

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

Finanse publiczne



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Myszowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-319
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-618-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup: Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland	11
Krzysztof Berbeka: Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis	27
Marcin Brycz: ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny	40
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
Marek Dylewski: Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU	64
Beata Zofia Filipiak: Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement	75
Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe	89
Maria Magdalena Golec: Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation	99
Marcin Gospodarowicz: Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
Gabriela Gurgul: Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers)	122

Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik: Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
Julitta Koćwin: Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market	175
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland	187
Agnieszka Kristof: Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
Justyna Kujawska: Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
Elwira Leśna-Wierszółowicz: IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings	219
Marta Maier: System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland	230
Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk: Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
Paweł Marszałek: Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje	256
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions	268
Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke: Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław	280

Elżbieta Izabela Misiewicz: Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
Monika Pasternak-Malicka: Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services	301
Jacek Pera: Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach	314
Elwira Pindyk: Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
Piotr Podsiadło: Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
Magdalena Rękas: Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland	360
Katarzyna Rola: Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption	374
Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski: Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant	385
Tomasz Sobczak: Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
Błażej Socha: Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance	411
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka: Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin	420
Michał Sosnowski: Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
Wacława Starzyńska: Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements	448
Małgorzata Szczepaniak: Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak: Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015	468
Tomasz Śmietanka: Gospodarka finansowa gmin Grójec, Kozienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Kozienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level	479
Anna Świrska: Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
Malgorzata Twarowska: Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries	509
Maciej Woźniak, Robert Lisowski: Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland	520
Mariusz Zieliński: Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland	533
Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries	543

Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Maria Magdalena Golec

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
e-mail: maria.golec@wsb.poznan.pl

ZMIANY REGULACYJNE W SEKTORZE SPÓLDZIELCZYCH KAS OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWYCH I ICH OCENA

REGULATORY CHANGES IN THE COOPERATIVE SAVINGS AND CREDIT UNIONS AND THEIR EVALUATION

DOI: 10.15611/pn.2016.451.08

Streszczenie: W sektorze spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych od 2012 r. wprowadzane są istotne zmiany regulacji prawnych obejmujące szereg obszarów ich aktywności, a mające na celu zwiększenie zakresu uregulowania tego segmentu rynku i upodobnienie do banków. Celem opracowania jest ocena zmian kluczowych regulacji prawnych przeprowadzona z perspektywy ekonomicznych warunków prowadzenia działalności przez kasy, a także zbadanie postrzegania zmian regulacyjnych przez pracowników kas z terenu województwa wielkopolskiego. Spośród różnych analizowanych korekt regulacyjnych jedynie kilka ma charakter jednoznacznie pozytywny, ocena większości jest różna w zależności od perspektywy czasowej – najczęściej negatywna krótkookresowo, a neutralna – długookresowo. Badani pracownicy kas za najważniejsze zmiany regulacji działalności kas uznali wprowadzenie państwowego nadzoru oraz gwarancji depozytów.

Słowa kluczowe: spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, unie kredytowe, regulacje, regulacje ostrożnościowe.

Summary: Since 2012, in the sector of the cooperative savings and credit unions there have been introduced significant changes in the regulations covering a range of the activity, aimed at increasing the scope of regulation of this market segment and making them resemble the banks. The aim of the study is to assess the key regulatory changes carried out from the perspective of economic business and to explore the perception of regulatory changes by the employees of credit unions from the area of Wielkopolska region. Among the various analyzed regulatory changes only a few have clearly positive assessment. The majority is different depending on the perspective of time (usually a short-term negative and neutral – long term). The surveyed employees indicated that state supervision and deposit guarantees are the most important changes in the regulation of credit unions.

Keywords: Cooperative savings and credit unions, credit unions, regulations, prudential regulations.

1. Wstęp

Polskie unie kredytowe przez ponad 20 lat funkcjonujące na pograniczu sektora finansowego, choć oferujące usługi substytucyjne do banków i działające na tej samej płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej co banki spółdzielcze [Łukaszewicz-Kamińska 2015], korzystały ze specyficznych uregulowań oraz rozwiązań organizacyjnych. W porównaniu z sektorem bankowym zakres regulacji ich działalności był znacząco niższy, np. ze względu na brak minimalnych wymogów kapitałowych, licencjonowania działalności czy państwowego systemu gwarancji depozytów.

Przesłanką do znacznej korekty uwarunkowań regulacyjnych spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych był m.in. znaczny wzrost skali działalności. W 2015 r. sektor ten prowadził finansową obsługę ponad 2 mln członków i gromadził 12 mld zł depozytów [UKNF 2015]. Kasy, pozostając przez wiele lat poza sferą państwowego nadzoru, w szybkim tempie zwiększały rozmiar działalności bez budowania adekwatnych buforów kapitałowych [The World Bank 2010]. Odnotowywane od kilku lat trudności finansowe w tym sektorze, których powodem była i jest niska jakość portfeli kredytowych, przy braku właściwego zabezpieczenia kapitałowego doprowadziły do strat, a nawet upadłości [UKNF 2015]¹.

Wprowadzane stopniowo od 2012 r. zmiany regulacji prawnych w sektorze spółdzielczych kas objęły różne obszary ich aktywności. Celem opracowania jest ocena zmian kluczowych regulacji prawnych przeprowadzona z perspektywy ekonomicznych warunków prowadzenia działalności rynkowej przez kasy w krótkim i długim horyzoncie czasu, a także zbadanie postrzegania zmian regulacyjnych przez pracowników kas z terenu województwa wielkopolskiego. W celu uzyskania opinii na temat zmian regulacyjnych w kasach przeprowadzono trzy wywiady z prezesami oraz członkami zarządu kas posiadających swoje siedziby na terenie województwa wielkopolskiego (SKOK Poznaniak, Wielkopolska SKOK, SKOK im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego). Oceny zmian regulacyjnych wśród pracowników dokonano metodą sondażu diagnostycznego techniką ankietową. Przeprowadzono również przegląd ocen zmian warunków prowadzenia działalności w literaturze przedmiotu.

¹ Według stanu na III kwartał 2015 r. 30% portfela kredytowego stanowiły należności zagrożone, współczynnik wypłacalności wynosił 4,1% (jednak po korektach inspekcyjnych KNF wartość tego wskaźnika to jedynie 0,73%), 10 kas posiadało ujemny współczynnik wypłacalności, a ponad połowa straty (28 na 49 kas generuje straty). Od 2014 r. zawieszono działalność (a w części ogłoszono już upadłość) czterech SKOK (SKOK Wspólnota, SKOK Wołomin, SKOK Kujawiak, SKOK Polska), cztery kolejne zostały przejęte przez banki (SKOK im. św. Jana z Kęt przez Alior Bank; SKOK im. Stefana kard. Wyszyńskiego również przez Alior Bank, Bank Pekao przejął SKOK Kopernik, a PKO BP – SKOK Wesola) [Samcik 2016].

2. Zmiany regulacji prawnych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych i ich ocena

Wraz z wejściem w życie nowej regulacji ustawowej w 2012 r. rozpoczął się proces redefiniowania zakresu działalności, organizacji sektora, ale przede wszystkim zakresu oddziaływania państwa na funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych [Ustawa z 5 listopada 2009]. Od lat 90. po odrodzeniu się tej kategorii spółdzielni przesądono, iż jako że są to instytucje wzajemne, w których wszyscy korzystający są jednocześnie właścicielami (członkami tzw. zamkniętej spółdzielni), nie występuje potrzeba wprowadzania dodatkowej państwowej ochrony dla deponentów. Kasy wyłączono również spod regulacji europejskich dotyczących świadczenia usług depozytowo-kredytowych (które przede wszystkim dotyczą obowiązku spełnienia szeregu wymagań ostrożnościowych [Dyrektywa 2013/36/UE]), a także nie objęto państwowym nadzorem finansowym, pozostawiając dbałość o stabilność i bezpieczeństwo działalności instytucji tego segmentu rynku w gestii instytucji zrzeszającej – Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej². Ze względu na zakres oraz sposób świadczenia usług dość powszechnie w literaturze przedmiotu kasy zalicza się do instytucji parabankowych [Srokosz 2011; Waliszewski, Kotliński (red.) 2012; Ofiarski 2008; Masiukiewicz 2012]. Rozpatrywane instytucje, nie będąc bankami, wykonują usługi bankowe, również te zastrzeżone dla banków. Są więc na mocy regulacji prawnych uprawnione do „działalności depozytowej obciążającej ryzykiem środki powierzone pod tytułem zwrotnym”.

Drugą regulacją ustawową działalności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych z 2009 r., która po długim okresie oczekiwania ostatecznie weszła w życie w 2012 r., jej nowelizacje, zmiany innych ustaw (np. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym), akty wykonawcze i uchwały KNF złożyły się na całościowy pakiet regulacyjny redefiniujący funkcjonowanie rozpatrywanych spółdzielni, zasadniczo w większym zakresie upodabniając je do banków [Herbert i in. 2014]. Nowe ramy prawne działalności zasadniczo zwiększyły zakres uregulowania kas, obecnie o wielu kwestiach i w znacznie szerszym wymiarze decyduje państwo. Choć intencje zwiększania ingerencji państwa w działalność podmiotów prywatnych wynikają z uzasadnionych i ważnych przesłanek, tj. problemu stabilności rynku finansowego czy eliminacji niedoskonałości funkcjonowania rynku finansowego, dla poszczególnych jednostek gospodarczych już prowadzących działalność są ograniczeniem autonomii działalności.

Dość powszechny jest pogląd o niekorzystnym wpływie wprowadzanych zmian i ich restrykcyjności. G. Ancyparowicz podnosi kwestie „mechanicznego przeniesienia rozwiązań stosowanych w bankowości na spółdzielczość kredytową”, „terapii zaordynowanej” sektorowi kas oraz „wyśrubowanych norm ostrożnościowych”

² Tego rodzaju rozwiązania funkcjonują w wielu państwach, w ramach tzw. pośredniego nadzoru finansowego (lub korporacyjnego modelu nadzoru) [Garbal 2015].

[Ancyparowicz 2015]. Na nadmierną restrykcyjność aktualnie obowiązujących norm wskazują również inni autorzy [Herbert i in. 2014; Fundacja Warsaw Enterprise Institute 2015].

Ważne argumenty dotyczą nieuwzględniania „specyfiki działalności kas i ich szczególnego miejsca w sektorze bankowym” w kontekście realizacji funkcji społecznych przez te instytucje bądź „zanegowania roli społecznej SKOK” i nieuwzględniania praw właścicieli kas³ [Ossowski (red.) 2010; Łukaszewicz-Kamińska 2011]. Najwięcej zastrzeżeń zgłoszono jednak do samych procedur legislacyjnych⁴, a później liczby i częstotliwości zmian aktów wykonawczych utrudniających prowadzenie indywidualnej polityki⁵ [Rogowski (red.) 2014; Wiszniowski 2014; Garbal 2015], a także politycznego charakteru decyzji podejmowanych przez instytucję nadzoru [Fundacja Warsaw Enterprise Institute 2015].

Podstawowy pakiet regulacji ustawowych reformujący działalność kas objął: wprowadzenie państwowego nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego (od 27 października 2012 r.) [Ustawa z 5 listopada 2009]; włączenie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do systemu gwarancji depozytów Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) (od 29 listopada 2013 r.) [Ustawa z 19 kwietnia 2013], objęcie kas instrumentarium polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego (w zakresie rezerwy obowiązkowej od 28 stycznia 2014 r.), wprowadzenie współczynnika wypłacalności (od stycznia 2014 r.). Ponadto dla nowych rozwiązań ustawowych przyjęto i wprowadzono szereg regulacji o charakterze wykonawczym. Zestawienie wybranych, najistotniejszych regulacji ujęto w tab. 1.

Biorąc pod uwagę jedynie wpływ na działalność rozpatrywanych spółdzielni – sytuację finansową i możliwości rozwoju, większość wprowadzonych regulacji ma charakter restrykcyjny. Niemniej jednak wprowadzone gwarancje depozytów przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, choć związane z koniecznością ponoszenia kosztów uczestnictwa w systemie gwarancji, dają członkom kas ochronę identyczną jak w bankach (w 100% do wysokości 100 tys. EUR), należy je więc ocenić pozytywnie⁶. Kasy uzyskały również możliwość oferowania usług kredytowych bez ograniczeń terminowych, podczas gdy wcześniejsze regulacje limitowały okresy umowne zawieranych umów (do 3 lat i 5 lat dla kredytów mieszkaniowych). W krótkim okresie kasy skorzystały z prawa wystawiania tytułu egzekucyjnego (funkcjonującego w podobny sposób jak bankowy tytuł egzekucyjny), w 2015 r. jednak ten przywi-

³ Według J. Skoczka administracyjne decyzje KNF dotyczące przejęcia kasy przez bank nie uwzględniają praw właścicieli kas [Skoczek 2015].

⁴ Więcej w zakresie kontrowersji dotyczących procesu legislacyjnego w: [Ossowski (red.) 2010].

⁵ Dla przykładu rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości kas zmieniano aż czterokrotnie.

⁶ Warto nadmienić, iż po wprowadzeniu nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego do listopada 2013 r. kasy zostały pozbawione jakiegokolwiek systemu gwarancji depozytów (umowy ubezpieczenia z TUV SKOK zostały wypowiedziane). Wcześniej kasy korzystały z ubezpieczenia depozytów w TUV SKOK.

Tabela 1. Wybrane regulacje wprowadzone w sektorze kas i ocena ich wpływu na działalność tych instytucji

Regulacja	Wpływ na działalność	
	krótkookresowo	długookresowo
Objęcie kas nadzorem KNF	–	+/-
Wprowadzenie gwarancji depozytów BFG	+	+
Ingerowanie państwa w działalność SKOK	–	–
Usunięcie limitów terminowych dla kredytów	+	+
Rozszerzenie bazy potencjalnych członków	+	+
Wprowadzenie współczynnika wypłacalności	–	+/-
Wprowadzenie rezerwy obowiązkowej	+/-	+/-
Zmiany limitów odpisów aktualizujących	–	+/-
Obowiązek badania zdolności kredytowej	–	+/-
Wprowadzenie przywileju egzekucyjnego	+	+/-
Zmiany limitów koncentracji zaangażowań	+/-	+/-

+ pozytywny wpływ na działalność lub łagodzenie regulacji; – negatywny wpływ na działalność lub powiększanie restrykcyjności regulacji; +/- neutralny wpływ na funkcjonowanie kas lub ocena niejednoznaczna.

Źródło: opracowanie własne.

lej zlikwidowano. Do regulacji łagodzących ograniczenia działalności kas należy zaliczyć również poszerzenie bazy członkowskiej. Od 2012 r. kasy mogą włączać w poczet członków nie tylko osoby fizyczne, ale również inne organizacje (w tym organizacje pozarządowe, jednostki organizacyjne Kościołów i związków wyznaniowych posiadające osobowość prawną, spółdzielnie, związki zawodowe oraz wspólnoty mieszkaniowe), co daje im większe możliwości wzrostu.

Wprowadzenia obowiązku odprowadzania rezerwy obowiązkowej z punktu widzenia gospodarki nie należy oceniać negatywnie. Obligatoryjna rezerwa obowiązkowa dla instytucji sektora kas z jednej strony oznacza dodatkowe obowiązki dla tych spółdzielni (związane z kalkulacją podstawy i wysokości rezerwy, koniecznością utrzymywania środków w KSKOK), z drugiej zaś kwoty rezerwy przynoszą kasom przychód odsetkowy porównywalny z innymi inwestycjami na rynku pieniężnym, co przy najczęściej utrzymywanych nadwyżkach środków pozyskanych w stosunku do zainwestowanych stanowi instrument lokacyjny⁷.

⁷ Brak rezerwy obowiązkowej w sektorze kas często był wskazywany jako jedna z przyczyn bardzo atrakcyjnej oferty usługowej (głównie depozytowej) tych instytucji. Jednak w sytuacji gdy kwota rezerwy podlega oprocentowaniu na poziomie 0,9 stopy referencyjnej, a środki pieniężne lokowane przez kasy na rachunkach w Kasie Krajowej znacznie przewyższają poziom rezerwy, włączenie kas do

W ramach reformy sektora kas skorygowano również limit koncentracji zaangażowań środków kas. W ramach pierwszej regulacji ustawowej limit ten wynosił 10% aktywów kasy (była to zatem regulacja bardzo liberalna), po zmianie ustawy wysokość wskaźnika pozostawiono na poziomie 10% jednak w stosunku do funduszu oszczędnościowo-pożyczkowego. Biorąc pod uwagę, że fundusz ten przeciętnie stanowi ok. 90% aktywów [UKNF 2015], należy podkreślić jedynie nieznaczne zaostrożenie tego limitu⁸.

Jednoznacznie negatywny wpływ na funkcjonowanie poszczególnych instytucji sektora mogą mieć różnego rodzaju działania ze strony KNF ingerujące w zakres czy sposób działalności spółdzielni. Przykładami tego rodzaju oddziaływania mogą być zakazy reklamowania oferty depozytywnej, zatwierdzanie statutów i prezesów kas, wprowadzanie obowiązku przygotowywania programów naprawczych czy też zarządu komisarycznego. Działania te, choć uzasadnione koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa sektora, dla kas stanowią ograniczenie autonomii funkcjonowania.

Część nowych regulacji kas w perspektywie krótkookresowej może być restrykcyjna, jednak w dłuższej perspektywie już nie będzie miała takiego charakteru. Dla przykładu to właśnie zwiększony wymiar odpisów aktualizujących podwyższył koszty kas, tym samym prowadząc do strat. Jednak odpisy aktualizujące mają charakter buforu bezpieczeństwa, jeśli pojawią się spłaty zobowiązań klientów, na które utworzono odpisy, będzie to prowadzić z kolei do podwyższenia wyniku działalności. Również limit w zakresie współczynnika wypłacalności (według ustawy 5%), przy niedostatecznych kapitałach kas wywołuje negatywne konsekwencje ze strony nadzoru, jednak w sytuacji zachowywania właściwych proporcji funduszy własnych i podejmowanego ryzyka, nie będzie mieć negatywnego wpływu na funkcjonowanie tych instytucji (a będzie stanowić jedynie normę ostrożnościową ograniczającą podejmowanie nadmiernego ryzyka). Podobne konsekwencje dla funkcjonowania spółdzielni można zauważyć w odniesieniu do obowiązku badania zdolności kredytowej. Dla kas KNF wydał m.in. Rekomendację A-SKOK dotyczącą dobrych praktyk zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, której większość zapisów weszła w życie 31 marca 2016 r. [Uchwała Nr 240 2015], zalecając wskaźniki oraz sposób badania zdolności kredytowej zbliżone do banków⁹. W dłuższej perspektywie jednak bardziej restrykcyjne podejście w zakresie dostępności pożyczek i kredytów w kasach z pewnością przyczyni się do poprawy jakości portfeli kredytowych. Podobnie, bardzo nega-

grupy instytucji zobowiązanych do utrzymywania rezerwy obowiązkowej nie wiąże się ze zmianą ich sytuacji finansowej. Więcej w: [Golec 2014b].

⁸ Dla porównania limit koncentracji zaangażowań w sektorze bankowym jest bardziej restrykcyjny, gdyż stanowi 25% funduszy własnych banku.

⁹ Warto nadmienić, iż obowiązek badania zdolności kredytowej członków z tytułu umów pożyczkowych wynikał jedynie z regulacji ostrożnościowych Kasy Krajowej, gdyż zarówno we wcześniejszych, a także obecnie obowiązujących zapisach ustawowych zobowiązano kasy do stosowania norm prawa bankowego w tym zakresie jedynie do umów kredytowych.

tywnie postrzegane wprowadzenie publicznego nadzoru nad kasami z racji zmiany warunków prowadzenia działalności i konieczności dostosowania się do bardziej restrykcyjnych wymogów prawnych stanowi barierę działalności. Stabilizacja regulacji prawnych oraz warunków egzekwowania prawa przyczyni się do poprawy negatywnego postrzegania przez kasy wprowadzenia nadzoru przez KNF.

Wśród nowych regulacji obowiązujących w sektorze kas są również takie, które oddziałują pozytywnie, jednak większość ma charakter ograniczający autonomię ich działalności. Negatywna ocena wprowadzonych norm ostrożnościowych wynika również z problemów finansowych kas i konieczności „nagłego” wprowadzenia limitów, które w dłuższej perspektywie nie będą tak restrykcyjne, w krótkim horyzoncie czasu są bardzo ograniczające i dodatkowo wpływają na wyniki sektora [Golec 2014a].

3. Zmiany regulacji kas w ocenie kadry SKOK na podstawie badania

Rozpatrywane istotne korekty w zakresie funkcjonowania spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w największym stopniu są dostrzegane przez osoby zatrudnione i często reprezentujące te instytucje w relacjach z obecnymi i potencjalnymi członkami. Celem badania stała się identyfikacja postrzegania przeobrażeń wprowadzanych w sektorze, ich restrykcyjności, a także diagnoza najistotniejszych zmian uwarunkowań prawnych z perspektywy pracowników kas. Diagnozę subiektywnych ocen reformy sektora wśród kadry SKOK przeprowadzono, korzystając z metody badania ankietowego wśród pracowników kas posiadających placówki na terenie województwa wielkopolskiego w lutym 2016 r.

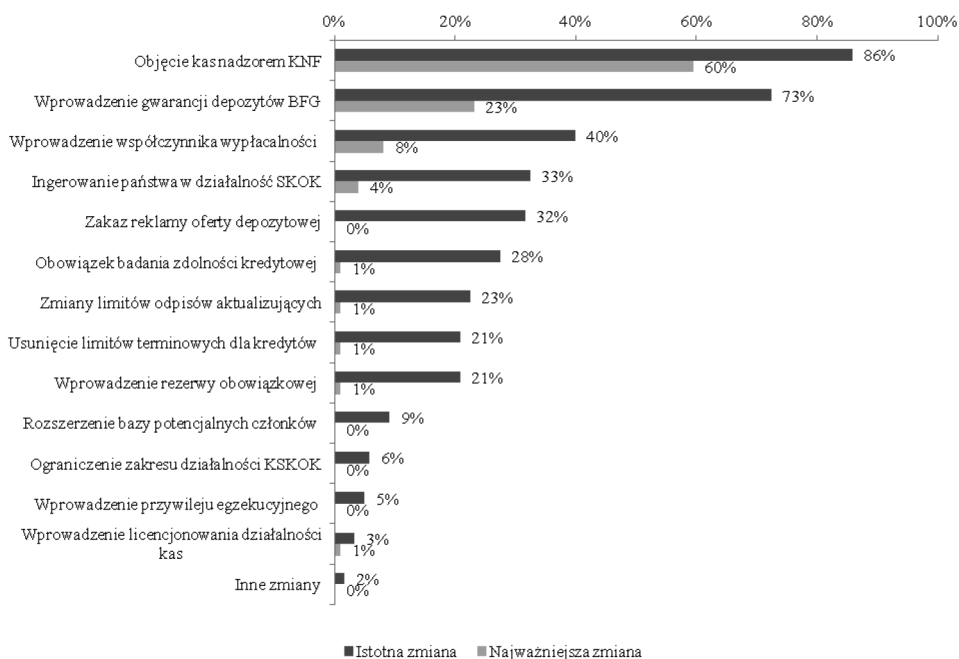
Zebrano 120 wypełnionych kwestionariuszy ankiety z pięciu różnych kas prowadzących działalność operacyjną w 32 miejscowościach. Wybór ankietowanych był nielosowy, ze względu jednak na tematykę badania, ankietę skierowano również do central kas prowadzących działalność w Wielkopolsce. Ich udział w próbie badawczej jest znaczny, respondentami było 43 pracowników central kas (w tym 15 osób zajmujących stanowiska kierownicze) (tab. 2). Największa grupa ankietowanych pracuje w kasie już od ponad 5 lat.

W opinii ankietowanych zmianami regulacyjnymi kas, które w największym stopniu warunkują działalność, są objęcie kas nadzorem KNF (jako najważniejszą zmianę wskazało 60% badanych) oraz wprowadzenie gwarancji depozytów BFG (rys. 1). Pozostałe uwarunkowania mają charakter bardziej szczegółowy w stosunku do tych najbardziej istotnych. Dostrzeganą przez kadrę kas istotną zmianą warunków prowadzenia działalności jest konieczność zachowywania współczynnika wypłacalności (40%), zakaz reklamy oferty depozytowej (32%), obowiązek badania zdolności kredytowej (28%) oraz zmiany limitów odpisów aktualizujących (23%). Korzystne zmiany warunków prowadzenia działalności (poza BFG) są dostrzega-

Tabela 2. Charakterystyka badanej grupy pracowników kas

Wybrane cechy respondentów	Liczba ankietowanych	Udział [%]
Ogółem	120	100
Zajmowane stanowisko		
specjalistyczne w placówce	63	52,5
specjalistyczne w centrali	28	23,3
kierownicze w placówce	3	2,5
kierownicze w centrali	15	12,5
inne	11	9,2
Staż pracy w kasie		
do roku	17	14,2
powyżej 1 roku do 3 lat	28	23,3
powyżej 3 lat do 5 lat	15	12,5
powyżej 5 lat	56	46,7
brak	4	3,3

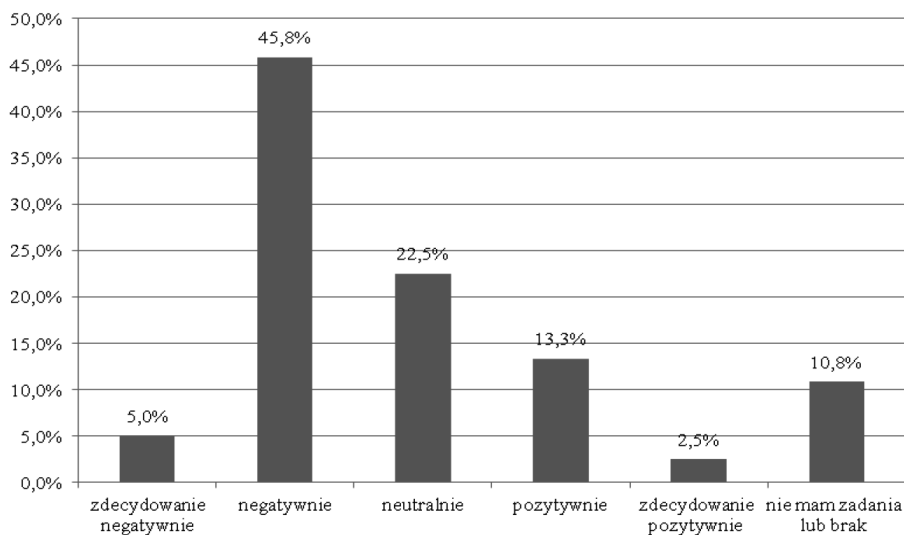
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.



Rys. 1. Kluczowe zmiany regulacyjne w sektorze kas w opinii ankietowanych (udział ankietowanych wskazujących określoną regulację; dla kategorii „istotna zmiana” – możliwość wielokrotnego wyboru)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

ne dopiero w dalszej kolejności. Dla pracowników kas nie są istotne takie zmiany, jak wprowadzenie licencjonowania, przywileju egzekucyjnego czy zmiany zakresu działalności przez KSKOK.



Rys. 2. Wpływ zmian regulacyjnych na działalność kasy w ocenie ankietowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Większość poddanych badaniu osób postrzega wprowadzane zmiany regulacyjne jednoznacznie negatywnie (w tym zdecydowanie negatywnie 5% i negatywnie 45,8%). Przeciwnego zdania jest jedynie niespełna 16% badanych (w tym zdecydowanie pozytywnie 2,5%) (rys. 2). Nie dostrzeżono istotnych zależności między zajmowanym stanowiskiem czy miejscem pracy a oceną wprowadzanych zmian dla rozpatrywanej kategorii spółdzielni.

4. Zakończenie

W lipcu 2015 r. ówczesny minister finansów Mateusz Szczurek porównał spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe do piramid finansowych [Rudke, Jabłoński 2015]. Dla kas był to swoisty stress-test przeprowadzany w warunkach rzeczywistych, gdyż tego rodzaju wypowiedzi mogły spowodować masowe wypłaty depozytów, a w konsekwencji samospełniającą się prognozę o braku środków pieniężnych w sektorze. W ostatnim czasie to właśnie utrata przez lata budowanego pozytywnego wizerunku stała się problemem, który wymaga rozwiązania, być może również z wykorzystaniem zaangażowania państwa (tak jak to było w latach 90. XX w. w sektorze banków spółdzielczych).

Choć sytuacja finansowa poszczególnych kas oraz całego sektora może budzić niepokój, w instytucjach tych od 2012 r. znacząco „przebudowano” podstawy prawne działalności, zwiększając właśnie wpływ państwa oraz bezpieczeństwo funkcjonowania. W wielu obszarach działalności kas zanotować można konwergencję w sektorze bankowym. Kasy i banki nadzoruje ta sama instytucja nadzoru, depozyty kas i banków są gwarantowane w tej samej wysokości przez system gwarantowania depozytów BFG, obie kategorie instytucji rynku utrzymują jednakowe rezerwy obowiązkowe, badają zdolność kredytową, w ciężar kosztów tworzą bufory bezpieczeństwa, ograniczają skalę podejmowanego ryzyka, utrzymując adekwatne kapitały dostosowane do zakresu działalności. Stąd na rynku bankowym wyrównano istniejące przez wiele lat nierówności w zakresie świadczenia usług depozytowych i kredytowych przez instytucje konkurencyjne.

Wprowadzone zmiany regulacyjne najczęściej nie są restrykcyjne w długim horyzoncie czasu, negatywna ocena dotyczy konieczności dostosowania się do implementowanych regulacji w zasadzie bez okresów dostosowawczych (a nawet jeśli takie okresy były przewidziane, akty wykonawcze wprowadzane były zbyt późno). Warto również podkreślić jednoznacznie łagodzący charakter części zmian regulacyjnych, np. zwiększenie pola członkostwa kas czy usunięcie limitów czasowych dla działalności kredytowej.

Ekspertka ocena wpływu zmian regulacyjnych na działalność nie została potwierdzona w badaniu ankietowym pracowników kas na terenie Wielkopolski. Jedynie kilkanaście procent ankietowanych oceniło zmiany pozytywnie, dla pozostałych respondentów ocena ta jest negatywna. Prawdopodobnie pracownicy nie w pełni dostrzegają i prawidłowo interpretują wszystkie zmiany prawne dotyczące działalności kas, a ponadto na zgromadzone w badaniu oceny miały wpływ informacje medialne dotyczące funkcjonowania całego sektora kas (przede wszystkim upadłości, które w znacznym stopniu determinują funkcjonowanie kas jako instytucji zaufania). Zidentyfikowane problemy finansowe działających kas zgodnie z efektem zarażania wpływają na sytuację pozostałych uczestników rynku, a KNF i BFG stały się podmiotami najbardziej zaangażowanymi w rozwiązywanie powstających sytuacji kryzysowych.

Literatura

- Ancyparowicz G., 2015, *Sytuacja prawna a standing finansowy spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, Biblioteka Kwartalnika Naukowego Pieniądze i Więż, Sopot.
- Dyrektywa 2013/36/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, Dz.U. UE L 176 z 27.06.2013.
- Fundacja Warsaw Enterprise Institute, 2015, *Biała Księga SKOK*, Warszawa.
- Garbal D., 2015, *Nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi*, Pieniądze i Więż, nr 1 (66), s. 65–81.

- Golec M.M., 2014a, *Systemowe obciążenia finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych*, Bezpieczny Bank, nr 3 (56), s. 112–136.
- Golec M.M., 2014b, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe wobec instrumentów polityki pieniężnej*, [w:] Szyszko M. (red.), *Polityka pieniężna wobec wyzwań współczesnych gospodarek*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, t. 56, nr 5, s. 123–138.
- Herbert A., Pawłowski S., Zakrzewski P., 2014, *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Lukasiewicz-Kamińska A., 2011, *Spółdzielcza odpowiedzialność przedsiębiorstwa finansowego*, Difin, Warszawa.
- Lukasiewicz-Kamińska A., 2015, *Zrównoważony model działania spółdzielczej instytucji finansowej w Polsce*, Pieniądze i Więź, nr 4 (69), s. 129–141.
- Masiukiewicz P., 2012, *Regulacje a ryzyko shadow banking w Polsce*, Zarządzanie i Finanse, http://zif.wzr.pl/pim/2012_4_2_1.pdf (12.03.2014).
- Ofiarski Z., 2008, *Prawo bankowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ossowski J. (red.), 2010, *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, Biblioteka Kwartalnika Naukowego „Pieniądze i Więź”, Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych – Instytut Stefczyka, Sopot.
- Rogowski W. (red.), 2014, *Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makroostabilnościowy, Nadzór bankowy SKOK. Instrumenty finansowe*, Oficyna Allerhanda, Kraków-Warszawa.
- Rudke M., Jabłoński P., 2015, *Spółdzielcze kasy oczekują wsparcia od państwa*, Rzeczpospolita z 29.07.2015 r., <http://www.rp.pl/Wywiady-i-opinie/307289805-Spoldzielcze-kasy-oczekuj-wsparcia-od-panstwa.html?template=restricted> (2.04.2016).
- Samcik M., 2016, *KNF: SKOK Polska bankrutem*, Gazeta Wyborcza z 26 lutego, <http://www.pressreader.com/poland/gazeta-wyborcza/20160226/281741268495971/textview> (2.04.2016).
- Skoczek J., 2015, *Sytuacja członków spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w świetle postępowań administracyjnych przed Komisją Nadzoru Finansowego*, „Pieniądze i Więź”, nr 1 (66), s. 82–114.
- Srokosz W., 2011, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- The World Bank, 2010, *Credit Unions in Poland: Diagnostic and Proposals on Regulation and Supervision*, The World Bank Report, no. 59432, Washington, DC.
- Uchwała Nr 240/2015 Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie wydania Rekomendacji A-SKOK dotycząca dobrych praktyk zarządzania ryzykiem ekspozycji kredytowych w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. KNF 2015, poz. 42.
- UKNF, 2015, *Informacja o sytuacji spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych po III kwartale 2015*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- Ustawa z 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, Dz.U. 2012, poz. 855, ze zm.
- Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2013 nr 0, poz. 613.
- Waliszewski K., Kotliński G., (red.), 2012, *Instytucje parabankowe na rynku usług bankowych w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Wiszniewski E., 2014, *Rewolucja czy normalizacja rachunkowości spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 373, s. 282–295.