

Równi w różnorodności

DARIUSZ TWARDOWSKI

Prawo bankowe odnosi się do wszystkich banków niezależnie od tego, czy działają one w formie spółki akcyjnej, czy spółdzielni. Istnienie ograniczeń w działalności banków oznaczać musi istnienie ważnego interesu publicznego.

Zgodnie z ustawową definicją, bankiem jest taki podmiot, który w swojej działalności obciąża ryzykiem środki finansowe powierzone mu przez klientów pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Banki określane są jako podmioty o funkcji instytucji zaufania społecznego. Nadal wielu klientów postrzega je jako instytucje publiczne, a nawet państwowe. Tak między innymi postrzegane są banki spółdzielcze, na co wskazują liczne interwencje klientów niezadowolonych ze sposobu ich obsługi.

Casus SKOK-ów

Inne osoby prawne nawet jeśli prowadzą działalność polegającą na oferowaniu środków finansowych, w przeciwieństwie do banków nie mogą opierać tego rodzaju transakcji na środkach powierzonych im przez uczestników rynku.

Pewnym wyjątkiem są spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. SKOK-i mają m.in. możliwość gromadzenia depozytów, udzielania kredytów oraz dokonywania rozliczeń. To co różni SKOK od banków, i o czym należy pamiętać w kontekście dyskusji na temat równości praw,

to ustawowo określony, niezarobkowy charakter oraz podmiotowo ograniczony zakres działalności. Zgodnie z ustawą o SKOK ich celem jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów oraz przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych. Zgodnie z ust 2 art. 3 kasy prowadzą działalność niezarobkową.

Konstytucyjna zasada równości

Konstytucyjna zasada stanowi, że wszystkie podmioty rynkowe są równe wobec prawa. Tymczasem działalność BS-ów została uregulowana w odrębnej ustawie, będącej

aktem o charakterze szczególnym, której przepisy mają pierwszeństwo zastosowania przed Prawem bankowym. Fakt przyjęcia odrębnej regulacji, wprowadzającej ograniczenia w działalności BS-ów, prowadzić musi do wniosku, że istnieje pewna szczególna cecha odróżniająca je od banków komercyjnych.

Cechą tą jest wielkość funduszy własnych. Potwierdzeniem tego jest fakt, że BS-y posiadające fundusze 5 mln euro mogą funkcjonować bez żadnych ograniczeń.

Ustawodawca różnicuje więc banki, nie z uwagi na prawną formę ich działalności, lecz z uwagi na wielkość kapitałów.

OGRANICZENIA

Zgodnie z ustawą banki spółdzielcze mają

- obowiązek zrzeszania się,
- ograniczone terytorium działania,
- ograniczony podmiotowy zakres działania,
- ograniczony zakres wykonywanych czynności bankowych.

Zróznicowanie sytuacji prawnej nie ma miejsca w przypadku, gdy bank posiadający kapitały na poziomie 5 mln euro jest zrzeszony na zasadach przewidzianych w ustawie. Fakt ten jest wyrazem zastosowania zasady równości.

Dyrektywa z wyjątkami

Przepisy dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe w art. 9 wyraźnie ustalają generalną zasadę, że kapitał instytucji kredytowej wynosi nie mniej niż 5 mln euro. Jednocześnie dyrektywa dopuszcza wyjątek, ustalając minimum na poziomie 1 mln euro.

Zasada stąd wynikająca została przeniesiona do ustawy Prawo bankowe w art. 32 ust. 1 oraz art. 128 ust. 1. W przypadku BS-ów, których założyciele wyrazili zamiar zawarcia umowy zrzeszenia, kapitał założycielski nie może być niższy od 1 mln euro.

Znaczenia wielkości funduszy nie należy upatrywać jedynie w treści regulacji międzynarodowych. Wynika to ze szczególnie charakteru kapitałów, o czym mówi art. 126 Prawa bankowego. Ustawodawca wskazuje wyraźnie na związek, jaki zachodzi pomiędzy bezpieczeństwem ekonomicznym banków (oraz gromadzonych depozytów) a koniecznością posiadania adekwatnych funduszy własnych.

Taki sposób podejścia wynika wprost z funkcji funduszy własnych:

- a) ekonomicznej (źródło finansowania kosztów),
- b) gwarancyjnej (źródło potencjalnego zaspokojenia się wierzycieli banku w przypadku jego upadku),
- c) regulacyjnej (kapitały są podstawą obliczania norm i limitów ostrożnościowych).

Równo, czyli lepiej?

W funkcjonowaniu BS-ów i banków komercyjnych mogą powstawać te same (rodzajowo) ryzyka i jedynie ich skala (z punktu widzenia ryzyka systemu finansowego) jest – odpowiednio do ich wielkości – mniejsza.

Niewielki udział sektora spółdzielczego w systemie, jak również potencjalnie nieznaczna liczba podmiotów, które – przy wystąpieniu problemów w działalności BS-ów – ponosiłyby ich konsekwencje, nie stanowią argumentów, które mogłyby uzasadniać łagodniejszy sposób sprawowania nadzoru.

ODMIENNOŚCI

Banki spółdzielcze...

- za zgodą KNB powołują jedynie prezesa zarządu w odróżnieniu od banków działających w formie spółki akcyjnej, które muszą uzyskiwać zgodę komisji na powołanie dwóch członków zarządu, w tym prezesa,
- zgodnie z art. 10 ustawy Prawo bankowe mogą wykonywać instytucjonalną kontrolę wewnętrzną poprzez bank zrzeszający (art. 10),
- posiadają minimalny kapitał założycielski w wysokości 1 mln euro (art. 32 ust. 2),
- mają podwyższony limit sumy kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń, dla członków organów i osób zajmujących stanowiska kierownicze w banku oraz osób powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie z nimi do 25 proc. sumy funduszy podstawowych (w innych bankach limit ten wynosi 10 proc.) (art. 79a ust. 4),
- na podstawie art. 127 ust. 3 pkt 2b mogą zaliczać do funduszy własnych tzw. dodatkową kwotę odpowiedzialności.

Taki sposób podejścia do specyfiki sektora postrzegany bywa jako przejaw swego rodzaju niesprawiedliwości. W trakcie licznych dyskusji na temat wymogów regulacyjnych przedstawiciele BS-ów wskazują na potrzebę stosowania wobec nich innych, bardziej liberalnych regulacji. Jednocześnie jednak podkreślają konieczność zrównania swoich uprawnień z przypisanymi do banków komercyjnych.

Adekwatnie do ryzyka

Przepisy dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. przewidują konieczność uwzględniania różnic pomiędzy instytucjami kredytowymi w odniesieniu do ich wielkości i skali działania oraz zakresu prowadzonej działalności. Co warte jest podkreślenia, taki sam sposób podejścia dyrektywa nakazuje również samym bankom.

Jest to niezwykle istotne w przypadku wdrażania w poszczególnych bankach spółdzielczych tzw. wzorcowego modelu oceny adekwatności kapitałowej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności każdy z banków, jest odpowiedzialny za uwzględnienie

Przepisy dyrektywy 2006/48/WE przewidują konieczność uwzględniania różnic pomiędzy instytucjami kredytowymi

charakteru, skali i złożoności swej działalności. Uniemożliwia to i wyklucza przyjęcie wprost, bez dokonania odpowiednich dostosowań, modeli opracowanych przez banki zrzeszające.

Zasada proporcjonalności ma zastosowanie również do procesu Badania i Oceny Nadzorczej (BION), gdy nadzór będzie dokonywać oceny uregulowań, strategii, procesów i nowych mechanizmów wdrożonych przez banki. □

Tekst jest zapisem prezentacji Dariusza Twardowskiego, dyrektora Biura Bankowości Spółdzielczej GINB nt. „Regulacja sektora finansowego a specyfika bankowości spółdzielczej” podczas Konferencji Międzynarodowej KZBS (wrzesień 2007 r.)