



BIAŁA KSIĘGA SKOK



Fundacja Warsaw Enterprise Institute
Warszawa, 2015



Spis treści

Streszczenie raportu.....	3
1. Rynek SKOK.....	6
1.1. Wprowadzenie.....	6
1.2. Historia SKOK. Tradycyjny i stały element polskiego rynku finansowego.....	6
1.3. SKOK – kontynuacja unii kredytowych na świecie.....	8
1.4. Rynek SKOK - stan obecny.....	9
2. Otoczenie prawne SKOK.....	11
2.1. Przebieg procesu legislacyjnego. Ustawa o SKOK.....	11
2.2. System nadzoru nad SKOK-ami. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.....	12
2.3. Niestabilne otoczenie prawne. Rozporządzenia w sprawie rachunkowości SKOK.....	14
2.4. Otoczenie prawne wokół SKOK-ów. Krytyczne stanowiska.....	15
3. Rola i miejsce spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.....	19
3.1. Fakty i mity o SKOK.....	19
3.2. Działalność SKOK-ów a zaufanie do przedsiębiorców.....	21
3.3. SKOK-i a sektor finansowy w Polsce.....	22
3.4. Strategia EBOR dla Polski. Dominacja zagranicznych banków.....	23
4. Wyniki finansowe sektora SKOK.....	24
5. Nadzór nad SKOK.....	25
5.1. Działania KNF.....	25
5.2. Czy działania KNF pozostają bez echa?.....	26
6. SKOK-i a polityka.....	28
6.1. Upolitycznienie nadzoru nad SKOK-ami.....	28
6.2. Badanie bilansów kas.....	29
6.3. Komu przeszkadzają SKOK-i?.....	29
7. Wnioski.....	30
7.1. Autosanacja SKOK.....	30
7.2. Nowa ustawa o SKOK.....	30
7.3. Zagrożenia związane z działalnością firm pożyczkowych.....	31



Streszczenie raportu

Warsaw Enterprise Institute (WEI) od dłuższego czasu ze zdumieniem obserwuje nasilone działania administracyjne państwa mające prowadzić do destabilizacji jednego z segmentów rynku finansowego - SKOK-ów. Z powagą należną urzędowi ministra finansów potraktowaliśmy tegoroczne ustalenia ministra Mateusza Szczurka, że SKOK-i są piramidą finansową, co w publicystycznej formie zostało rozwinięte przez innych urzędników państwowych porównujących instytucje działające w Polsce od 25 lat do AmberGold. Nie mogąc natrafić na twarde dane rynkowe racjonalizujące nadzwyczajne postępowanie rządzących, przeanalizowaliśmy zarzuty najczęściej stawiane przez urzędników i polityków. Zestawiliśmy je z dostępnymi materiałami i sprawozdaniami dotyczącymi SKOK-ów. Przeanalizowaliśmy dane międzynarodowe. I na koniec przyjrzeliliśmy się działaniom organów państwa na rzecz uzdrowienia upadających SKOK-ów.

Nie znaleźliśmy żadnych podobieństw z AmberGold.

W żadnym ze SKOK-ów, włącznie z tymi, które ogłosiły upadłość, nie doszukaliśmy się podobieństw do instytucji przypominających **schemat Ponziego** czy nawet bardziej zaawansowanych modeli jak ten Bernarda Madoffa. W klasycznej piramidzie zyski jednych członków są realizowane z wpłat kolejnych. Piramida pada, gdy kończy się dopływ kolejnych członków i tym samym wysycha źródło pieniędzy. Tymczasem wszystkie SKOK-i, których sytuację finansową mieliśmy okazję analizować, prowadzą wymaganą przepisami sprawozdawczość, raportują wyniki finansowe organowi nadzoru, a depozyty ich klientów są gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Według danych z marca 2015 r., SKOK-i udzieliły pożyczek w wysokości 8,2 mld zł, natomiast ich depozyty wynosiły 11,7 mld zł. Utrzymywanie wysokiej **nadwyżki depozytów nad kredytami** jest obowiązkiem kas, wynikającym z zapisów statutowych. Taka struktura finansowa nie może być piramidą.

SKOK-i nie są żerują na depozytariuszach.

Okazuje się, że wbrew publicystycznym twierdzeniom polityków koncept SKOK-ów, w większości państw nazywany Uniami Kredytowymi, znany jest na świecie od XIX w. W Polsce dokładnie od 1890. Unie funkcjonują dziś w 105 krajach i należy do nich ponad 217 mln osób. Od 1 stycznia 1971 r. działa **Światowa Rada Unii Kredytowych** (*World Council of Credit Unions* – WOCCU). Polskie SKOK-i są częścią wielkiej międzynarodowej struktury, działającej w wielu krajach. W Polsce odrodziły się po upadku komunizmu i cieszą się rosnącym zaufaniem swoich członków. Poza Polską nie znaleźliśmy żadnej znaczącej rekomendacji, która sugerowałaby konieczność rozwiązania unii kredytowych z uwagi na to, że stanowią zagrożenie dla rynków finansowych. Przeciwnie, w wielu państwach na świecie i to w gospodarkach z bardzo rozwiniętym rynkiem finansowym jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Irlandia, unie kredytowe działające na tych samych zasadach co w Polsce cieszą się dużym uznaniem, zarówno członków jak i organów nadzoru finansowego.

SKOK-i nie są tykającą bombą.

Opierając się na dostępnych nam danych i analizach bankowych, nie mamy powodu, żeby podważać ustalenia **Narodowego Banku Polskiego** dokonane w lipcu 2014 r., zgodnie z którym SKOK-i nie generują „ryzyka systemowego ze względu na nieznaczną skalę powiązań kas z innymi instytucjami finansowymi”. Bezpodstawne wydały nam się również twierdzenia jakoby zobowiązania SKOK-ów stanowiły zagrożenie dla każdego polskiego podatnika. Okazuje się, że zabezpieczeniem depozytów zgromadzonych w SKOK-ach jest też Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który gwarantuje każdemu poszkodowanemu wypłatę do równowartości 100 tys. euro. SKOK-i dokładają się do BFG, i to w dużym stopniu. W 2015 r. **składka banków na BFG wzrosła dwukrotnie, a składka SKOK-ów ponad 3 razy**, w porównaniu do 2014 r. BFG jak dotąd w niewielkim stopniu pokrywa szkody wynikłe z upadłości kas, natomiast wypłaca właścicielom depozytów gwarantowane środki. Kwoty te następnie są odzyskiwane w procesie windykacji, chociaż oczywiście nie w całości.

Stan faktyczny.

W Polsce działa 50 Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych. 2,2 mln Polaków trzyma w nich swoje oszczędności. Aktywa kas wynoszą 12,9 mld zł, a depozyty - 11,7 mld zł. Według informacji SKOK-ów, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe zanotowały na koniec maja 2015 r. **dodatni wynik z działalności podstawowej wynoszący ponad 58 mln zł**. Mimo licznych negatywnych przekazów medialnych i wystąpień prominentnych przedstawicieli rządu, w kasach nie zanotowano gwałtownego odpływu aktywów. Może to świadczyć o stosunkowo mocnych więziach łączących członków kas, bardziej odpornych na negatywne komunikaty niż w przypadku klientów banków komercyjnych.

WEI miał spore trudności z potwierdzeniem danych prezentowanych przez KNF, który umieścił na liście firm funkcjonujących w ramach systemu SKOK spółki nieistniejące oraz niemające żadnych powiązań właścicielskich i kapitałowych z systemem SKOK oraz podał nieprawdziwe informacje dotyczące zysków zatrzymanych w SKOK Holding S.a.rl. KNF nie zamieścił także prawdziwej informacji dotyczącej przyznanej pomocy przez Kasę Krajową SKOK-om w ramach „Funduszu Stabilizacyjnego”.

Tym trudniej było nam ustalić, jakie były racjonalne powody ustanowienia w kilku kasach **zarządców komisarycznych**. W większości kas wdrażane są – również na zalecenie Komisji Nadzoru Finansowego – **programy naprawcze**. Wbrew deklaracjom, że działania te mają na celu rozwój i stabilizację rynku finansów państwa mamy nieodparte wrażenie, że prowadzą one do jego likwidacji. Jakkolwiek zrozumiała jest troska organów nadzoru dotycząca bezpieczeństwa depozytów indywidualnych członków SKOK, to metody i ich eskalacja prowadzące do upadku kolejnych kas budzą coraz więcej obaw. Odnosimy wrażenie, że działania rządzących mają doprowadzić do usunięcia z rynku SKOK-ów albo do osłabienia ich, tak aby nie stanowiły konkurencji dla kas pożyczkowych.

Upolitycznienie nadzoru.

Biorąc pod uwagę rolę jaką SKOK-i w przeszłości odegrały w okresie kryzysu, kiedy to prowadziły ciągłą kampanię kredytową i były swoistą linią ratunkową dla swoich członków, trudno nam zrozumieć tak radykalne działania państwa mające prowadzić do likwidacji SKOK-ów. Jak pokazujemy w naszym raporcie, osłabienie SKOK-ów może przynieść korzyści instytucjom pożyczkowym - w większości opartym o obcy kapitał i wciąż oferującym pożyczki bardzo wysokiego ryzyka z uwagi na ogromną skalę oprocentowania. Kolejnym powodem mogą być czysto polityczne pobudki rządzących wynikające z rywalizacji partyjnej, ale też działań mających sprzyjać dużym instytucjom finansowym niezadowolonym z rosnącej im konkurencji.

Rekomendacje WEI.

Mając na względzie wieloletnią tradycję i międzynarodowe znaczenie instytucji takich jak SKOK-i, WEI apeluje o jak najszybsze wypracowanie mechanizmów naprawczych niezależnych od bieżącej polityki i wpływów jakichkolwiek organizacji politycznych. Za celowe uważamy:

- Zgodnie z przyjętymi zasadami procedowania w większości rozwiniętych państw, postulujemy zwrócić się do SKOK-ów o przedstawienie planu autosanacji, w szczególności w miejscach, w których nie zostały jeszcze podjęte jakiegokolwiek działania organów nadzorczych. Wzorem może tu być projekt autosanacji i dobrowolnego samoopodatkowania się Unii Kredytowych w Stanach Zjednoczonych w połowie lat osiemdziesiątych, który umożliwił uratowanie sektora, stanowiącego dziś istotne wsparcie dla branży finansowej.
- Widzimy potrzebę stworzenia nowej ustawy o SKOK-ach. Obowiązujące obecnie regulacje prawne nie uwzględniają specyfiki SKOK-ów - reguły stosowane wobec banków komercyjnych są mechanicznie przenoszone do kas, bez uwzględnienia ich charakteru ani skali działania.
- Podjęcie wspomnianych powyżej działań natychmiast po wyborach parlamentarnych. Czas może okazać się tu krytyczny, z uwagi na niestabilne obecnie otoczenie prawne, fatalną atmosferę polityczną wokół SKOK-ów, co może prowadzić do dalszej, niekontrolowanej dezintegracji całego sektora.
- WEI zwraca również uwagę na niebezpieczeństwo przejęcia rynku drobnych kredytów przez niezwykle agresywny w Polsce kapitał zagraniczny oferujący krótkoterminowe pożyczki i wysoko oprocentowane chwilówki. Rosnące w siłę firmy pożyczkowe, mimo ostatnich prac regulacyjnych pozostają niepokojącym zjawiskiem społecznym w skali całego kraju.



1. Rynek SKOK

1.1. Wprowadzenie.

Wbrew deklaracjom, że działania administracyjne państwa mają na celu rozwój i stabilizację rynku finansów mamy nieodparte wrażenie, że prowadzą one do jego likwidacji. Jakkolwiek zrozumiała jest troska organów nadzoru dotycząca bezpieczeństwa depozytów indywidualnych członków SKOK, to metody i ich eskalacja prowadzące do upadku kolejnych kas budzą coraz więcej obaw.

Kolejnym Spółdzielczym Kasom Oszczędnościowo – Kredytowym (**SKOK**) przydzielani są zarządcy komisaryczni, których działania zamiast do uzdrowienia tych instytucji prowadzą do ich upadku, a w konsekwencji do przejmowania klientów i kapitału przez banki komercyjne. Rządząca koalicja, wspierana autorytetem administracji państwowej, Ministra Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego wydaje się prowadzić bezprecedensową operację demontowania ważnego segmentu polskiej przedsiębiorczości. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że działania organów nadzoru są skorelowane z kalendarzem wyborczym i mają raczej służyć bieżącym interesom politycznym niż uzdrowieniu sytuacji w SKOK-ach. Nasz niepokój jest tym większy, że wiele działań rządu, niespotykanych w innych krajach europejskich, prowadzi do podważania zaufania Polaków do całego systemu finansowego. Nie tylko SKOK-ów.

WEI nie po raz pierwszy podnosi problem nadużywania władzy urzędników państwowych i instytucji, mających stać na straży przestrzegania prawa, do realizowania partykularnych interesów polityków. Dokument szczegółowo analizuje obecny stan konfliktu i postuluje podjęcie natychmiastowych działań mających uzdrowić sytuację SKOK-ów a jednocześnie zapewnić odpowiedni, społeczny nadzór nad nieskoordynowanymi działaniami polityków. Naszym zdaniem, wskazane jest również **przygotowanie nowej ustawy o SKOK-ach**. Ustawy, która uwzględniałaby dotychczasowe doświadczenia, ale też potrzeby społeczne związane z polskimi instytucjami finansowymi i rodzimym kapitałem.

1.2. Historia SKOK. Tradycyjny i stały element polskiego rynku finansowego.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo - kredytowe funkcjonują na polskim rynku od wielu dziesiątek lat, z przerwą w czasach PRL-u. Zawsze wypełniały ważną rolę społeczną i ekonomiczną. Pierwsza spółdzielnia kredytowa, wzorowana na wiejskiej spółdzielni oszczędnościowo - kredytowej Friedricha Wilhelma Raiffeisena, powstała w 1890 roku w podkrakowskiej wsi Czernichów. Założył ją **Franciszek Stefczyk**. Kasa zrzeszała rolników

i rzemieślników. Wkrótce powstawały kolejne spółdzielnie, tworzące sieć placówek. Tak jak tworzone w Europie i w Stanach Zjednoczonych w XIX w. unie kredytowe (credit unions), stanowiły one antidotum na dyktat banków i lichwiarzy. W Drugiej Rzeczypospolitej spółdzielnie kredytowe działały pod nazwą kas Stefczyka. W okresie międzywojennym było ich ok. 3,5 tys., a liczba członków przekroczyła 1,5 mln. Kasy odegrały w tym okresie bardzo ważną rolę w rozwoju usług i wspieraniu drobnej przedsiębiorczości. Po wojnie zostały przez komunistów zlikwidowane, rozgrabione bądź przekształcone w banki spółdzielcze. Odrodziły się w III RP i rozwinęły tak imponująco, że kraje Europy Środkowej i Wschodniej wzorowały się na nich tworząc u siebie związki (unie) kredytowe.

Kasy od początku istnienia były mocno związane z historią Polski, kultywowały tradycję i troszczyły się o patriotyczne wychowanie swoich członków. Były wyrazem samodzielności, ducha przedsiębiorczości i troski o dobro wspólne, dlatego komuniści wymazali je z przestrzeni publicznej. Powstałe na nowo, w III RP, kultywują tradycje patriotyczne, przywiązując szczególną wagę do patriotyzmu gospodarczego.

WEI wielokrotnie w swoich publikacjach zwraca uwagę, że patriotyzm gospodarczy jest potrzebny polskiej gospodarce, ułatwia jej budowanie, pomaga w rozwoju. Powinien być promowany przez administrację rządową, jednak tak nie jest: warunki prowadzenia biznesu w Polsce są trudne i nieprzyjazne, system prawny i podatkowy skomplikowany i nieprzychylny przedsiębiorcom. Polityka rządu doprowadziła do tego, że ponad 100 tys. firm z Polski jest zarejestrowanych na Słowacji, tyle samo w Wielkiej Brytanii, ponad 60 tys. w Niemczech. To tam przedsiębiorcy płacą podatki, a nie w kraju.

Na historię SKOK-ów i ich związek z polskim patriotyzmem gospodarczym zwracają uwagę także międzynarodowe organizacje, takie jak Światowa Rada Unii Kredytowych (WOCCU), która w swoim wystąpieniu do Prezydenta RP z marca 2015 r. wskazała, że *„system polskich spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych (SKOK), których korzenie sięgają Solidarności, był i nadal jest ważnym elementem budowy polskiego społeczeństwa obywatelskiego po zmianach w 1989 roku. Jest on szkołą lokalnej demokracji i samopomocy, jak również istotnym mechanizmem ograniczania ubóstwa, który wypełnia znaczącą niszę w polskim sektorze finansowym.”* WOCCU także nie ma wątpliwości, że SKOK-i w Polsce to jedyna wiarygodna, stabilna finansowo i profesjonalna alternatywa dla mniej zamożnych warstw społeczeństwa. Opierając się na polskim lokalnym kapitale *„oraz demokratycznych, przejrzystych i spółdzielczych zasadach służą obecnie ponad 2,5 mln polskich gospodarstw domowych, z których wiele dysponuje skromnymi środkami finansowymi.”*

Walka z wykluczeniem finansowym i lichwą są od początku istnienia spółdzielni kredytowych ich głównym zadaniem. To ono leżało u podstaw kas Raiffeisena, a potem Stefczyka. Tak jest do dzisiaj. Lichwa wiąże się z wykluczeniem finansowym, z dominacją wielkich grup bankowych oferujących usługi głównie tam, gdzie istnieje atrakcyjny rynek, odpowiednie warunki techniczne pozwalające utrzymać oddziały bankowe i rozwijać bankowość elektroniczną. Dla korporacji atrakcyjne są głównie duże aglomeracje miejskie. Instytucje takie jak SKOK-i pozwalają dotrzeć z ofertą finansową do tych grup klientów indywidualnych i przedsiębiorców, które funkcjonują **w mniej atrakcyjnych rejonach Polski** lub ich status materialny nie pozwala spełnić kryteriów banków komercyjnych.

1.3. SKOK – kontynuacja unii kredytowych na świecie.

Polskie SKOK-i są częścią wielkiej międzynarodowej struktury, działającej w wielu krajach. Unie kredytowe sprawdziły się w każdym systemie gospodarczym – od wysoko rozwiniętych krajów Zachodu po emerging markets. W Irlandii na przykład aż 75 proc. osób aktywnych zawodowo jest członkami unii kredytowych, w Kanadzie - prawie 50 proc.

Unie funkcjonują w 105 krajach, należy do nich ponad 217 mln osób. Od 1 stycznia 1971 r. działa **Światowa Rada Unii Kredytowych** (*World Council of Credit Unions*) (**WOCCU**) z siedzibą w Madison w stanie Wisconsin USA. Jest to międzynarodowa organizacja zrzeszająca regionalne i krajowe związki kredytowe, najwyższa w hierarchii unii kredytowych. Rada reprezentuje je wobec organów ustawodawczych poszczególnych krajów. Jest uważana za najwyższy szczebel w światowym systemie spółdzielczości oszczędnościowo - kredytowej¹. WOCCU pełni funkcję Sekretariatu Międzynarodowej Sieci Regulatorów Unii Kredytowych (ICURN). 24 sierpnia 1984 r. Komisja Członkowska Światowej Rady Związków Kredytowych zatwierdziła powszechnie obowiązujące dla krajów członkowskich zasady tworzenia i funkcjonowania związków kredytowych - Międzynarodowe Zasady Kas Spółdzielczych (*International Credit Union Operating Principles*). Według nich, związki kredytowe są organizacjami solidarnościowymi, kultywującymi (w przeciwieństwie do spółek prawa handlowego) takie wartości jak równość członkowskiego kapitału i samopomoc. Obrót kapitałem dokonuje się jedynie w obrębie związku kredytowego, a donatorami i beneficjentami systemu są wyłącznie osoby fizyczne bądź prawne o statusie członka.

Zasadą credit unions nie jest działalność dla zysku, ani z pobudek charytatywnych, lecz w celu przeciwdziałania wykluczeniu finansowemu (**not for profit, not for charity, but for service**).

Kasa Krajowa SKOK jest członkiem WOCCU od 2000 r. Działania podejmowane przez Kasę Krajową oraz poprzedniego Prezesa Kasy Krajowej – Grzegorza Biereckiego - doceniono wybierając go jednogłośnie, w lipcu 2013 r., na stanowisko Przewodniczącego Rady Dyrektorów WOCCU².

Na rynku credit unions ilościowo dominują niezależne związki kredytowe, lecz pod względem liczby członków oraz zasobów finansowych ogromną przewagę mają związki zrzeszone bądź afiliowane przy WOCCU. W 2014 r., na ogólną liczbę 57 480 związków kredytowych, 17 075 należało do tej organizacji. Skupiały one aż 152,27 mln członków (około 70 proc. członków ogółem), koncentrowały depozyty o wartości 1 330 mld USD (ok. 95 proc. oszczędności), zgromadziły rezerwy na poziomie 168,2 mld USD (93 proc. rezerw ogółem), udzieliły pożyczek na sumę 1 076 mld USD (ok. 89 proc. pożyczek ogółem) i dysponowały aktywami wynoszącymi 1 541 mld USD (88 proc. aktywów ogółem).

¹ Związki (spółdzielnie/unie) krajowe należące do WOCCU zrzeszały ogółem w skali świata - ponad 57.000 unii spółdzielni oszczędnościowo-kredytowych podstawowego szczebla. Według tychże danych, należało do nich ok. 217 milionów członków (osób fizycznych) w 105 krajach świata, wśród których znajduje się także [polski system kas oszczędnościowo-kredytowych](#).

² Rada Dyrektorów (*Board of Directors*) składa się z 9 do 15 członków z prawem głosu, wybranych przez zgromadzenie delegatów reprezentujących poszczególne kraje członkowskie WOCCU.

Związki kredytowe nie są tak potężne jak banki, a ich możliwości pożyczkowe są ograniczone poziomem depozytów gospodarstw domowych i skłonnością do oszczędzania. Większość oszczędności globalnych zagospodarowują banki - w 2012 r. depozyty ludności wyniosły ok. 150 bln dol., z czego ponad połowa skoncentrowała się w Stanach Zjednoczonych (56 bln dol.) i Japonii (17 bln dol.).

Celem credit unions nie jest ani zwiększanie ich wartości rynkowej, ani ekspansja na rynkach finansowych, lecz samopomoc w zwalczaniu lichwy i wykluczenia finansowego. Według opinii zarówno przedstawicieli kas, jak i ekonomistów, roli związków kredytowych w życiu społecznym nie wolno mierzyć tą samą miarą jak komercyjnych instytucji finansowych.

1.4. Rynek SKOK - stan obecny.

W Polsce działa 50 Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo - Kredytowych, a 2,2 mln Polaków trzyma w nich swoje oszczędności. Aktywa kas wynoszą 12,9 mld zł, a depozyty - 11,7 mld zł. W kilku kasach zostali ustanowieni przez KNF **zarządcy komisaryczni**, w większości z nich są wdrażane – również na zalecenie Komisji Nadzoru Finansowego – **programy naprawcze**. 28 sierpnia 2015 r. Komisja Nadzoru Finansowego zdecydowała o ustanowieniu zarządcy komisarycznego w Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo – Kredytowej Arka w Dąbrowie Górniczej. Tak jak w większości wcześniejszych przypadków, KNF uzasadniła wprowadzenie komisarza m.in. tym, że aktywa SKOK Arka nie wystarczają na zaspokojenie jej zobowiązań. Wcześniej, 11 sierpnia br., KNF wprowadziła zarządcę komisarycznego w SKOK Jowisz, 29 lipca br. w Polska SKOK i Powszechna SKOK. Zarządcy komisaryczni działają też od 10 lipca w SKOK im. Stefana kard. Wyszyńskiego, oraz od 15 czerwca w SKOK Kujawiak.

W kilku przypadkach powołanie komisarza było wstępem do bardziej radykalnych działań. Tak było ze SKOK Wołomin i SKOK Wspólnota, w których ustanowiono zarządców komisarycznych, a następnie ogłoszono ich upadłość. W SKOK Św. Jana z Kęt, SKOK Kopernik i SKOK Wesola również najpierw działali komisarze, a potem kasy zostały przejęte przez banki. SKOK Św. Jan z Kęt trafił 1 września 2014 r. do Alior Banku, SKOK Kopernik - 22 grudnia 2014 r. do Pekao S.A. (zainteresowany przejęciem był również PKO BP S.A.), a SKOK Wesola – 1 sierpnia 2015 r. do PKO BP S.A.

W ponad 20 SKOK-ach trwają postępowania w sprawie wprowadzenia komisarza, a w 41 są wprowadzane programy naprawcze. Depozyty SKOK podlegają ochronie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

W niektórych przypadkach komisarz stwierdził nieprawidłowości i skierował zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw do prokuratury. Tak było np. w SKOK Wesola. Pomimo ustawowego obowiązku, żaden z zarządców komisarycznych nie zrealizował do tej pory programu postępowania naprawczego, do którego są obowiązani na mocy art. 73 ust. 5 ustawy o SKOK. Zgodnie z tym przepisem „zarządca komisaryczny opracowuje i uzgadnia z Komisją Nadzoru Finansowego program postępowania naprawczego, kieruje jego realizacją oraz informuje Komisję Nadzoru Finansowego i radę nadzorczą kasy lub Kasy Krajowej o wynikach jego realizacji”.

Takie działania budzą naturalne zdziwienie i oburzenie osób czy instytucji zaangażowanych. Jedną z wskazanych już międzynarodowych organizacji – WOCCU – wyraziła pogląd, że polskie SKOKI to jedna z najszybciej rozwijających się i technologicznie najbardziej zaawansowanych systemów unii kredytowych w Europie. Widać je także na arenie światowej. WOCCU uznaje je za model dla rozwoju powstających unii kredytowych w regionie m.in. w Azerbejdżanie, Białorusi, Ukrainie, Mołdawii, Macedonii, Słowacji oraz Kirgistanie i wskazuje, że przedstawiciele amerykańskich, brytyjskich oraz irlandzkich unii kredytowych często odwiedzają polskie SKOK-i w poszukiwaniu najlepszych praktyk.



2. Otoczenie prawne SKOK

2.1. Przebieg procesu legislacyjnego. Ustawa o SKOK.

Czy zmiana przepisów prawa dotycząca nadzoru nad SKOK-ami wymuszona przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 sierpnia 2015 r. będzie przebiegała w sposób bardziej transparentny niż dotychczas? Doświadczenia związane z wcześniejszymi pracami nad ustawą o kasach są w dużej mierze negatywne. To raczej przykład niefrasobliwości, pośpiechu i arogancji polityków przy tworzeniu ustaw obniżających jakość prawa i utrudniających prowadzenie biznesu w Polsce.

Prace nad zmianą obowiązującej od 14 grudnia 1995 r. ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych rozpoczęły się w listopadzie 2006 r., kiedy prezydent Lech Kaczyński powołał zespół ekspertów pracujących nad projektem regulacji ustawowej dotyczącej spółdzielczości. Regulacje obejmowały także zmiany do ustawy o SKOK-ach. Projekt o spółdzielniach wpłynął do Sejmu **24 czerwca 2008 r.** Art. 106 projektu zawierał m.in. przepis ustanawiający nadzór KNF nad SKOK-ami oraz Kasą Krajową.

Miesiąc później, 25 lipca, głosami 205 posłów Platformy Obywatelskiej oraz 29 posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego, Sejm na posiedzeniu plenarnym **odrzucił projekt** w I czytaniu.

Niespodziewanie został też zarzucony projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych przygotowany przez posłów Platformy Obywatelskiej. Wpłynął on do Sejmu 11 kwietnia 2008 r., a prace były prowadzone w podkomisji stałej ds. instytucji finansowych. Podkomisja nie przyjęła sprawozdania i 29 stycznia 2009 r. odbyło się jej ostatnie posiedzenie. Później okazało się, w tym samym czasie PO pracowała nad kolejnym projektem ustawy dotyczącym spółdzielczych kas. Wpłynął on do Sejmu **19 marca 2009 r.**

Ostatecznie, ustawa została uchwalona **5 listopada 2009 r.** po jednym posiedzeniu podkomisji stałej i pięciu posiedzeniach Komisji Finansów Publicznych. Ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1450) (**Ustawa o SKOK**) od początku budziła wiele wątpliwości i zastrzeżeń.

Prace legislacyjne były prowadzone w dużym pośpiechu, część przepisów była kwestionowana zarówno od strony prawnej jak i zasadności ekonomiczno – organizacyjnej, pojawiły się też zarzuty niekonstytucyjności poszczególnych rozwiązań. W rezultacie **prezydent Lech Kaczyński zakwestionował 73 zapisy** tej ustawy jako niezgodne z Konstytucją i w trybie kontroli prewencyjnej skierował ją do Trybunału Konstytucyjnego.

W marcu 2011 r. prezydent Bronisław Komorowski wycofał większość przepisów zaskarżonych przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego, m.in. zastrzeżenia wobec przepisów ustanawiających nad działalnością SKOK nadzór KNF. W styczniu 2012 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że dwa przepisy ustawy o SKOK, które zaskarżył prezydent Kaczyński, a pozostawił prezydent Komorowski, są niezgodne z konstytucją. W maju 2012 r. Sejm usunął nieprawidłowości. Od października 2012 r. SKOK-i trafiły pod nadzór KNF.

Zanim ustawa weszła w życie, grupa posłów PO wystąpiła **19 lipca 2012 r.** z inicjatywą jej nowelizacji. Zakres zmian był szeroki, znacznie przekraczający objętość pierwotnej ustawy z 2009 r. Projekt zawierał wiele niejasności, w rezultacie sami wnioskodawcy zgłosili do niego ok. 150 poprawek, a Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu - ok. 60 uwag i propozycji zmian. Niektóre z tych regulacji budziły tak daleko idące wątpliwości, że – w trybie kontroli następczej, a nie prewencyjnej, a więc już po podpisaniu i ogłoszeniu ustawy – **ustawę zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego prezydent Bronisław Komorowski**. Do Trybunału trafiły też wnioski parlamentarzystów.

Ustawa o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych oraz niektórych innych ustaw ostatecznie została uchwalona **19 kwietnia 2013 r.**³ W wyniku tej nowelizacji wprowadzono gwarancje depozytów członków SKOK na takich samych zasadach jak w przypadku banków, ale jednocześnie zwiększono uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do SKOK-ów i Kasy Krajowej. Znowelizowana Ustawa o SKOK zaczęła obowiązywać od 12 czerwca 2013 roku, choć niektóre przepisy wprowadzono później.

2.2. System nadzoru nad SKOK-ami. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Po długich obradach w pełnym składzie, **31 lipca 2015 r.** Trybunał Konstytucyjny podjął uchwałę (K 41/12), w której m.in. uznał, że art. 60 Ustawy o SKOK w zakresie, w jakim nie ogranicza środków nadzoru KNF nad działalnością małych kas, **jest niezgodny** z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sędzia Leon Kieres wskazał, że chociaż co do zasady nadzór państwa nad SKOK-ami jest dopuszczalny, to jednak ustawodawca przygotowując przepisy o SKOK-ach, powinien dokonać **zróżnicowania stosowania prawnych środków nadzorczych nad kasami ze względu na m.in. rozmiar ich działalności**. Uznając, że przepis art. 60 Ustawy o SKOK jest niezgodny z Konstytucją⁴ nałożył jednoznaczny obowiązek na ustawodawcę ponownego przeanalizowania zasad nadzoru nad kasami, aby zapewnić jego zgodność z zasadami wynikającymi z Konstytucji RP.

Badając art. 60 Ustawy o SKOK Trybunał uznał co prawda, że samo użycie przez ustawodawcę instytucji prawnej państwowego nadzoru finansowego nad działalnością kas i Kasy Krajowej w art. 60 Ustawy o SKOK było zabiegiem dopuszczalnym i nie miało znamion arbitralności, natomiast jednoznacznie wskazał, że *„objęcie kas państwowym nadzorem finansowym oraz normami ostrożnościowymi nie zdejmuje z ustawodawcy*

³ Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo kredytowych oraz niektórych innych ustaw.

⁴ Przepis ten, utraci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

obowiązku zagwarantowania im możliwości działania i świadczenia usług, w sposób adekwatny do ich stanu faktycznego, w tym przede wszystkim skali prowadzonej działalności”. Podkreślono, że jakiegokolwiek zmiany wprowadzane przez ustawodawcę nie powinny prowadzić do zahamowania rozwoju tego segmentu rynku kapitałowego, który także podlega ochronie konstytucyjnej. Trybunał zwrócił także uwagę, że “w związku z nadzorem finansowym sprawowanym przez organ państwowy, zewnętrzny i niezależny w stosunku do SKOK, członkowie kas powinni budować zaufanie, że ich oszczędności są co najmniej tak bezpieczne, jak byłyby bezpieczne w innych instytucjach kredytowych (np. w bankach). Społeczne zaufanie do SKOK przekłada się pośrednio także na zaufanie i wiarygodność całego systemu finansowego”.

Trybunał uznał, że **na ustawodawcy ciążył konstytucyjny obowiązek zróżnicowania prawnych środków nadzorczych KNF, ze względu na zróżnicowaną wielkość kas i zasięg ich aktywności kredytowo - depozytowej.** Uznał, zatem, że obecne brzmienie Ustawy o SKOK w zasadzie skupia się na nadzorze nad dużymi kasami, a te należy odróżnić od tych prowadzących działalność o ograniczonym zasięgu. Część środków nadzorczych powinna zatem być specyficzna i uwzględniać odrębność małych kas.

Art. 60 Ustawy o SKOK stanowił jedynie jeden z zaskarżonych przepisów, których było znacznie więcej. W stosunku do pozostałych zakwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się ich niezgodności z Konstytucją RP. Swoje zdanie do wyroku odrębnie zgłosiło aż trzech sędziów Trybunału (z pełnego składu orzekającego): Zbigniew Cieślak, Maria Gintowt Jankowicz, Teresa Liszcz, przy czym szeroko komentowano, że Trybunał **uchylił się od merytorycznego rozstrzygnięcia ok. 90% zaskarżonych przepisów.** Wyrażający zdania odrębne podkreślali, że Trybunał nie zadziałał konsekwentnie i uchylił się od wykonania swoich obowiązków. Wskazywano, że kasy działają w innej formie niż banki oraz że należy je traktować jako dobrowolne zrzeszenia świadczące usługi finansowe o charakterze depozytowo – kredytowym wyłącznie na rzecz swoich członków. Podkreślano również, że nie można stracić z pola widzenia, iż kasy spółdzielcze stanowią ważny element gospodarki rynkowej, a ta stanowi podstawę zdrowego funkcjonowania rynku.

Wyrok został oceniony jako bardzo niebezpieczny⁵ dla wszystkich podmiotów gospodarczych działających w Polsce. W szczególności wskazano, że dla celów ekonomizacji życia publicznego państwo może bardzo daleko ingerować w działalność tych podmiotów i przedkładać pewne racje biznesowe ponad podstawowe zasady konstytucyjne RP. Pojawiały się także głosy, że wydając taki wyrok Trybunał Konstytucyjny wskazał na wyższy interes państwa niż interes obywateli.

Można oczywiście zastanowić się dlaczego uchwalono ustawę budzącą tak wiele kontrowersji. Przecież już w chwili jej uchwalenia znany był stan organizacyjny kas, ich zróżnicowanie na małe i duże oraz znana była ich zdolność do wypełniania obowiązków nałożonych przez ustawę. Warto zwrócić uwagę, że proces legislacyjny był bardzo szybki, a uchwalone przepisy następnie zaskarżono do Trybunału Konstytucyjnego kilkoma odrębnymi wnioskami w 2012 i 2013 r. Rozpatrzone zostały one dopiero w 2015 r., a koszt ich rozpatrzenia ponieśli podatnicy.

⁵ Główny ekonomista KSKOK Janusz Szewczak w wywiadzie dla Polskiego Radia <http://www.polskieradio.pl/42/276/Artykul/1481697,Zaskakujacy-wyrok-Trybunalu-Konstytucyjnego-Nadzor-KNF-nad-Kasami-SKOK-do-poprawki-PIS-i-prezydent-krytykuje-prawnicy-niemile-zdziwieni>.

2.3. Niestabilne otoczenie prawne. Rozporządzenia w sprawie rachunkowości SKOK.

Polski biznes działa w wyjątkowo zmiennym otoczeniu prawnym. Brak jasnych i trwałych reguł jest szczególnie dotkliwy w przypadku firm działających na rynku finansowym, takich jak SKOK.

Poważne problemy stwarzają kasom wprowadzane przez Ministra Finansów (sprawującego nadzór regulacyjny nad SKOK-ami) przepisy dotyczące szczególnych zasad rachunkowości. W latach 2011 - 2015 było ich aż cztery. Efektem tak częstych zmian był **brak stabilności**, nie tylko poważnie utrudniający prowadzenie rachunkowości, ale również wprowadzający w nie chaos i nieuzasadnioną zmienność. Przedstawiciele największych kas twierdzili wręcz, że zasady rachunkowości były tak modyfikowane, by przedstawić SKOK-i w jak najgorszym świetle. Jeżeli według jednych zasad wyniki były dobre tworzone następne, mniej korzystne dla kas. Nie były uwzględniane realia prowadzenia biznesu.

Minister Finansów wprowadzał rozporządzenia w krótkich odstępach czasu, a to utrudniało przebudowanie portfela kredytowego według nowego modelu. Kasy zobowiązane zostały do podjęcia nadzwyczajnego wysiłku finansowego w stosunkowo krótkim czasie, by podnieść kapitały własne do wymaganego poziomu 5 proc., tylko o trzy punkty procentowe niższego od minimum obowiązującego banki. Według Grażyny Ancyparowicz, wynik finansowy brutto sektora pogorszyły wysokie odpisy aktualizacyjne, objęcie kas obowiązkiem odprowadzania rezerwy w NBP i obciążenia składkami na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W wielu kasach zamiast dodatniego pojawił się ujemny wynik finansowy brutto, lecz mimo to kasy były zobligowane do wnoszenia zaliczek na podatek dochodowy (CIT). W rezultacie, kasa ze stratą księgową równocześnie wykazywała zysk dla celów podatkowych i musiała uregulować należność z tego tytułu, pogłębiając stratę bilansową.

Grażyna Ancyparowicz zwraca uwagę na przepis ustawy o SKOK-ach dający możliwość ingerencji w rynek i w działalność przedsiębiorstwa. Przepis (chodzi o art. 74c ustawy o SKOK z 2009 r.) sprowadza się de facto do **nacjonalizacji mienia prywatnego**, z tym, że wywłaszczenie następuje na rzecz prywatnego podmiotu, a nie państwa. Warunki przejęcia własności są prawie takie same jak przed 60. laty w ustawie nacjonalizacyjnej. W przypadku, gdy relacja funduszy własnych do aktywów spadnie poniżej 1 proc., a Kasa Krajowa nie udzieli pomocy, prowadząca działalność operacyjną kasa lub jej wybrane składniki majątkowe mogą być przejęte przez inną kasę lub bank bez zgody członków i wierzycieli kasy poddanej tej procedurze, bez możliwości uchylecia przez sąd administracyjny decyzji KNF i stwierdzenia jej nieważności. W ten sposób KNF zdecydował w sierpniu 2014 roku o przekazaniu SKOK Św. Jana z Kęt Alior Bankowi, a w grudniu 2014 - SKOK Kopernik Pekao SA. Im więcej będzie kas z ujemnym wynikiem – co nie jest niemożliwe przy tak wyśrubowanych normach ostrożnościowych – tym proces ich przejmowania będzie szybszy.

Paradoks polega na tym, że przed objęciem SKOK-ów nadzorem KNF kasy radziły sobie całkiem dobrze. Przyjęte przez nie procedury ograniczające ryzyko były uznawane za wystarczające, tak samo jak nadzór i regulacje Kasy Krajowej. Do czasu sprawowania przez nią kontroli,

nie zdarzył się ani jeden przypadek upadłości kasy czy spółki powiązanej z systemem SKOK. Według danych GUS i informacji Kasy Krajowej, w latach 2002 – 2012 średnie roczne tempo przychodów z całokształtu działalności SKOK wyprzedzało o 0,4 pkt. proc. średnie tempo wzrostu kosztów, a tempo przychodów z działalności operacyjnej było o 2,9 pkt. proc. wyższe od tempa wzrostu kosztów działalności operacyjnej.

2.4. Otoczenie prawne wokół SKOK-ów. Krytyczne stanowiska.

Działania podejmowane w sprawie SKOK-ów zarówno z punktu widzenia prawidłowości regulacyjnych jak i sposobu kształtowania otoczenia prawnego i wykonywania nadzoru były przedmiotem jednoznacznie krytycznych stanowisk wielu organizacji.

Stanowisko w tej sprawie zajęła m.in. Krajowa Rada Spółdzielcza (KRS), będąca naczelnym organem samorządu spółdzielczego. KRS, zgodnie z art. 259 § 2 Ustawy Prawo Spółdzielcze⁶, m.in. reprezentuje polski ruch spółdzielczy w kraju i za granicą oraz zajmuje się badaniem i oceną form, warunków, kierunków oraz wyników działalności ruchu spółdzielczego, jej zadaniem jest także przedstawianie informacji i wniosków naczelnym organom państwowym. Uchwałą⁷ Zgromadzenia Ogólnego – najwyższego organu KRS - wyrażono stanowczy protest wobec sposobu kształtowania oraz jakości otoczenia prawnego i nadzorczego spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych. KRS wskazała, że pomimo trwających kilka lat prac legislacyjnych nad Ustawą o SKOK, począwszy od 2009 r., poprzez jej nowelizacje i prace związane z usunięciem niezgodności orzeczonych przez Trybunał Konstytucyjny, ustawa nadal obciążona jest licznymi wadami, które godzą w samorządność spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych prowadząc m.in. do nadmiernego ograniczenia swobody działalności tych instytucji.

KRS wskazała, że jej szczególne wątpliwości budziło rozwiązanie wprowadzone nowelizacją kwietniową - przepis art. 44 ust. 4 Ustawy o SKOK, który doprowadził do przejęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego decydującego wpływu na kształt wszystkich umów cywilnoprawnych stanowiących podstawę świadczenia usług przez Kasę Krajową. KNF uzyskała bowiem kompetencję do zatwierdzania wzorców umów zawieranych pomiędzy Kasą Krajową i kasami w zakresie prowadzonej przez Kasę Krajową całej działalności gospodarczej, co zdaniem KRS stanowi naruszenie zasady swobody umów w zakresie kształtowania stosunków cywilnoprawnych.

KRS zwróciła także uwagę na dodany tą samą nowelą przepis art. 71a Ustawy o SKOK który dotyczy automatyzmu nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom KNF w istotnych sprawach działalności SKOK-ów⁸, co godzi w istotę prawa do zaskarżenia każdej decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji. KRS zwracała uwagę, że może to wywoływać tak daleko idące skutki społeczno - gospodarcze, że postępowanie odwoławcze w istocie swej stanie się bezprzedmiotowe.

⁶ Tekst jednolity Dz.U. 2013 poz. 1443.

⁷ Uchwała nr 18/2014 Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej z dnia 26 czerwca 2014 r.

⁸ zawieszenia w czynnościach członków zarządu kasy lub Kasy Krajowej, ograniczenia zakresu działalności kasy lub Kasy Krajowej, odwołania członka zarządu kasy lub Kasy Krajowej, odwołania kuratora, odwołania likwidatora czy zawieszenia działalności kasy.

Jednoznacznej krytyce poddano także dodany w 2013 r. przepis art. 74c Ustawy o SKOK uznając, że stanowi on wyłom od zasady, że połączenie dotyczyć może podmiotów o takiej samej lub podobnej formie prawnej i dokonywane jest według procedury zapewniającej ochronę praw członków (wspólników) wszystkich łączących się podmiotów. Znowelizowane przepisy przewidywały możliwość przejmowania kas przez bank krajowy oraz możliwość przejęcia wybranych praw majątkowych kasy lub wybranych zobowiązań kasy przez bank krajowy. Z uwagi na ograniczenia w możliwości połączenia spółki akcyjnej ze spółdzielnią, przejęcie kasy może polegać wyłącznie na przejęciu wybranych składników majątku kasy, co oznacza konieczność pozostawienia w kasie pozostałych składników. KRS jednoznacznie wypowiedziała się, że nie realizuje to żadnych społecznie uzasadnionych celów uznając, że przejęcie atrakcyjniejszych składników majątku zagrożonej niewypłacalnością kasy dodatkowo znacznie pogorszy jej sytuację majątkową a tym samym pozbawi członków kasy prawa do majątku kasy i wszelkich innych praw majątkowych wynikających ze stosunku członkostwa w spółdzielni, które im przysługują.

W wystąpieniu zwrócono także uwagę na wprowadzony Nowelizacją kwietniową do ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym⁹ art. 20g, który narusza zasadę społecznej gospodarki rynkowej, opartej na własności prywatnej oraz zakłóca zasadę uczciwej gry rynkowej. KRS wskazała, że przepis ten przewiduje udzielanie przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, z tworzonego w nim funduszu kas, wsparcia podmiotowi przejmującemu wybrane prawa majątkowe lub wybrane zobowiązania kasy. Można, za KRS, postawić pytanie czy zarówno od strony ekonomicznej jak i prawnej uzasadniona jest możliwość udzielania z tego funduszu wsparcia bankowi – nie uczestniczącemu w tworzeniu funduszu kas, który nie przejmuje kasy jako całości.

KRS ustosunkował się także krytycznie do art. 73 i art. 73a Ustawy o SKOK, przewidujących możliwość ustanowienia zarządcy komisarycznego w Kasie Krajowej, choć jest ona ustawowym krajowym organem samorządu spółdzielczego i przejęcia przez Państwo bezpośredniego zarządzania samorządem spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych. Krytykowała także regulację przewidującą odpowiedzialność Kasy Krajowej za skuteczność realizacji programu postępowania naprawczego. Zwracała uwagę, że Kasa Krajowa ma ograniczony wpływ na wynik swojej działalności oraz na swoją płynność finansową, co zakłada wewnętrzną sprzeczność w systemie prawa i jako taka jest nie do pogodzenia z zasadą prawidłowej legislacji i zasadą zaufania obywateli do państwa.

W ramach oprotestowanych przepisów KRS zwróciła także uwagę na wprowadzenie w Ustawie o SKOK art. 74c ust. 9, w myśl którego sąd administracyjny, w razie uznania za zasadną skargi na decyzję o przejęciu kasy albo o przejęciu wybranych praw majątkowych lub wybranych zobowiązań, może orzec tylko o jej wydaniu z naruszeniem prawa. KRS wskazywała, że kontrola sądów nad decyzjami organów administracji jest jedną z podstawowych zasad praworządności, a wyłączenie możliwości orzeczenia o uchyleniu lub nieważności decyzji administracyjnej czyni tą kontrolę iluzoryczną, wręcz nieskuteczną jako środek ochrony interesów obywateli. Porównując tego typu rozwiązania przepisami regulującymi banki należy wskazać, że podobnych rozwiązań w stosunku do banków i decyzji o ich przejęciu ustawodawca nie przewidział.

⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. 1995 nr 4 poz. 18).

KRS zwróciła również uwagę na wysoce niepokojące zjawisko, jakim jest liczba i częstotliwość modyfikacji szczególnych zasad rachunkowości SKOK-ów. Stanowisko to KRS potwierdziła w kolejnym swoim wystąpieniu z 12 grudnia 2014 r.¹⁰ i wskazała na pilną potrzebę zmiany terminu wejścia w życie kolejnego rozporządzenia Ministra Finansów¹¹, z 1 stycznia 2015 r. na nie wcześniej niż 1 stycznia 2016 r. KRS ponownie podkreśliła ogromną zmienność przepisów regulujących obrazowanie sytuacji finansowej SKOK-ów wskazując, że w ciągu ostatnich 3 lat jest to czwarte rozporządzenie tego rodzaju, a bardzo krótkie, bo 6 miesięczne *vacatio legis*, powoduje, że w takim czasie nie jest możliwe wykonanie przez SKOK-i obowiązków nałożonych kolejnym aktem prawnym. Jak się później okazało, KRS nie bez przyczyny zwracała uwagę, że kolejna aktualizacja obowiązków wynikających z przepisów prawa w obecnej sytuacji gospodarczej nie może wpłynąć pozytywnie na stan finansów SKOK-ów i wymagać może rozpoczęcia procesów restrukturyzacji i stabilizacji kas od nowa. Zwracała też uwagę, że procesy zatwierdzania programów postępowania naprawczego i ich realizacji zostaną wydłużone, co doprowadzi do pogorszenia się sytuacji w całym sektorze¹². KRS zwracała także uwagę na to, że dotychczasowa pomoc stabilizacyjna udzielona przez Kasę Krajową będzie nieadekwatna do nowej sytuacji.

Tak się też stało. Rozporządzenie, stanowiąc dla kas istotne obciążenie, wymusiło na nich czasochłonne zmiany w kwestiach organizacyjnych, systemach informatycznych oraz wpłynęło na bieżącą działalność kas. Bezskuteczne okazały się także apele Krajowej Kasy, która działała w imieniu SKOK-ów, kierowane do ustawodawcy o zmianę terminu wejścia w życie rozporządzenia. Nie wzięto pod uwagę także zgłaszanego przez KRS argumentu, że utrudnienia w realizacji procesów restrukturyzacyjnych w SKOK-ach przełożą się na zwiększenie wypłat z tytułu gwarancji depozytów członków kas z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Zdecydowana większość dotychczas wprowadzonych w ten sposób zmian przyczyniała się do coraz gorszego obrazu sytuacji finansowej spółdzielczych kas i prowokowała kolejne działania ze strony nadzorcy.

Jeden z zarzutów formułowanych przez KRS, w stosunku do nowego rozporządzenia, dotyczył braku uwzględnienia przez Ministerstwo Finansów, przy przygotowaniu projektu dla wszystkich kas w oparciu o rachunkowość bankową, specyfiki działania kas, a przede wszystkim istnienia małych kas, liczących od 700 do 2000 członków, z aktywami na poziomie kilku do kilkunastu milionów, które nie będą w stanie udźwignąć dodatkowych ciężarów nakładanych przez ustawodawcę. Zwrócić należy uwagę, że ten sam argument był podnoszony przez wnioskodawców kwestionujących zgodność art. 60 Ustawy o SKOK z Konstytucją RP, który Trybunał Konstytucyjny uznał następnie za niezgodny z Konstytucją.

Zaniepokojenie niestabilnością otoczenia regulacyjnego kas w Polsce widać także w uchwale Zgromadzenia Ogólnego Cooperatives Europe z dnia 3 kwietnia 2014 r., podjętej w konsekwencji dokonywanego w wielu krajach europejskich przeglądu legislacji spółdzielczej. Uznając, że jest to pożądany proces, organizacja zwróciła uwagę, że w niektórych krajach

¹⁰ Uchwała nr 23/2014 Zgromadzenia Ogólnego Krajowej Rady Spółdzielczej.

¹¹ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych.

¹² W ocenie Ministerstwa Finansów o ok. 30 mln złotych in minus, wg. szacunków kas o wielokrotnie większą kwotę.

europejskich jak Polska czy Turcja niektóre nowelizacje zmierzają do ograniczenia samorządności spółdzielni, co budzi niepokój Międzynarodowego Związku Spółdzielczego i Cooperatives Europe, jako europejskiego regionu tego Związku.

Zgromadzenie Ogólne Cooperatives Europe przypomniało europejskim rządóm i parlamentóm o uznaniu spółdzielni przez Międzynarodową Organizację Pracy w przyjętym przez jej członków Zaleceniu nr 193, w Traktatach Unii Europejskiej (Art. 57 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), w Statucie Spółdzielni Europejskiej (SCE) i w szeregu sprawozdań Parlamentu Europejskiego.

Zwracając uwagę na to, że spółdzielnie są przedsiębiorstwami będącymi własnością ich członków i stosującymi się do siedmiu Zasad Spółdzielczych, tj. dobrowolnego i otwartego członkostwa, demokratycznej kontroli członkowskiej, ekonomicznego uczestnictwa członków, autonomii i niezależności, edukacji, szkolenia i informacji, współpracy pomiędzy spółdzielniami, troski o społeczność wskazano, że niezwykle ważne jest uwzględnianie tych zasad przy dokonywaniu jakichkolwiek zmian legislacyjnych.



3. Rola i miejsce spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych

3.1. Fakty i mity o SKOK

3.1.1 Piramida finansowa?

Pod koniec lipca br. taką opinię o SKOK-ach wyraził **Mateusz Szczurek** - minister finansów, przewodniczący Komitetu Stabilności Finansowej, podczas posiedzenia sejmowej komisji finansów publicznych. Wcześniej podobne opinie pojawiały się w publicystyce i funkcjonowały głównie w przestrzeni medialnej. Użycie takiego sformułowania przez wysokiego urzędnika państwowego wobec działającej zgodnie z prawem instytucji kredytowej, w której depozyty chronione są przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, nadzorowanej od 2012 r. przez publiczny organ nadzoru wywołało konsternację.

Minister Finansów na pewno wie, co to jest piramida finansowa, zna **schemat Ponziego** (Charles Ponzi kilka razy był skazywany za swoją piramidę na karę więzienia), wie, jakie przestępstwa popełnił współczesny guru piramid - **Bernard Madoff** (otrzymał wyrok 150 lat więzienia) i na pewno studiował historię **Bezpiecznej Kasy Oszczędności** Lecha Grobelnego. Prawdopodobnie wie również, że piramidą finansową jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, czyli polski system emerytalny po likwidacji OFE.

W klasycznej piramidzie zyski jednych członków są realizowane z wpłat kolejnych. Piramida pada, gdy kończy się dopływ kolejnych członków i tym samym wysycha źródło pieniędzy. Tak działał Ponzi, Madoff, Grobelny. SKOK piramidą nie jest, gdyż zbiera realne pieniądze. SKOK-i badają sytuację finansową klientów przed udzieleniem kredytu, przestrzegają procedury pochodzenia kapitału. Ich działalność podlega nadzorowi KNF, co już z definicji wyklucza możliwość skonstruowania piramidy. Prowadzą wymaganą przepisami sprawozdawczość, raportują wyniki finansowe organowi nadzoru, a depozyty klientów są gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Według danych z marca 2015 r., SKOK-i udzieliły pożyczek za 8,2 mld zł, natomiast ich depozyty wynosiły 11,7 mld zł. Utrzymywanie wysokiej **nadwyżki depozytów nad kredytami** jest obowiązkiem kas, wynikającym z zapisów statutowych. Taka struktura finansowa nie może być piramidą.

3.1.2 Czy SKOK-i są parabankiem?

Według definicji Komitetu Stabilności Finansowej, parabanki nie działają w oparciu o prawo bankowe, ale zarazem oferują usługi oraz produkty finansowe podobne do usług bankowych. Działalność parabanków nie jest kontrolowana przez Komisję Nadzoru Finansowego. SKOK-i nie są więc parabankiem. Ich działalność jest usankcjonowana prawem, podlegają

Ustawie o SKOK, są nadzorowane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Ryzyko utraty środków jest niskie, w przeciwieństwie do parabanków, ponieważ **depozyty klientów są w nich chronione przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny**. SKOK-i mogą zbierać depozyty i wykorzystywać je do oferowania produktów finansowych. W przypadku parabanków jest to zabronione. Oferta SKOK-ów jest znacznie bogatsza niż parabanków.

3.1.3 Za kłopoty SKOK zapłaci każdy Polak?

Przekłamanie polega na tym, że po pierwsze – SKOK-i posiadają własny system zabezpieczeń, z którego zasilają i zasilają kasy potrzebujące pomocy finansowej.

Zabezpieczeniem depozytów zgromadzonych w SKOK-ach jest też Bankowy Fundusz Gwarancyjny, który gwarantuje każdemu poszkodowanemu wypłatę do równowartości 100 tys. euro. SKOK-i dokładają się do BFG, i to w dużym stopniu. W 2015 r. **składka banków na BFG wzrosła dwukrotnie, a składka SKOK - ok. 3,5 razy**, w porównaniu do 2014 r. BFG jak dotąd w niewielkim stopniu pokrywa szkody wynikłe z upadłości kas, natomiast wypłaca właścicielom depozytów gwarantowane środki. Kwoty te następnie są odyskiwane w procesie windykacji, choć oczywiście nie w całości.

3.1.4 „Kreatywna księgowość” w SKOK-ach?

Sformułowanie podobne do „piramidy”, o podobnym ciężarze gatunkowym. Stosowane w publicystyce, ale ostatnio użyte przez Izabelę Leszczyńską, wiceminister finansów, w wywiadzie prasowym 5 sierpnia 2015 r. Oskarżenie o „kreatywną księgowość” to ciężki kaliber na rynku finansowym. Zastosowanie go przez wysokiego rangą funkcjonariusza państwowego budzi poważne wątpliwości. Oskarżenie tej rangi wymaga zdecydowanych działań, włączając w to prokuraturę, stąd tym bardziej niezrozumiałe jest tak swobodna wypowiedź nie pociągająca za sobą dalszych działań.

Tymczasem, księgowość prowadzona przez SKOK-i była podporządkowana zasadom ustalonym przez związki kredytowe, przez Światową Radę Unii Kredytowych - WOCCU, a w przypadku Polski – spełniała normy **krajowych standardów rachunkowości**. Problemy pojawiły się po narzuceniu przez Ministerstwo Finansów bankowych norm oceny zdolności kredytowej. Nie tylko utrudniło to świadczenie samopomocy finansowej (co jest sensem istnienia SKOK), lecz stało się również poważnym obciążeniem dla całego sektora spółdzielczego.

3.1.5 Tykająca bomba, która rozsądzi system bankowy?

Opinia wyrażana nie tylko w debacie medialnej, ale również przez niektórych urzędników państwowych. Nieprawdziwa, biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką skalę działania SKOK-ów. Zaprzecza jej Raport o stabilności systemu finansowego, opublikowany przez **Narodowy Bank Polski** w lipcu 2014 r.: *„Trudna sytuacja w sektorze SKOK również nie powinna generować ryzyka systemowego ze względu na nieznaczną skalę powiązań kas z innymi instytucjami finansowymi”*.

3.2. Działalność SKOK-ów a zaufanie do przedsiębiorców

Ostatnie lata pokazują, że SKOK-i nie są ulubieńcem polityków. O obciążeniu dla systemu bankowego, jakie stwarzają SKOK-i mówiła w lipcu premier **Ewa Kopacz**. Również inni politycy rządzącej koalicji nie szczędzili SKOK-om krytyki. Jednak najmocniejsza – jak do tej pory – była wspomniana już wypowiedź Ministra Finansów Mateusza Szczurka, który 24 lipca br., podczas posiedzenia sejmowej Komisji Finansów Publicznych, nazwał SKOK-i piramidami finansowymi. Wywołało to falę krytyki ministra, posądzanego wręcz o **próbę zasiania paniki na rynku** (prof. Tomasz Nałęcz, doradca prezydenta Bronisława Komorowskiego, uznał wypowiedź Szczurka za "*bardzo nieodpowiedzialną*").

Wypowiedź Ministra Finansów dała hasło do innych, również niebezpiecznych, z punktu widzenia rynku finansowego, deklaracji: **Joanna Mucha**, rzecznik sztabu PO, nazwała SKOK-i największą aferą ostatniego ćwierćwiecza, a Izabela Leszczyna, wiceminister finansów, oskarżyła SKOK-i o wspomniane już uprawianie kreatywnej księgowości. Do kampanii włączył się również minister rolnictwa **Marek Sawicki**, który powiedział, że działanie SKOK-ów „*wygląda na piramidę finansową*”. Tak duża liczba negatywnych wypowiedzi osób piastujących ważne funkcje w państwie mogła poważnie zaszkodzić liczącej się części rynku finansowego, podważyć nie tylko jej wizerunek, ale również wizerunek polskich przedsiębiorców. Tworzenie obrazu nieuczciwych i oszukujących klientów podmiotów, wyprowadzających zyski za granicę, to działania szkodzące polskiej przedsiębiorczości. W ostatnich latach takich deklaracji, a także konkretnych działań, nie brakuje. Wojna ze SKOK-ami to tylko jeden z przykładów walki rządu z polskimi przedsiębiorcami.

WEI wskazywał wielokrotnie, że przedsiębiorczość jest w Polsce represjonowana, wiele regulacji skarbowych jest sprzecznych z podstawowymi prawami człowieka, gwarantowanymi przez Konstytucję. Przepisy podatkowe w Polsce są oceniane jako najmniej stabilne w Europie. Ustawa o VAT była zmieniana od 2004 r. aż 36 razy. Od listopada 2013 r. minister finansów wydał około tysiąca interpretacji dotyczących VAT. Mimo przepisów określających **czas kontroli skarbowych** urzędy państwowe nauczyły się je obchodzić. Ignorowane są regulacje **Kodeksu postępowania administracyjnego**, teoretycznie mającego ograniczyć biurokrację, martwa jest **ustawa o odpowiedzialności urzędników** za działania niezgodne z prawem. Według raportu Doing Business, polski przedsiębiorca czeka na rozstrzygnięcie sporu przez sąd 685 dni, średnio kosztuje go to 19,4 proc. wartości roszczenia i wymaga 33 procedur. Groźne są przypadki szykanowania przedsiębiorców przez aparat państwowy, będące skutkiem m.in. upolitycznienia instytucji publicznych, instrumentalnego traktowania prawa czy też niekompetencji urzędników. Przykładów niszczenia przedsiębiorczości przez organy państwa jest wiele. Ostatnio zbankrutował znany polski producent bielizny **Atlantis**, którego dobił urząd skarbowy żądając kilku milionów podatku. Wieloletnią i wyniszczającą wojnę ze skarbowką prowadzi spółka **Drop SA**, urzędnicy zniszczyli firmę **Nexa** z Zamościa, która ujawniła karuzelę VAT, komputerowego potentata **JTT** z Wrocławia, twórcę **Optimusa** Romana Kluskę, spowodowali gigantyczne straty w **Centrozapie**. Walka z polskimi przedsiębiorcami toczy się na wielu frontach, natomiast wielkie zagraniczne korporacje cieszą się względami ekipy rządzącej.

3.3. SKOK-i a sektor finansowy w Polsce

Mimo stosunkowo niewielkiej skali działania pełnią bardzo ważną rolę społeczną - aktywa SKOK stanowią ok. 0,8 proc. aktywów funkcjonujących w naszym kraju instytucji finansowych, udział w depozytach gospodarstw domowych oscyluje na poziomie 3 proc. lokat bankowych, w kredytach jest niewiele większy.

Wynika to ze specyfiki SKOK-ów: o ile o przyznaniu kredytu w banku komercyjnym decyduje ocena możliwości spłaty zobowiązania i historia kredytowa, w SKOK - obok analizy dochodu i zabezpieczenia wiarygodności komitet kredytowy bierze pod uwagę uczciwość i wiarygodność członka kasy (aby korzystać z usług SKOK trzeba być jej członkiem, czyli posiadać przynajmniej jeden udział), a także rękojmię zwrotu pożyczki.

Według statutu SKOK, **kasy nie są zwykłą instytucją finansową, ale wspólnotą ludzi**, których łączą wyznawane wartości moralne i cele działania. Istotą funkcjonowania kasy - jak orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku 12 stycznia 2012 r. - jest propagowanie oszczędności i gospodarności, upowszechnianie idei finansowej samopomocy, kształtowanie umiejętności zarządzania finansami w sposób efektywny i demokratyczny, jak również zapewnienie członkom SKOK-u możliwości korzystnego gromadzenia oszczędności oraz źródła pożyczek i kredytów o umiarkowanym oprocentowaniu. Światowa Rada Unii Kredytowych (WOCCU) podkreśla niezarobkowy (non profit) charakter działalności kas, podobnie jak Unia Europejska, która w 2006 r. wyłączyła spółdzielczość kredytową z regulacji dotyczących instytucji finansowych, a następnie potwierdziła ich status jako mikroprzedsiębiorstw działających w celach niekomercyjnych.

Kapitał zaangażowany w kasach jest całkowicie polski, wspiera polską przedsiębiorczość, promuje osoby fizyczne i przedsiębiorstwa działające na terenie Polski. Pod tym względem SKOK-i są wyjątkowym zjawiskiem na tle naszego sektora finansowego, zdominowanego przez kapitał zagraniczny. Aktywa banków z przewagą kapitału zagranicznego wynosiły na koniec zeszłego roku 923 mld zł (60 proc. aktywów sektora bankowego ogółem), a zakładów ubezpieczeniowych – ponad 91 mld zł (51 proc. aktywów ubezpieczycieli). W pierwszej dziesiątce największych banków w Polsce tylko trzy posiada dominujący kapitał polski. Nie jest to zdrowa sytuacja, dlatego już od kilku lat w obiegu publicznym pojawia się postulat **polonizacji polskiego sektora finansowego** lub jego „udomowienia” (ostatnio z taką ideą wystąpił w Sejmie Marek Belka, prezes NBP). Celem polonizacji byłoby m.in. zatrzymanie zysków banków w Polsce, skłonienie ich do większej dbałości o polskiego klienta i polską gospodarkę, lepsze dostosowanie się do specyfiki naszego rynku.

SKOK-i to polskie instytucje, nie uwikłane w międzynarodowe zależności, nie oferujące ryzykownych i skomplikowanych produktów finansowych. Można przypuszczać, że jedną z form spełnienia postulatu polonizacji polskiego sektora finansowego mogłoby być wzmocnienie SKOK-ów. Polska gospodarka na pewno na tym skorzysta.

3.4. Strategia EBOR dla Polski. Dominacja zagranicznych banków.

Na zagrożenia dla naszego rynku finansowego związane z dominacją zagranicznego sektora bankowego w Polsce zwraca uwagę EBOR w swojej „Strategii dla Polski”, zatwierdzonej 17 grudnia 2013 r. *„Zakłócenia występujące w europejskim sektorze bankowym stanowią duże zagrożenie dla Polski, biorąc pod uwagę fakt, iż **około 70 proc. polskich aktywów bankowych jest własnością podmiotów zagranicznych**, z których około jedna trzecia pochodzi z krajów peryferyjnych strefy euro”*. EBOR podkreśla, że kilka banków komercyjnych wykazuje „istotne niedopasowania w zakresie terminów zapadalności oraz otwarte ekspozycje walutowe wynikające z wcześniejszej działalności kredytowej prowadzonej w walutach obcych. Dodatkowo, występuje powszechna zależność od depozytów oraz brak średnio/długoterminowych instrumentów finansowych dostępnych dla polskiego sektora bankowego. Pomimo pewnych prób podejmowanych przez organ regulacyjny nie istnieją długoterminowe instrumenty z zakresu finansowania, które byłyby dostępne dla polskich banków i pozwalałyby na rozwiązanie problemów związanych z niedopasowaniem w zakresie płynności długoterminowej”. EBOR zauważa, że wzrost akcji kredytowej dotyczącej kredytów konsumenckich oraz kredytów dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jest niski i ta utrzymująca się tendencja pogłębia silne różnice pomiędzy regionami kraju. „W związku z powyższym banki, w tym banki spółdzielcze (pod warunkiem przeprowadzenia stosownych reform i wzmocnienia systemu), mogą odegrać rolę w skierowaniu większej liczby kredytów do regionów biedniejszych, w których dostęp do kredytów dla mikro- i małych przedsiębiorstw jest bardzo nierówny”, twierdzi EBOR.



4. Wyniki finansowe sektora SKOK

Wyniki finansowe SKOK są przedmiotem kontrowersji między Kasą Krajową a KNF. Według nadzoru, kasy są w fatalnej sytuacji finansowej i ich kondycja się pogarsza. Kasa Krajowa z kolei twierdzi, że sytuacja SKOK-ów wcale nie jest tak zła, jak uważa KNF, a pogorszenie wyników było następstwem działań kontrolnych KNF, a także ciągłych zmian systemu raportowania narzuconego kasom przez Ministerstwo Finansów.

Według informacji SKOK-ów, spółdzielcze kasy oszczędnościowo - kredytowe zanotowały na koniec maja 2015 r. **dodatni wynik z działalności podstawowej wynoszący ponad 58 mln zł.**

Mimo licznych negatywnych przekazów medialnych i wystąpień prominentnych przedstawicieli rządu, w kasach nie zanotowano gwałtownego odpływu aktywów. Może to świadczyć o stosunkowo mocnych więziach łączących członków kas, bardziej odpornych na negatywne komunikaty niż w przypadku klientów banków komercyjnych. Można przypuszczać, że publicznie wyrażone opinie o dużym komercyjnym banku jako „piramidzie”, „tykającej bombie” czy uprawianej w nim „kreatywnej księgowości” wywołałyby panikę, spowodowałyby szybki odpływ depozytów i ucieczkę klientów. W SKOK-ach nic takiego się nie wydarzyło. Co więcej, z informacji jakie do nas doływają, wynika, że członkowie zamkniętych przez KNF SKOK-ów, przenoszą swoje wkłady kapitałowe do innych SKOK-ów, a nie do oferowanych im kont w dużych komercyjnych bankach.

SKOK-i czują się odpowiedzialne za swoich członków, posiadają również mechanizmy stabilizujące ich sytuację finansową. Są one wykorzystane zawsze wtedy, gdy którakolwiek z kas przeżywa problemy i potrzebuje wsparcia. Kasa Krajowa udziela ich według precyzyjnych reguł, nawet wówczas, gdy pogorszenie wyników nie zostało zawinione przez kasy, ale przez nieodpowiedzialne działania administracji państwowej i organ nadzoru. Według sprawozdania z działalności za 2014 r., Kasa Krajowa pozyskała z TUW SKOK pożyczkę w wysokości 90 mln zł na pomoc stabilizacyjną SKOK-om, a także wyemitowała obligacje o wartości nominalnej 50 mln zł (obligacje zostały objęte przez SKOK Holding). W związku z zawieszeniem działalności SKOK Wspólnota, Kasa Krajowa przekazała do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego 33,4 mln zł, a po ogłoszeniu jego upadłości – fundusz stabilizacyjny przekazał 25,7 mln zł. W związku z sytuacją SKOK w Wołominie, z funduszu stabilizacyjnego zostało przekazanych na rzecz BFG 194,3 mln zł. W 2014 r. Kasa Krajowa przyznała SKOK-om pomoc ze środków funduszu stabilizacyjnego w formie kredytu udzielanego na zasadach zobowiązania podporządkowanego w łącznej kwocie 158,8 mln zł oraz w formie objęcia udziałów w wysokości 122,2 mln zł. Ponadto w 2014 r. nastąpiła wypłata ostatniej transzy kredytu stabilizacyjnego przyznanego jednej z kas w 2012 r. w wysokości 80,3 mln zł. W sumie pomoc z funduszu stabilizacyjnego w 2014 r. sięgnęła 361,3 mln zł.



5. Nadzór nad SKOK.

5.1. Działania KNF

Organy nadzoru powinny rzetelnie informować o sytuacji na rynku finansowym. Jest to ich obowiązek wynikający z regulacji prawnych. Takim obowiązkiem podlega również KNF, zwłaszcza, że nadzoruje on rynek wyjątkowo wrażliwy, działający w zmiennym otoczeniu międzynarodowym.

KNF ma już na swoim koncie kilka wpadek, np. opcje czy kredyty walutowe. Na uchybienia w działalności KNF wskazała w raporcie opublikowanym w lipcu 2015 r. **Najwyższa Izba Kontroli**. NIK ocenił pozytywnie wykonywanie zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i uczciwości obrotu instrumentami finansowymi przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (oceny pozytywne otrzymała też GPW czy KDPW), ale zwrócił uwagę, że „niektóre czynności nadzorcze były jednak prowadzone przez UKNF w sposób długotrwały i nieprzejrzysty, co nie sprzyjało umacnianiu zaufania do rynku”.

To poważny zarzut wobec instytucji, której zadaniem jest nie tylko nadzór, ale również troska o stabilność rynku. Na przykładzie SKOK-ów można zauważyć problem z uzyskiwaniem rzetelnych informacji na ten temat. Niepokojący sygnał pojawił w **kwietniu 2013** roku, kiedy KNF opublikował pierwszy raport o złej kondycji finansowej SKOK. Kolejne raporty i prezentacje były równie dramatyczne. Od strony faktograficznej sprawiały dobre wrażenie, nie wyjaśniały jednak, co było przyczyną trudności finansowych sektora, jaki był wpływ nowych regulacji na koszty SKOK-ów. Zabrakło wyjaśnień dotyczących związku rentowności SKOK-ów z wahaniami koniunktury, chociaż takie komentarze znajdowały się w raportach dotyczących kondycji banków. Nie pojawiła się również informacja, że od 17 kwietnia 2014 roku kasy realizujące programy naprawcze mają zakaz reklamowania depozytów, co w sposób oczywisty musiało odbić się na ich wynikach finansowych. Raporty, pozbawione komentarzy na temat przyczyn pogorszenia wyników finansowych SKOK były szeroko komentowane w mediach i miały zdecydowanie negatywny wpływ na kształtowanie opinii Polaków, a tym samym klientów SKOK-ów o kasach.

Wartość merytoryczna opracowań i raportów publikowanych przez KNF jest zwykle podważana przez Kasę Krajową SKOK. Tak było np. z przedstawionym w październiku 2014 r. „**Informacją w sprawie powiązań kapitałowych i personalnych** w sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych”, do których Kasa Krajowa zamieściła długą listę uwag. Kasa Krajowa zarzuciła temu dokumentowi m.in. to, że KNF umieścił na liście firm funkcjonujących w ramach systemu SKOK spółki nieistniejące oraz niemające żadnych powiązań właścicielskich i kapitałowych z systemem SKOK, podał nieprawdziwe informacje dotyczące zysków zatrzymanych w SKOK Holding S.a.r.l. przynależnych Kasie Krajowej, a także nie zamieścił informacji dotyczącej przyznanej pomocy przez Kasę Krajową SKOK-om w ramach „Funduszu Stabilizacyjnego” (przyznano pomoc w wysokości **312 mln zł**). Ostry komentarz SKOK-ów

wywołał również taki zapis w prezentacji KNF: „Podstawowym podmiotem sektora skok jest SKOK Holding S.a.r.l. w Luksemburgu. Spółka SKOK Holding S.a.r.l. została utworzona aktem założycielskim z dnia 12 października 2007 r.”. „Publikacja tego typu stwierdzeń w dokumencie instytucji odpowiedzialnej za nadzór na spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych budzi wątpliwości dotyczące jakości nadzoru” – komentowała Kasa Krajowa - „Podstawowym podmiotem sektora SKOK – zgodnie z ustawą o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i zgodnie z wiedzą Komisji Nadzoru Finansowego, jest Kasa Krajowa”.

„Informacja”, tak samo zresztą jak inne publikacje KNF poświęcone SKOK-om, była obszernie omawiana w mediach. Wydaje się, że tego rodzaju publikacja, pochodząca od organu nadzorującego sektor finansowy, nie powinna zawierać błędów wynikających albo z niestaranności albo z braku pełnej wiedzy o referowanym sektorze. Faktem jest, że KNF poświęca SKOK-om dużo uwagi, niewspółmiernie do zajmowanej przez nie pozycji na rynku finansowym. Podczas omawiania „Informacji” w Senacie, senatorowie zwrócili uwagę, że Komisja nigdy wcześniej nie ujawniła na forum publicznym podobnej analizy nadzorowanych podmiotów, choć kontroluje instytucje o dużo większym wpływie na stabilność systemu finansowego niż SKOK-i. Zaproponowali Andrzejowi Jakubiakowi, Przewodniczącemu KNF, publikację podobnych analiz dotyczących o wiele większych banków działających w Polsce, o skomplikowanych związkach kapitałowych.

KNF ma poważny problem nie tylko z merytoryką i obiektywizmem, ale również z zapewnieniem szczelności informacji na temat podejmowanych przez siebie działań. 25 lipca, czyli na dwa tygodnie przed posiedzeniem KNF dotyczącym SKOK i podjęciem ważnych dla tego sektora rozstrzygnięć, na łamach Gazety Wyborczej pojawił się artykuł na temat kas, którego autor powoływał się na „jednego z wysokich urzędników doskonale znających temat”. Anonimowe źródło nie tylko wiedziało, kiedy KNF zajmie się SKOK-ami, ale również, jakie podejmie decyzje. Jest to sytuacja bardzo niezręczna dla Komisji Nadzoru Finansowego, ponieważ podważa jej wiarygodność. Kasa Krajowa wystąpiła do Przewodniczącego Komisji o ustalenia tożsamości urzędnika, który ujawnił gazecie przyszłe rozstrzygnięcia KNF, a także pytała czy to prokuratura nie powinna ustalić czy doszło do naruszenia tajemnicy zawodowej, a także niezależności Komisji Nadzoru Finansowego.

5.2. Czy działania KNF pozostają bez echa?

Sprawą SKOK-ów interesowała się także wspomniana już WOCCU. W swoim wystąpieniu do Prezydenta RP – Bronisława Komorowskiego oraz do Premier Ewy Kopacz w dniu 5 marca 2015 r. WOCCU odniosła się jednoznacznie krytycznie do działań podejmowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego w stosunku do polskiego sektora spółdzielczego, jednoznacznie wskazując na jego uchybienia i nieściłości.

Odnosząc się do „Rekomendacji dotyczącej dobrych praktyk zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych” WOCCU wskazała na to, że „*Niektóre aspekty projektu, jeśli zostanie on sfinalizowany, wywrą niezamierzone skutki, w tym obniżenie jakości kredytów udzielanych przez kasy kredytowe, zarazem zaś nałożą na kasy nieracjonalnie duże obciążenia związane z przestrzeganiem przepisów i regulacji*”.

Eksperti tej międzynarodowej instytucji wskazali, że główne zarzuty formułowane przez KNF wobec polskich unii kredytowych wynikają głównie ze złej woli i nieprawidłowo rozumianych standardów. Udowadniają, że niezwykle często podnoszony przez KNF zarzut zaniku wspólnej więzi w kasach kredytowych jest źle rozumiany i nietrafiony, podają też przykłady państw, które zrezygnowały z wymogu wspólnej więzi w uniach kredytowych takie jak Australia, Kanada, USA czy Wielka Brytania.

WOCCU wskazała także na dużo mniej ryzykowny charakter kas kredytowych w porównaniu do działalności prowadzonej przez banki komercyjne. Te pierwsze prowadzą działalność udzielając pożyczek głównie osobom fizycznym i nie inwestując w złożone produkty finansowe. WOCCU sformułowało także szereg argumentów o charakterze finansowym wskazujących na liczne uchybienia w raportach KNF, które wynikają z niezajomości rynku i charakteru usług świadczonych w ramach unii kredytowych na świecie.

WOCCU skrytykowała i wyraziła zaniepokojenie arbitralnymi i nieprzewidywalnymi działaniami prowadzonymi przez Komisję Nadzoru Finansowego w stosunku do Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo - Kredytowej (Kasy Krajowej) oraz polskich kas. Wskazała, że postępowania te mogą doprowadzić do przymusowej administracji Kasą Krajową oraz powołania zarządu komisarycznego, który miałby przejąć wszystkie funkcje zarządcze i menedżerskie Kasy Krajowej. Organizacja jednoznacznie wskazała także, że takie działania trudno uzasadnić wobec tego, że Kasa Krajowa jest rentowna i była tylko tymczasowo niedokapitalizowana. *„Czasowa utrata przez Kasę Krajową kapitałów własnych wystąpiła tylko raz i była konsekwencją drastycznego spadku wartości obligacji rządowych, w wyniku reformy emerytalnej.”* Było to spowodowane regulacjami prawnymi - większość inwestycji jest niedozwolona a dostępne instrumenty finansowe ograniczają się w rzeczywistości do obligacji rządowych, przedstawiających niskie ryzyko kredytowe dla Kasy Krajowej. Eksperti WOCCU wskazali, że *„pomimo straty na obligacjach rządowych w wyniku reformy emerytalnej, Kasa Krajowa pozostaje efektywnym i finansowo wydajnym przedsiębiorstwem”* - rok 2014 to nadwyżka z działalności operacyjnej przekraczająca 30 milionów złotych, co jest tylko kontynuacją dotychczas generowanych nadwyżek operacyjnych.

WOCCU zwróciło także uwagę, że pomimo rentowności Kasy Krajowej i jednorazowego charakteru strat wynikłych z takiej, a nie innej polityki rządowej, KNF odrzuciła aż trzy różne Plany Postępowania Naprawczego, które Kasa Krajowa przedstawiła KNF, co wskazuje na arbitralność KNF i brak jasnego uzasadnienia dla podejmowanych działań lub brak właściwej oceny sytuacji.

Zwróciło także uwagę na potencjalne naruszenie wolności słowa i zasady praworządności, jakie może nieść za sobą ustanowienie administratora Kasą Krajową. Jak, bowiem, administrator ma reprezentować interes kas, skoro będzie powołany i zależny od agencji rządowej? WOCCU wskazała, że takie działania spowodują także konflikt interesów i utratę przez SKOK-i możliwości działania, w tym wykonywania prawa do sprawiedliwego i równego traktowania wobec prawa.



6. SKOK-i a polityka

6.1. Upolitycznienie nadzoru nad SKOK-ami

Trudno zaprzeczyć, że od trzech lat SKOK-i przechodzą twardą szkołę, zarówno w sferze regulacyjnej jak i praktycznej - egzekwowania przepisów prawa. Podczas ostatniej kampanii prezydenckiej można było zaobserwować wzmożoną kumulację negatywnych komunikatów na temat SKOK-ów. Wiele z nich padało z ust polityków na co dzień nie zajmujących się tą sferą życia społeczno - gospodarczego. Atmosfera wytworzona w czasie kampanii była swoistą próbą, takim stress testem przeprowadzonym w kasach w warunkach rzeczywistych. Na szczęście, działania te, nie spowodowały masowych wypłat depozytów z kas. I to pomimo tego, że - „...przez ponad sześć tygodni byliśmy celem silnych ataków politycznych. Nie doszło do paniki,» – mówił pod koniec lipca w wywiadzie dla Rzeczypospolitej Rafał Matusiak, prezes Kasy Krajowej.

„Stress testy” administracja rządowa przeprowadza regularnie rozmaitym branżom czy grupom polskich przedsiębiorców. Przypadek SKOK-ów jest o tyle wyjątkowy, że ma charakter publiczny.

Sytuacja zaczęła być prawdziwie problematyczna **od października 2012 roku**, kiedy ustawa o SKOK-ach weszła w życie. Jak pisze Grażyna Ancyparowicz w raporcie „Sytuacja prawna a standing finansowy spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych”, od tej pory samorządność w spółdzielczości kredytowej została radykalnie ograniczona, kompetencje Kasy Krajowej zmarginalizowane, a decydujący wpływ na wycenę aktywów i pasywów SKOK-ów, programy naprawcze, wybór zarządu czy łączenie kas zyskali urzędnicy i inspektorzy delegowani przez KNF. Wskazuje też, że do spółdzielczości kredytowej zostały mechanicznie przeniesione rozwiązania stosowane w wielkich bankach, a kasy muszą stosować takie same zasady oceny zdolności kredytowej jak one.

Jak twierdzi Ancyparowicz, nagłe załamanie kas nastąpiło w 2012 r., a ich standing finansowy pogorszył się w następnych latach. Wynikało to z poddania mikroprzedsiębiorstw finansowych, jakimi są SKOK-i, tak ostrym rygorom, jakim z trudem mogłyby sprostać znacznie silniejsze od nich, działające na nieporównywalnie większą skalę i generujące nieporównanie wyższe ryzyko systemowe banki komercyjne. W 2013 r. przychody kas spadły o 20,1 proc., a koszty o 17,2 proc. Po trzech kwartałach 2014 r. tendencja spadkowa utrzymywała się nadal. W ciągu dziewięciu miesięcy 2014 r. depozyty spadły o 1,5 mld zł, a aktywa obniżyły się o 640 mln zł. Tak duże pogorszenie wyników nie mogło być efektem sytuacji gospodarczej: w tym czasie nic złego się nie stało – ani w Polsce, ani w Europie – co by uzasadniało tak duże zmiany w SKOK-ach.

6.2. Badanie bilansów kas

Podczas konferencji prasowej SKOK, 28 lipca 2015 r., Rafał Matusiak, prezes Kasy Krajowej, SKOK, przedstawił kulisy pracy firmy audytorskiej **Deloitte**, która na zlecenie KNF przeprowadziła powtórne badania bilansów za rok 2013 pięciu największych kas. Według Rafała Matusiaka, raport sporządzony przez Deloitte stał się podstawą ataku ministra finansów Mateusza Szczurka na SKOK-i. Według relacji Rafała Matusiaka, pracownicy Deloitte, opisując te same zdarzenia gospodarcze zachodzące w różnych kasach przedstawiali je w odmienny sposób – zawsze tak, by z opisu wynikały wnioski niekorzystne dla badanej SKOK.

SKOK Wielkopolska wystąpiła do KNF o udostępnienie dokumentacji umowy na przygotowanie badania, jednak nie otrzymała dokumentów. Przedstawiciele kasy poinformowali, że zamówili opinie na temat sprawozdań finansowych w innych renomowanych firmach, m.in. PwC. Potwierdziły one rzetelność sprawozdań i przedstawiały zupełnie odmiennie wnioski, niż te zawarte w raportach przygotowanych na zlecenie KNF.

6.3. Komu przeszkadzają SKOK-i?

O ile przez lata SKOK-i pozostawione były same sobie, od 2012 r. obserwujemy intensyfikację działań i kontroli wymierzonych w SKOK-i. Trudno nie odnieść wrażenia, że SKOK-i zostały wykorzystane do walki politycznej. Stąd wysoka temperatura sporu i włączanie się do dyskusji o wewnętrznych problemach kas oraz ich klientów polityków jednej i drugiej opcji. Każdy raport KNF poświęcony SKOK-om staje się powodem do politycznych dyskusji, w ramach których pojawia się wiele wypowiedzi podważających działalność SKOK-ów czy wręcz sugerujących ich nielegalny charakter. Tego typu wypowiedzi nie tylko szkodzą gospodarce, polskim przedsiębiorcom i rynkowi finansowemu, ale również **psują państwo**.

Do tej kategorii działań – kierujących się bieżącym interesem politycznym, a nie potrzebami kas i ich klientów – należy również propozycja powołania sejmowej komisji śledczej w sprawie SKOK-ów. Szanse na jej ustanowienie w obecnej kadencji są żadne (zresztą co do potrzeby jej powołania nie ma jednomyslności w koalicji rządzącej). Nic dziwnego, że coraz częściej podobne pomysły odbierane są jako mające charakter wybitnie polityczny i służące jedynie kampanii wyborczej.

Wplątanie w polityczną grę zwykle wiąże się z wysokim kosztem. SKOK-i przekonały się o tym w okresie ostatniej kampanii prezydenckiej, podczas której podważano ich wiarygodność i stabilność. - *Nie doszło do paniki, jednak część naszych członków, zaniepokojona doniesieniami mediów, zdecydowała się na wycofanie swoich środków. Kwota tych wypłat wyniosła ok. 6 proc. ówczesnych depozytów zgromadzonych w SKOK. Ataki skończyły się dopiero, gdy w połowie kwietnia wiceminister finansów Izabela Leszczyńska w Sejmie zapewniła, że pieniądze w SKOK są bezpieczne i gwarantowane przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Od tego czasu obserwujemy wzrost depozytów, chociaż nie tak szybki jak w poprzednich latach –* mówił w lipcu Rafał Matusiak, prezes Kasy Krajowej w wywiadzie dla Rzeczpospolitej.



7. Wnioski

7.1. Autosanacja SKOK

W kilku kasach formalnie trwa proces restrukturyzacji prowadzony przez zarządców komisarycznych wyznaczonych przez KNF, jednak żaden z nich nie przedstawił programu postępowania naprawczego. Doświadczenia związane z dotychczasową ich działalnością są negatywne: kasy znajdujące się pod ich zarządem były albo likwidowane albo stawały się własnością banków. Obawa, że tego typu działania będą się powtarzać, a ustanowienie zarządcy komisarycznego jest tylko pretekstem do likwidacji SKOK-ów może być, w publicznym przekonaniu, uzasadniona.

Zanim jakiegokolwiek działania zostaną podjęte, należałoby, zgodnie z przyjętymi zasadami procedowania w większości rozwiniętych państw, zwrócić się do SKOK-ów o przedstawienie planu autosanacji. Unie kredytowe na całym świecie przeżywały lepsze i gorsze chwile, znajdowały jednak w sobie dość siły, aby dokonać zmian nie szukając wsparcia z zewnątrz. Tak było w Stanach Zjednoczonych w połowie lat osiemdziesiątych, kiedy unie rozszerzyły zakres usług i skoncentrowały się na rynku nieruchomości. Doprowadziło to do tego, że sytuacja finansowa unii kredytowych drastycznie się pogorszyła. - Ale uratowały się same – w ramach dobrowolnego samoopodatkowania się - mówił PAP analityk ekonomiczny Piotr Budył Szymala.

Podobnie może być w Polsce. Jak widać, działania KNF i Ministerstwa Finansów nie poprawiają kondycji SKOK-ów. Do specyficznego systemu finansowego, jakim są SKOK-i, przykładane są miary właściwe dla wielkich instytucji. Stworzenie SKOK-om stabilnego otoczenia prawnego i warunków może dać im szansę wyjścia z obecnej trudnej sytuacji o własnych siłach.

7.2. Nowa ustawa o SKOK

Obowiązujące obecnie regulacje prawne nie uwzględniają specyfiki SKOK-ów. Reguły stosowane wobec banków komercyjnych są przenoszone mechanicznie do kas, bez uwzględnienia ich specyfiki ani skali działania. Dlatego wydaje się zasadne podjęcie prac nad nową ustawą o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych, w oparciu o doświadczenia z ostatnich trzech lat i wychodząc z założenia, że **działają one w innej formie niż banki** i że należy je odrębnie traktować.

7.3. Zagrożenia związane z działalnością firm pożyczkowych

Konsekwentny kierunek działań w stosunku do SKOK-ów i próby ograniczania ich działalności mogą zakończyć się fatalnie dla ich klientów. Na atmosferze niepewności wygrać mogą natomiast firmy pożyczkowe. Miejsce po SKOK-ach z pewnością zostanie szybko zagospodarowane.

Na likwidacji tego sektora nie skorzystają ani fundusze inwestycyjne, ani giełda. Korzyści banków komercyjnych też będą raczej niewielkie, bo klienci SKOK-ów nie są dla nich zbyt opłacalni. Oczywiście, na coraz trudniejszym rynku finansowym każdy klient się liczy (np. przejęty przez PKO BP SKOK Wesoła miał ok. 63 tys. członków i ok. 624,6 mln zł depozytów), ale profity nie będą zbyt duże. Wszystko zależy od wielkości kasy.

Natomiast instytucje pożyczkowe mogą być zainteresowane przejęciem klientów SKOK-ów. Wprawdzie przyjęte ostatnio regulacje prawne nieco utrudnią ich działalność (25 sierpnia prezydent podpisał Ustawę o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw, która m.in. określa maksymalną wysokość odsetek, wprowadza też definicję kosztów pozaodsetkowych), ale to nie znaczy, że w sytuacji próżni po SKOK-ach nie będą w stanie szybko zagospodarować tego rynku. Niekoniecznie z korzyścią dla klientów.

W 2013 roku firmy pośrednictwa kredytowego (są to zarówno podmioty współpracujące z bankami, jak i udzielające pożyczek ze środków własnych, a także prowadzące działalność mieszaną) zawarły 3,2 mln umów na kredyty i pożyczki na kwotę przekraczającą 44,3 mld zł (2,5 razy więcej niż SKOK-i). Mniejszą część rynku zajmują firmy pożyczkowe, działające głównie w segmencie tzw. chwilówek - korzysta z nich 1,5 – 2 mln klientów. Polska to raj dla przedsiębiorstw udzielających mikropożyczek. Działają u nas tak znane zagraniczne firmy pożyczkowe.

Trzeba pamiętać, że sektor finansowy funkcjonuje w stanie kruchej równowagi. Bardzo duże znaczenie ma dla niego spokój, przewidywalność prawa i niepodejmowanie działań grożących jego destabilizacją. Jakiegokolwiek działania i wypowiedzi dyktowane bieżącym interesem politycznym – mogą podważyć zaufanie milionów klientów i negatywnie odbić się na postrzeganiu całego rynku finansowego, a w szczególności spółdzielczości. Polski sektor finansowy wchodzi w trudny okres, z wieloma nie do końca rozwiązanymi problemami, dotyczącymi np. kredytów walutowych czy polisolokat. Sytuacja na międzynarodowych rynkach finansowych staje się coraz bardziej nieprzewidywalna, a spodziewane spowolnienie gospodarcze w Chinach i możliwa destabilizacja systemu finansowego w Rosji grożą poważnymi konsekwencjami również dla nas. Biorąc pod uwagę strukturę polskiego sektora finansowego, mocno uzależnionego od zagranicznych ośrodków decyzyjnych, wpływ międzynarodowych uwarunkowań może być niekorzystny dla polskiej gospodarki.

FUNDACJA WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE

BIURO@WEI.ORG.PL WWW.WEI.ORG.PL