

Maria Magdalena Golec

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

NADZÓR FINANSOWY W UNIACH KREDYTOWYCH NA ŚWIECIE I W POLSCE

Streszczenie: Zakres nadzoru finansowego w uniach kredytowych jest różny, od jego braku, przez rozwiązania pośrednie (nadzór największych instytucji lub nadzór delegowany) do państwowego nadzoru bezpośredniego. W artykule dokonano analizy przesłanek wprowadzania nadzoru finansowego w uniach kredytowych, a także analizy typów nadzoru unii kredytowych. Przeprowadzono również przegląd rozwiązań w zakresie nadzoru w wybranych systemach finansowych. Scharakteryzowano obowiązujący i proponowany w ustawie o SKOK model nadzoru nad SKOK w Polsce. Na podstawie przeprowadzonych analiz podkreślono nieuchronność zmian modelu nadzoru polskich unii kredytowych.

Słowa kluczowe: unie kredytowe, nadzór finansowy, wzajemne spółdzielnie kredytowe.

1. Wstęp

Oparte na amerykańskim modelu spółdzielczości kredytowej unie kredytowe – w Polsce nazywane spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi (SKOK), których szczególnymi cechami są m.in. zamknięty wzajemny charakter polegający na świadczeniu usług wyłącznie współwłaścicielom spółdzielni i ograniczone pole członkostwa, biorąc pod uwagę skalę prowadzonej działalności, stanowią najczęściej jedynie niewielką część rynku finansowego i ze względu na wskazywane cechy są objęte odrębnymi regulacjami prawnymi [Golec 2007, s. 65].

Przez kilkanaście lat polskie unie funkcjonowały na podstawie w zasadzie niezmienną regulacji ustawowej, a w tym czasie zarówno same instytucje, jak i jakość oraz skala oferowanych przez nie usług finansowych znacznie rozwinęły się, w związku z tym podjęto działania legislacyjne mające na celu wprowadzenie modelu bezpośredniego nadzoru finansowego o charakterze państwowym¹. Przyjęta przez Sejm nowa ustawa o SKOK-ach wywołała wiele głosów krytycznych odnoszących się do proponowanego modelu nadzoru, jak również różnych uchybień w tekście aktu prawnego. Stąd, z punktu widzenia zarówno poznawczego, jak i praktycznego, warta rozważenia wydaje się więc analiza rozwiązań instytucjonalnych nadzoru finansowego w uniach kredytowych na świecie.

¹ Dotychczasowe uregulowania w zakresie nadzoru również przez naukowców uznawane są za niewystarczające [Kuchciak 2010, s. 445].

Celem artykułu jest dokonanie analizy przesłanek wprowadzania oraz powodów, dla których nie organizuje się nadzoru finansowego w uniach kredytowych, zdiagnozowanie typów organizacyjnych nadzoru finansowego w tego rodzaju instytucjach, a także analiza rozwiązań regulacyjnych nadzoru oraz zrzeszeń unii kredytowych w wybranych państwach oraz w Polsce.

2. Przyczyny wprowadzania nadzoru finansowego w uniach kredytowych

Nadzór bankowy jest szczególnym przejawem aktywności państwa wobec zagrożeń, jakie niesie za sobą ewentualny kryzys systemu bankowego dla całej gospodarki. Drugim motywem wprowadzania nadzoru i regulacji o charakterze ostrożnościowym jest konieczność ochrony deponentów [Szczepańska 2005, s. 19] w związku z charakterystycznym dla banków konfliktem interesów skłonnych do podejmowania znacznego ryzyka właścicieli oraz deponentów preferujących bezpieczeństwo instytucji, w których lokują swoje oszczędności.

Unie kredytowe, podobnie jak banki, prowadząc działalność jako pośrednicy finansowi, korzystając z kapitału obcego (w formie przyjętych depozytów), ponoszą ryzyko, dokonując ich inwestowania przede wszystkim w formie pożyczek, przy charakterystycznym, a wynikającym z natury funkcjonowania tego rodzaju instytucji stosunkowo niskim zabezpieczeniu deponentów. Ponadto, podobnie jak w przypadku banków, utrata zaufania do jednej instytucji może powodować zarażanie innych podmiotów, prowadząc do kryzysu.

Uzasadnienie wprowadzania dodatkowych regulacji bezpieczeństwa w uniach kredytowych nie jest jednak tak jednoznaczne jak w bankach, głównie z powodu wzajemnego charakteru oraz stosunkowo niewielkiej skali działalności. Z jednej strony ochrona deponentów tej kategorii podmiotów nie jest konieczna, gdyż deponenci jako współwłaściciele spółdzielni mają dostęp do informacji o zakresie podejmowanego przez kierownictwo ryzyka. O ile w bankach komercyjnych nadzór ma zadanie chronić deponentów przed nadmiernym ryzykiem podejmowanym przez zarząd, o tyle w uniach kredytowych tego rodzaju konflikt nie występuje. Jednak wraz z rozluźnianiem regulacji w zakresie wspólnych więzi (a tym samym wzrostem skali działalności) w związku z problemem agencji mogą pojawiać się konflikty między właścicielami spółdzielni a jej kierownictwem [McKillop, Wilson 2010, s. 37, 39]. Wskazuje się również, że wzrost skali działalności oraz rozwój oferty finansowej tego rodzaju podmiotów utrudniają nadzór właścicielski, a dodatkowo unie kredytowe, zwiększając udział w rynku finansowym, powodują również wzrost ewentualnych łącznych efektów negatywnych, gdyż upadłości w ramach tej grupy podmiotów mogą wpływać destabilizująco na cały sektor finansowy. Innym argumentem dla wprowadzania regulacji w uniach kredytowych jest zmniejszenie dysproporcji regulacyjnych pomiędzy instytucjami różnego typu oferującymi zbliżone usługi depozytowe. Stąd unie kredytowe, podobnie jak banki, powinny podlegać nadzorowi państwowemu wykonywanemu przez podmioty nadzorujące inne instytucje finansowe [Branch, Grance 2008, s. 2].

3. Typy nadzoru finansowego w uniach kredytowych

Zakres wprowadzanych mechanizmów bezpieczeństwa w uniach kredytowych jest uzależniony od wielkości i złożoności funkcjonowania tego rodzaju spółdzielni oraz ich zrzeszeń, znaczenia tego rodzaju instytucji dla rynku finansowego, a także od wskazywanej w literaturze przedmiotu fazy rozwoju unii kredytowych (tab. 1) [Ferguson, McKillop 1997, s. 5-23]².

Tabela 1. Typy nadzoru finansowego w uniach kredytowych według faz rozwoju systemów unii kredytowych

Faza rozwoju unii kredytowych	Początkowa faza rozwoju unii kredytowych	Systemy unii kredytowych w fazie rozwoju		Dojrzałe systemy unii kredytowych
		pośredni nadzór finansowy	bezpośredni nadzór finansowy jedynie największych unii	
Typ nadzoru finansowego	brak nadzoru finansowego	pośredni nadzór finansowy	bezpośredni nadzór finansowy jedynie największych unii	bezpośredni nadzór finansowy
Instytucja nadzorcza	organ państwa właściwy dla jednostek spółdzielczych	spółdzielnia zrzeszająca unie	urząd ds. nadzoru bankowego oraz inny urząd państwowy	wspólny z bankowym lub wydzielony urząd do nadzoru unii kredytowych
Przykłady	dominujący model w państwach afrykańskich i Azji	Korea, Meksyk, Peru, Polska	Państwa Ameryki Łacińskiej: Chile, Ekwador, Urugwaj, Boliwia	Kanada, Australia, USA, Wielka Brytania, Irlandia, Republika Płd. Afryki, Ukraina, Kenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie [U.N. Expert... 2009].

Cechą początkowej fazy rozwoju unii kredytowych jest brak nadzoru ze strony finansowych organów państwa, regulacje najczęściej opierają się jedynie na rejestracji działalności. Nadzór państwowy, o ile dostrzeżona zostaje potrzeba jego wprowadzenia, świadczony przez określony urząd państwowy lub ministerstwo (np. spółdzielczości lub rolnictwa), nie ma charakteru finansowego. Mankamentem takiego, nadal występującego w wielu państwach, rozwiązania jest najczęściej dość obszerny zakres zainteresowań urzędu, ograniczone fundusze oraz ograniczenia w możliwościach dokonywania oceny ryzyka finansowego w porównaniu z nadzorcami bankowymi dysponującymi najnowszymi technikami oceny ryzyka finansowego [Cuevas, Fischer 2006, s. 4].

Wśród modeli nadzoru charakteryzujących unie kredytowe wyróżnia się również nadzór pośredni, w którym albo organ państwowy jako supernadzorca powierza

² Dla przykładu unie kredytowe w fazie dojrzałej charakteryzują m.in. słabe więzi między członkami spółdzielni, znaczna skala działalności, profesjonalna kadra menedżerska, dobrze zorganizowana i wspierająca działalność unii spółdzielnia drugiego rzędu, konkurencyjność oferowanych usług finansowych, korzystanie z nowych technologii, w tym usług elektronicznych, rygorystyczne podejście do kwestii zarządzania finansowego, ustanowienie formalnych mechanizmów ochrony depozytów.

wykonywanie określonych czynności nadzorczych ustalonej jednostce (najczęściej spółdzielni zrzeszającej lub wyspecjalizowanej jednostce zrzeszenia), wyposażając ją również w uprawnienia władcze względem nadzorowanych instytucji, albo regulacyjnie deleguje całość uprawnień nadzorczych na rzecz tych podmiotów³.

Do specyfiki spółdzielni kredytowych należy zaliczyć ich łączenie się w większe grupy (tworzenie zrzeszeń). Grupa jednostek spółdzielczych tworzy organizację umożliwiającą im sprawne funkcjonowanie w zmieniających się warunkach rynkowych oraz wykorzystywanie korzyści skali, gdyż instytucja tzw. wyższego rzędu (apeksowa)⁴ oferuje zrzeszonym podmiotom spółdzielczym różne usługi, np. marketingowe, prawne, informatyczne, windykacyjne, rozliczeniowe, maklerskie itp.⁵ Szczególnymi kategoriami usług świadczonymi przez instytucje wyższego rzędu charakterystycznymi dla bardziej złożonych struktur spółdzielczych są usługi kontrolujące działalność zrzeszonych spółdzielni, niekiedy zaś państwo jako główny nadzorca (supernadzorca) deleguje sprawowanie nadzoru finansowego na rzecz organizacji zrzeszającej, występuje wówczas tzw. pośredni nadzór finansowy (w odróżnieniu od nadzoru bezpośredniego sprawowanego przez organ państwowy). Nadzór pośredni w postaci tzw. nadzoru delegowanego lub pomocniczego jest specyficzny dla spółdzielczych instytucji wzajemnych⁶ [Cuevas, Fischer 2006, s. 2].

Zaletą organizacji nadzoru w formie pośredniej, szczególnie gdy instytucją sprawującą nadzór jest spółdzielnia wyższego rzędu, są niższe koszty, możliwość wykorzystania stworzonych w ramach zrzeszeń prywatnych mechanizmów gwarancyjnych⁷, a także szansa dostosowywania regulacji ostrożnościowych do specyfiki określonych grup spółdzielczych. Problemem tego rodzaju rozwiązań organizacyjnych może być konflikt interesów, gdyż nadzór finansowy sprawowany jest przez podmiot, którego właścicielami są nadzorowane instytucje, a dodatkowo jest również instytucją, która oferuje wiele innych usług dla nadzorowanych spółdzielni

³ Wskazuje się, że nadzór pośredni może występować w dojrzałym systemie unii kredytowych, o ile dobrze spełnia swoje zadania.

⁴ Organizacje, których właścicielami są zrzeszone spółdzielnie.

⁵ Niekiedy struktury spółdzielcze przyjmują postać tzw. sieci strategicznych, dla których charakterystyczne są bardzo ścisłe związki między instytucjami w ramach grupy (np. jednolite procedury bankowe, te same systemy informatyczne, wizerunek, instytucja zrzeszająca jest centralnym ogniwem grupy jako swoisty „bank centralny” grupy [Fonteyne 2007, s. 16.], w innych, tzw. sieciach porozumień, relacje między członkami grupy mają charakter mniej istotny, spółdzielnie kredytowe manifestują swoją indywidualną tożsamość, a zakres usług świadczonych przez organizację apeksową jest ograniczany jedynie do funkcji pomocniczych (szkoleniowe, reprezentacyjne, wyłączane są usługi o charakterze strategicznym, zarządczym oraz kontrolnym).

⁶ Nadzorca pomocniczy wykonuje jedynie czynności związane z prowadzeniem nadzoru (zbieranie danych, dokonywanie inspekcji itp.), jeśli podmiot ma status nadzorcy delegowanego, dysponuje również środkami władczymi wobec instytucji mu podległych (np. ograniczenie działalności, wprowadzenie zarządu komisarycznego). Instytucją odgrywającą rolę pośredniego nadzorcy może być również inna instytucja (firma audytująca, agencja ratingowa) niezwiązana ze strukturą spółdzielczą.

⁷ W ramach grupy spółdzielczej gromadzony jest fundusz gwarancyjny wykorzystywany dla wspierania procesów sanacyjnych oraz wsparcia instytucji przejmujących ryzykowne podmioty. Takie rozwiązania wzmacniają integrację między spółdzielniami w ramach grupy spółdzielczej.

i jest zainteresowana ich rozwojem⁸. Organizowanie nadzoru finansowego w sposób pośredni, nawet przy braku kontroli ze strony państwowego podmiotu, jest jednakże wykorzystywane w strukturach spółdzielczych, szczególnie wzajemnych, działających w małej skali i ze względu na wskazywany wcześniej brak konfliktu interesów między deponentami a udziałowcami [Cuevas, Fischer 2006, s. 43-44].

Innym modelem nadzoru, również specyficznym dla unii kredytowych w fazie rozwoju, jest wprowadzenie bezpośredniego nadzoru finansowego jedynie w odniesieniu do największych unii kredytowych [Branch, Grance 2008, s. 14]. Pozostałe instytucje podlegają wówczas nadzorowi ze strony państwa, który jednak sprawowany jest przez urząd niemający uprawnień nadzoru instytucji bankowych⁹. Przesłanką wprowadzania do tego rodzaju dualności w odniesieniu do sektora unii kredytowych jest objęcie nadzorem finansowym jedynie tych instytucji, których upadłość mogłaby wywołać ryzyko systemowe. W efekcie w tym modelu nadzoru unii kredytowych może pojawiać się niejednoznaczność wśród deponentów w odniesieniu do tego, które z instytucji są objęte nadzorem bankowym (a w związku z tym mogą być uznawane za bezpieczniejsze), a które nie są, co również może wywoływać zmniejszenie zaufania do całego sektora.

Tego rodzaju problemy nie występują w sytuacji, gdy wszystkie unie kredytowe są nadzorowane w formie bezpośredniego nadzoru państwowego. Choć ten model nadzoru finansowego charakteryzuje się zwiększonymi kosztami¹⁰ w porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami, umożliwia jednak osiągnięcie podstawowych celów nadzoru, zapewnia jednolite standardy działalności oraz pozwala wyrównywać konkurencyjność oferty finansowej różnych rodzajów instytucji finansowych. Bezpośredni nadzór bankowy unii kredytowych w praktyce występujący w dojrzałych systemach unii kredytowych może być wykonywany przez organizację nadzorującą wszystkie instytucje finansowe bądź przez urząd administracji publicznej powołany jedynie dla sprawowania nadzoru nad uniami kredytowymi.

W USA od lat 30. XX wieku, kiedy to wprowadzono regulacje prawne federalnych unii kredytowych, do roku 1970 nadzór nad nimi sprawowały różne instytucje państwowe, których zakres działalności obejmował wiele innych zadań¹¹ [Ryder

⁸ Stąd wskazywana jest potrzeba usytuowania komisji nadzorczych w strukturach organizacyjnych zrzeszeń poza sferą zarządczą oraz konieczność stosowania takich procedur nadzorczych, które nie budziłyby wątpliwości w zakresie obiektywności prowadzonych działań analityczno-kontrolnych.

⁹ Choć niekiedy są to ministrowie nadzorujący inne sfery działalności finansowej, jak np. rynek ubezpieczeniowy, rynek pośredników nieruchomości czy systemy płatności. Taka organizacja nadzoru występuje w Chile oraz Urugwaju.

¹⁰ Koszty te mogą jednak pokrywać nadzorowane podmioty. Warto jednak zauważyć w przypadku instytucji prowadzących działalność na bardzo małą skalę nieadekwatność znacznych obciążeń nadzorczych (gdy duże koszty nadzoru bezpośredniego mogą prowadzić do pogorszenia ich sytuacji finansowej).

¹¹ W latach 1934-1942 była to Administracja Kredytów Rolnych (Farm Credit Administration), w latach 1942-1948 Federalna Korporacja Ubezpieczenia Depozytów (Federal Deposit Insurance Corporation), w latach 1948-1953 Federalna Agencja Bezpieczeństwa (Federal Security Agency). Od 1953 r. nadzór nad uniami kredytowymi sprawowało Biuro Federalnych Unii Kredytowych w Departamencie Zdrowia, Edukacji i Opieki Społecznej (Department of Health, Education and Welfare).

2008, s. 159]. Od 1970 r. podmiotem nadzorującym unie kredytowe działającym na bazie regulacji federalnych została specjalna agencja rządowa – Narodowa Administracja Unii Kredytowych (NCUA – National Credit Union Administration)¹². Druga kategoria unii kredytowych w USA – stanowe unie kredytowe, obejmujące na koniec 2009 r. 2840 instytucji (tj. 38% wszystkich unii kredytowych w USA), działają na bazie regulacji stanowych i podlegają stanowym agencjom nadzorczym.

Od 1966 r., kiedy wprowadzono regulacje prawne dla unii kredowych w Irlandii, funkcje nadzoru państwowego sprawował wspólny dla różnych organizacji Rejestrator Dobrowolnych Stowarzyszeń (Registrar of Friendly Societies), posiadając uprawnienia rejestracyjne, kontrolne, a w sytuacji zagrożenia niewypłacalności również dyscyplinujące. W 2003 r. uprawnienia nadzorcze zostały przeniesione na rzecz Rejestratora Unii Kredytowych (Registrar of Credit Unions) podlegającego zintegrowanemu urzędowi nadzorującemu instytucje finansowe – The Financial Regulator (The Irish Financial Services Regulatory Authority) [*Evidence...* 2008, s. 9].

W Wielkiej Brytanii do 2002 r. organem nadzorczym, podobnie jak w Irlandii, był organ administracji publicznej – Rejestrator Dobrowolnych Stowarzyszeń (Registrar of Friendly Societies), wówczas to meganadzorca – Financial Services Authority (FSA) – „pod parasol ochronny” nadzoru wzięł również unie kredytowe.

Według organizacji zrzeszającej unie kredytowe – Światowej Rady Związków Kredytowych (World Council of Credit Unions), nadzór tego rodzaju instytucji w mniejszym stopniu jest sprawowany przez instytucje finansowe – 38% państw (w tym podmiot nadzorujący rynek finansowy – 16%, bank centralny – 13%, ministerstwo finansów – 9%). W większości unie kredytowe są nadzorowane przez inne organizacje:

- specjalistyczny urząd ds. unii kredytowych – 43%,
- zrzeszenie unii kredytowych – 11%,
- centralną unią kredytową/administrację spółdzielczą – 12%.

W odniesieniu do ostatniej kategorii podmiotów nadzorujących nie jest możliwy do oszacowania zakres nadzoru finansowego oraz wykorzystywania możliwości delegowania uprawnień nadzorczych [*Guide...* 2005, s. 464].

Według WOCCU, unie kredytowe powinny być objęte publicznym nadzorem finansowym, uwzględniającym jednak specyfikę działalności tych podmiotów rynku. Podkreśla się również, że nadzór powinien być proporcjonalny do skali ryzyka (dla deponentów oraz całego rynku finansowego) oraz nieingerujący w sferę zarządzania tymi spółdzielniami kredytowymi [*Przegląd...* 2008, s. 36; Branch, Grance

¹² NCUA utworzyła podmiot zależny – Fundusz Gwarancyjny (NCUSIF – National Credit Union Share Insurance Fund), który od 1971 r. gwarantuje depozyty w federalnych uniach kredytowych. Stanowe unie kredytowe mogą przystąpić do tego systemu gwarancji, ale nie mają takiego obowiązku. Ochrona depozytów zapewniana przez NUSIF ma charakter prawie powszechny. W 2009 r. jedynie 156 z 2840 (5,5%) stanowych unii kredytowych pozostawało bez ochrony NCUSIF. Stanowe unii kredytowe ubezpieczają depozyty w prywatnych firmach ubezpieczeniowych, z których za największą uznaje się American Share Insurance.

2008, s. 3; *U.N. Expert...* 2009, s. 4]. Zgodnie z opublikowanymi przez WOCCU standardami regulacyjnymi unii kredytowych do kompetencji organu nadzoru powinny należeć uprawnienia w zakresie: licencjonowania unii kredytowych, wydawania regulacji ostrożnościowych, dokonywania kontroli ich działalności oraz dysponowania ustalonymi prawnie sankcjami wobec instytucji problemowych [*Model...* 2008, s. 36]. Standardy ostrożnościowe powinny obejmować m.in. zdefiniowanie minimalnego poziomu funduszy własnych, kwestie adekwatności kapitałowej, udziału aktywów niepracujących w sumie bilansowej, tworzenie rezerw celowych, wskaźników płynności, a także stworzenie systemu gwarantowania depozytów zapewniającego rekompensatę dla członków w przypadku upadłości unii.

4. Nadzór finansowy nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi w Polsce

Polskie unie kredytowe nadzorowane są przez instytucję zrzeszającą – Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową (Kasę Krajową, KSKOK). Jak podkreśla A. Jedliński, rozwiązania regulacyjne systemu spółdzielczych kas i kasy krajowej mają charakter unikatowy na tle światowych ustawodawstw normujących działalność unii kredytowych, gdyż opierają się na powierzeniu jednej instytucji różnych funkcji wypełnianych wobec zrzeszonych podmiotów oraz obligatoryjności zrzeszania [Jedliński 2001, s. 11, 31]. Zgodnie z regulacją ustawową jedynie Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa została powołana dla wypełniania wobec polskich unii kredytowych roli [Golec 2004, s. 69]:

- związku spółdzielczego i centrali finansowej,
- związku rewizyjnego,
- instytucji nadzorczej.

Instytucja ta realizuje zatem zarówno zadania ze sfery prywatnej jako instytucji zrzeszającej spółdzielnie podstawowe, jak i zadania o charakterze publicznoprawnym, dla ochrony interesów członków spółdzielni (biorąc pod uwagę wynikającą z regulacji spółdzielczych lustrację) oraz ochrony tych członków, którzy w kasie gromadzą swoje oszczędności (rozpatrując nadzór finansowy). Obligatoryjność zrzeszania się kas w KSKOK, której konsekwencją jest przymus zawarcia umowy przystąpienia do z góry określonej spółdzielni wyższego rzędu, choć występująca w europejskich systemach bankowości spółdzielczej¹³, nie jest charakterystyczna dla rozwiniętych systemów unii kredytowych. Przystępowanie lokalnych instytucji do związków spółdzielni ma z reguły charakter dobrowolny, najczęściej funkcjonuje więcej niż jedno zrzeszenie unii kredytowych, a ponadto odgrywanie roli centrali finansowej jest niekiedy powierzone odrębnym instytucjom rynku¹⁴. W USA do Kra-

¹³ W trójstopniowych strukturach bankowości spółdzielczej banki lokalne zrzeszone są w wyodrębnionych terytorialnie bankach regionalnych, np. struktura austriackiej grupy Raiffeisen.

¹⁴ Dla przykładu w USA tego rodzaju funkcje spełnia Centrala Unii Kredytowych (US Central Credit Union).

jowego Stowarzyszenia Unii Kredytowych (Credit Unions National Associations, CUNA) należy 90% amerykańskich unii kredytowych¹⁵, w Irlandii do największego zrzeszenia Irlandzkiej Ligi Unii Kredytowych (Irish League of Credit Unions, ILCU) należą 402 unie, 17 innych zrzeszyło się w Stowarzyszeniu Rozwoju Unii Kredytowych (Credit Union Development Association, CUDA), 5 zaś pozostaje niezrzeszonych [Glass, McKillop, Rasaratnam 2010, s. 67]. Do największego zrzeszenia unii kredytowych w Wielkiej Brytanii należy 70% unii kredytowych, pozostałe zrzeszają się w czterech innych organizacjach spółdzielczych¹⁶ [Ryder 2008, s. 147]. Spośród 68 litewskich unii kredytowych 61 jest zrzeszonych w Centralnej Unii Kredytowej Litwy (Central Credit Union of Lithuania, CCUL).

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe są zobligowane do zrzeszania się w kasie krajowej, w odniesieniu do której ustawodawca określił cele funkcjonowania jedynie o charakterze publicznym – „zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami ustawy” [Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r...., art. 34]. Ustawowo zdefiniowane zadania tej instytucji obejmują jednak również inne funkcje. Połączenie w jednej instytucji zadań z zakresu administracji publicznej (sprawowanie nadzoru nad kasami) ze sferą usługową w praktyce rodzi wątpliwości, czy określone funkcje realizowane przez tę instytucję stanowią jedynie ofertę świadczenia określonych usług przez instytucję zrzeszającą (z której kasy nie są zobligowane korzystać), czy też powinny być zaliczane do zwiększających stabilność finansową norm dopuszczalnego ryzyka¹⁷.

W świetle aktualnych rozwiązań prawnych nadzór nad polskimi uniami kredytowymi sprawowany jest przez spółdzielnię wyższego rzędu wyposażoną w instrumenty władcze wobec zrzeszonych instytucji, przy czym ustawodawca nie wprowadził instytucji supernadzorczy, która mogłaby sprawować nadzór nad kasą krajową w zakresie sprawowanych przez tę instytucję funkcji publicznych.

Wzrost skali działalności oraz rozwój spółdzielczych kas stały się powodem podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do objęcia polskich unii kredytowych nadzorem państwowym. W inicjatywie legislacyjnej prezydenta (tzw. projekcie prezydenckim) zaproponowano model nadzoru pośredniego, w którym nadzorem państwowym sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego objęto kasę krajową w zakresie wykonywanych przez tę instytucję funkcji publicznych¹⁸, a także wnio-

¹⁵ Unie kredytowe przystępują do stanowych lig unii kredytowych, które zrzeszają się w CUNA.

¹⁶ W Wielkiej Brytanii unie kredytowe należą również do: Irish League of Credit Unions (ILCU), Scottish League of Credit Unions (SLCU), Association of Independent Credit Unions, Ulster Federation of Credit Unions.

¹⁷ Dla przykładu w odniesieniu do wprowadzonego przez KSKOK obowiązku korzystania ze szkoleń organizowanych przez kasę krajową.

¹⁸ Kasa krajowa byłaby zobowiązana do kwartalnych raportów w zakresie sprawowanej przez nią funkcji publicznej, a także dokonywania wyjaśnień w zakresie wykonywanych funkcji nadzorczych. Uprawnienia regulacyjne oraz dyscyplinujące pozostawałyby w kompetencji KSKOK, natomiast KNF mógłby wpływać na stosowanie lub zaniechanie stosowania określonych instrumentów władczych.

skowano usprawnienie instrumentów reakcji kasy krajowej w razie stwierdzenia zagrożenia stabilności kasy [Cioch 2010, s. 81-84]. Projekt ten jednak został odrzucony przez Sejm na pierwszym czytaniu [Cioch 2010, s. 81]. W 2009 r. rozpoczęto prace nad poselskim projektem nowej ustawy o SKOK zakończone jej przejściem w dniu 5 listopada 2009 r. Ustawa nie weszła jednak w życie, gdyż na skutek wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP została skierowana do Trybunału Konstytucyjnego [Cioch 2010, s. 80]. Kontrowersje wzbudził również sam tryb opracowywania regulacji (np. brak konsultacji z KSKOK) oraz jakość przyjętego już aktu prawnego (np. pojawiające się niezgodności z *Prawem spółdzielczym*). Przyjęta ustawa wprowadza zapisy zmieniające zakres działalności instytucji sektora SKOK – spółdzielczych kas oraz kasy krajowej (np. polskie unie kredytowe mogłyby oferować usługi nie tylko osobom fizycznym, ale i organizacjom działającym na rzecz osób fizycznych¹⁹), zasadniczo jednak w tym akcie prawnym wprowadza się nowy model nadzoru nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi – nadzór bezpośredni KNF z delegowaniem części uprawnień kontrolnych na rzecz KSKOK oraz nadzór bezpośredni KNF nad kasą krajową.

Tabela 2. Porównanie aktualnych i planowanych regulacji nadzoru bankowego w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych w Polsce

Funkcja nadzoru	Aktualna Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o SKOK	Rozwiązania przyjęte w Ustawie z dnia 5 listopada 2009 r. o SKOK
Licencjonowanie	brak norm ustawowych norma wewnętrzna KSKOK dotycząca kompetencji członków organów kas	zezwoleń KNF na utworzenie kasy zatwierdzenie statutu kasy przez KNF powołanie prezesa zarządu za zgodą KNF
Regulowanie	część norm określona w ustawie o SKOK, inne normy wprowadzane przez KSKOK	część norm określona w ustawie o SKOK, inne normy określi minister właściwy dla instytucji finansowych
Kontrolowanie	KSKOK	KSKOK i KNF minister właściwy dla instytucji finansowych ustali zasady i tryb wykonywania kontroli kasy; są zobowiązane przekazywać KNF sprawozdania finansowe
Dyscyplinowanie	KSKOK sankcje określone ustawowo	KNF instrumenty dyscyplinujące jak w regulacjach bankowych, w przypadku stwierdzonych nieprawidłowości zalecenia mogą być przekazywane przez KSKOK, zwiększenie zakresu możliwych sankcji

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r....; Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r...].

¹⁹ W ustawie wskazuje się ich rodzaje: organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednostki organizacyjne kościołów i związków wyznaniowych mające osobowość prawną, spółdzielnie, związki zawodowe oraz wspólnoty mieszkaniowe.

Biorąc pod uwagę nadzór nad kasami, oprócz zasadniczego przeniesienia uprawnień nadzorczych na rzecz organu publicznego, proponuje się wzmocnienie palety instrumentów nadzorczych, np. ustawowy obowiązek uzyskiwania zezwoleń na utworzenie kasy oraz weryfikację osoby kierującej kasą czy możliwe środki dyscyplinujące kasy (tab. 2).

O zakresie restrykcyjności proponowanych regulacji ostrożnościowych nie można przesądzać, gdyż zależą one od aktów wykonawczych (które ma określić minister właściwy dla instytucji finansowych). Słabością rozwiązania polegającego na wydawaniu aktów wykonawczych przez inny podmiot może być występowanie opóźnień w czasie. Ponadto można zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który wprowadzając w kasach współczynnik wypłacalności, dokonuje ujednoczenia pojęć stosowanych w SKOK z terminologią bankową, natomiast pozostawia pojęcie wskaźnika rezerwy płynnej, podczas gdy ma on charakter zbliżony do bankowych rezerw obowiązkowych²⁰.

5. Zakończenie

Wzajemność oraz niewielka skala działalności wskazywane są jako uzasadnienie niewprowadzania nadzoru finansowego w uniach kredytowych, co jest charakterystyczne dla początkowej fazy rozwoju sektorów unii kredytowych. Niemniej jednak we współczesnych systemach tego rodzaju spółdzielni kredytowych wprowadza się państwowy nadzór finansowy. Biorąc pod uwagę swoistą ewolucję modeli organizacyjnych unii kredytowych, należy stwierdzić, że w dojrzałych systemach unii kredytowych są one objęte „parasolem ochronnym” bezpośredniego państwowego nadzoru finansowego.

Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe ze specyficznym rozwiązaniem organizacyjnym, w którym kasa krajowa pełni funkcje zrzeszenia, nadzorcy i związku rewizyjnego, ze względu na rozwój tego segmentu rynku finansowego, nieuchronnie stoją przed koniecznością zmiany modelu nadzoru finansowego. Choć przyjęty akt prawny może budzić wiele wątpliwości i najprawdopodobniej będzie wymagał korekty, zarówno zmiany obserwowane w samych kasach, jak i działania państwa dla budowania pełnego zintegrowanego nadzoru finansowego obejmującego wszystkie instytucje finansowe mogą przesądzać o docelowym wprowadzeniu nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego. Dla polskich unii kredytowych problemem może okazać się wzrost kosztów nadzoru oraz wydłużenie procesu stanowienia regulacji ostrożnościowych w związku z delegowaniem uprawnień normatywnych na rzecz ministra właściwego dla instytucji finansowych. Szybkość w stanowieniu norm bezpieczeństwa można zaobserwować na przykładzie normy wprowadzającej

²⁰ Organizacyjnie rezerwy obowiązkowe w SKOK mogłyby przypominać rozwiązania obowiązujące w bankach spółdzielczych, przy wykorzystaniu KSKOK jak instytucji pośredniczącej. Zwiększenie skali utrzymywanych mogłoby zostać określone w dodatkowych normach prawnych.

obowiązkowe ubezpieczenie dla depozytów SKOK do ustalonej wysokości, podwyższenie której dokonywane jest z wyprzedzeniem w stosunku do systemu gwarancji w bankach²¹.

Literatura

- Branch B., Grance D., *Technical Guide: Credit Union Regulation and Supervision*, World Council of Credit Unions, Madison 2008.
- Cioch H., *Nadzór nad spółdzielczymi kasami de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Prawne i ekonomiczne determinanty rozwoju spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, red. J. Ossowski, Biblioteka kwartalnika naukowego „Pieniądze i Więź”, Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych – Instytut Stefczyka, Sopot 2010.
- Cuevas C., Fischer K.P., *Regulation and Supervision of Cooperative Financial Institutions Issues in Governance, Regulation, and Supervision*, World Bank Working Paper 2006 no 82.
- Evidence to the enterprise, trade and investment committee at the Northern Ireland assembly*, ILCU 2008, www.creditunion.ie/ufiles/u_05200849441611ETI Evidence.doc.
- Ferguson Ch., McKillop D.G., *An Industry Approach to Classifying Credit Union Development*, John Wiley and Sons, Chichester 1997.
- Fonteyne W., *Cooperative banks in Europe – Policy Issues*, IMF Working Paper 2007 no 159.
- Glass J.C., McKillop D.G., Rasaratnam S., *Irish credit unions: Investigating performance determinants and the opportunity cost of regulatory compliance*, „Journal of Banking and Finance” 2010 no 34.
- Golec M., *Istota spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych jako instytucji rynku usług finansowych*, [w:] *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe charakterystyka, rozwój, otoczenie*, red. J. Ossowski, Biblioteka Kwartalnika Naukowego „Pieniądze i Więź”, Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych, Sopot 2007.
- Golec M.M., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe na rynku usług finansowych w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Guide to International Credit Union Legislation*, World Council of Credit Unions, Madison 2005, <http://www.woccu.org/bestpractices/legreg>.
- Jedliński A., *Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa – zagadnienia konstrukcji prawnej*, Fundacja na rzecz Polskich Związków Kredytowych Biblioteka Kwartalnika Naukowego „Pieniądze i Więź”, Sopot 2001.
- Kuchciak E., *Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe wyzwania nadzorcze*, [w:] *Bankowość a kryzys na rynkach finansowych*, red. A. Janc, Zeszyty Naukowe nr 140, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010.
- McKillop D.G., Wilson J.O., *Credit Unions: A Theoretical and Empirical Overview*, Working Papers Series 2010, <http://ssrn.com/abstract=1702782>.
- Model Regulations for credit unions*, WOCCU 2008, Madison, <http://www.woccu.org/publications/modellaw>, 12 stycznia 2011 r.
- Przegląd zasad i praktyki działania wybranych systemów unii kredytowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Polsce*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2008, http://www.knf.gov.pl/Images/skoki_17.10.08_tcm20-9110.pdf.
- Ryder N., *Credit union legislative frameworks in the united states of America and the United Kingdom – a flexible friend or a step towards the dark side?*, „Journal of Consumer Policy” 2008 no 31.

²¹ Warto dodać, że ustawodawca, pozbawiając KSKOK uprawnień regulacyjnych, wprowadził dobrowolność uczestniczenia SKOK w systemie gwarancji TUW SKOK.

- Szczepańska O., *Podstawowe przesłanki, założenia i struktura sieci bezpieczeństwa finansowego w świetle teorii i doświadczeń międzynarodowych*, „Bezpieczny Bank” 2005 nr 1.
- U.N. Expert Group Meeting – Regulation and legislation of Cooperative banks and Credit Unions, WOCCU, Madison 2009, http://www.woccu.org/bestpractices/legreg/regnet#CTGM_Tools.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, DzU 1996 nr 1, poz. 2 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/3943CF9132F75D49C12577BA004A797A>.

SUPERVISION OF CREDIT UNIONS IN THE WORLD AND IN POLAND

Summary: The range of financial supervision in credit unions is different from its absence, through intermediate solutions (supervision of the largest institutions or the delegated supervision) to the direct government supervision. This article analyzes the reasons for the introduction of financial supervision of credit unions, as well as the analysis of the types of supervision of credit unions. There are also revised supervisory arrangements in selected financial systems. The article describes the existing and proposed model on supervision of credit unions in Poland. On the basis of the analysis the inevitability of changes in the model of supervision of the Polish credit unions is emphasized.