

Dr hab. Paweł Dec, prof. SGH
Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie
Instytut Finansów Korporacji
i Inwestycji
e-mail: pawel.dec@sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0001-8460-2591

Dr hab. Piotr Masiukiewicz,
prof. em. SGH
Zarząd Główny
Towarzystwo Naukowe Prakseologii
e-mail: piotr.masiukiewicz@wp.pl
ORCID: 0000-0003-0686-5024

Zasada proporcjonalności a obciążenia sprawozdawcze banków spółdzielczych (podmiotów SNCI) w Polsce

The principle of proportionality and reporting burdens cooperative banks (SNCI entities) in Poland

Słowa kluczowe:
banki spółdzielcze, system
ochrony instytucjonalnej,
sprawozdawczość banków
spółdzielczych, zasada
proporcjonalności

Streszczenie: Artykuł dotyczy problematyki obciążeń sprawozdawczych wobec banków spółdzielczych w Polsce. Są to podmioty określane jako SNCI (*Small and Non-Complex Institutions*), czyli małe i nieprowadzące kompleksowej działalności finansowej. Tymczasem wymaga się od nich nieustannego przygotowywania i wysyłania licznych sprawozdań dla wielu różnych instytucji. Sytuacja taka jest o tyle niezrozumiała, gdy przywołuje się jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej – zasadę proporcjonalności, która miała na celu ograniczenie tego typu praktyk. Głównym celem artykułu było przeprowadzenie oceny obciążeń sprawozdawczych banków spółdzielczych w Polsce oraz wskazanie możliwości zmian w tym obszarze, opierając się na przeprowadzonych badaniach własnych. Hipoteza badawcza brzmiała: banki spółdzielcze w Polsce są obciążone zbyt wieloma sprawozdaniami i występują możliwości ograniczenia niektórych z nich. Metodami badawczymi były: pogłębione studia literaturowe, analiza desk research, badania ankietowe przeprowadzone metodą CAWI w okresie marzec – kwiecień 2023 r. na grupie 96 prezesów banków spółdzielczych działających w Polsce. Głównymi wnioskami z badań było potwierdzenie zbyt wysokiego obciążenia banków spółdzielczych wieloma wymaganiami prawnie sprawozdaniami dla różnych instytucji, powtarzalność informacji przekazywanych w różnych sprawozdaniach oraz istnienia przestrzeni do ograniczenia przygotowywania niektórych sprawozdań przez banki spółdzielcze, a także przede wszystkim stosowanie zasady proporcjonalności wobec banków spółdzielczych.

Keywords:
cooperative banks,
institutional protection
system, reporting of
cooperative banks,
proportionality principle

JEL:
G18, G21, E58

Abstract: The article concerns the issue of reporting burdens on cooperative banks in Poland. These are entities referred to as SNCI (Small and Non-Complex Institutions), i.e. small and not conducting comprehensive financial activities. Meanwhile, they are constantly required to prepare and send numerous reports to many different institutions. Such a situation is incomprehensible when one of the fundamental principles of the European Union is recalled – the principle of proportionality, which was intended to limit this type of practice. The main purpose of the article was to assess the reporting burden of cooperative banks in Poland and to indicate the possibility of changes in this area based on own research. The research hypothesis was: cooperative banks in Poland are burdened with too many reports and there are possibilities to reduce some of them. The research methods were: in-depth literature studies, desk research analysis, surveys conducted using the CAWI method in March – April 2023 on a group of 96 presidents of management boards of cooperative banks operating in Poland. The main conclusions from the research were the confirmation of the excessive burden of cooperative banks with many legally required reports for various institutions, the repeatability of information provided in various reports and the existence of space to limit the preparation of certain reports by cooperative banks, and, above all, the effective implementation of the proportionality principle for cooperative banks.

Wprowadzenie

Międzynarodowe i krajowe instytucje nadzorcze w tym organy Unii Europejskiej oraz Międzynarodowy Komitet Nadzoru Bankowego w Bazylei, wydały po kryzysie subprime (2007–2009) szereg rekomendacji i regulacji, mających na celu zapobieżenie przyszłym kryzysom finansowym. Ten proces jest kontynuowany, a nowo przyjęte regulacje wywołują konieczność implementacji kolejnych unormowań, stanowiących dopełnienie rozpoczętych reform. Występuje też potrzeba zmiany regulacji już uchwalonych, które nie sprawdziły się w konfrontacji z praktyką. W badaniach zaczęto wskazywać na stan nadregulacji antykryzysowej, zwłaszcza w sektorze bankowym. Pojawia się przy tym wiele pytań i wątpliwości. Czy nadmiar regulacji zastąpi uczciwość, etykę bankową i zwykły rozsądek w zapobieganiu kryzysom? Czy małe lokalne banki powinny być objęte takimi regulacjami i sprawozdawczością jak duże banki komercyjne (zatrudniające kilkanaście tysięcy i więcej pracowników)? Dlatego też problematyka ta stała się przedmiotem licznych dyskusji oraz publikacji naukowych.

Zasada proporcjonalności stanowi jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej. Nadmiar regulacji, bez uwzględnienia zasady proporcjonalności, oznacza zwiększoną

liczbę sprawozdań i kontroli, kreujących koszty ekonomiczne w bankach. W ostatnich latach izby gospodarcze bankowości oraz systemy IPS (Institutional Protection Scheme) działające w kilku krajach europejskich, podejmują działania na rzecz uproszczenia sprawozdawczości wykonywanej przez banki spółdzielcze. Za podmioty SNCI (*Small and Non-Complex Institutions*), o których mowa w artykule, uznaje się podmioty małe i nieprowadzące kompleksowej działalności finansowej (EBA uznała banki spółdzielcze za takie podmioty).

Celem artykułu była ocena obciążeń sprawozdawczych banków spółdzielczych w Polsce oraz zarysowanie możliwości zmian w tym obszarze, na podstawie przeprowadzonych badań własnych. Weryfikowano następującą hipotezę badawczą: banki spółdzielcze w Polsce są obciążone zbyt wieloma sprawozdaniami i występują możliwości ograniczenia niektórych z nich.

Potencjał polskiej spółdzielczości bankowej

Banki spółdzielcze funkcjonują w ramach dwóch zrzeszeń, kierowanych przez banki zrzeszające, działające jako spółki akcyjne banków spółdzielczych. Na koniec grudnia 2022 r. prowadziło działalność w Polsce 496 banków spółdzielczych (w porównaniu z grudniem 2021 r. było ich o 15 mniej) i 2 banki zrzeszające. Był to przede wszystkim wynik łączenia się banków małych i słabych kapitałowo z bankami silniejszymi. Warto jednak podkreślić, że jest to zwiększenie wyniku finansowego netto banków spółdzielczych w stosunku do grudnia 2021 r. aż o 338,6% (czyli do 3 178 mln zł). Tylko jeden bank spółdzielczy nie zanotował dodatniego wyniku finansowego. Na tak doskonały wynik sektora wpływ miały przede wszystkim zwiększenie wyniku odsetkowego (o 5 771 mln zł) i wyniku prowizyjnego (o 37,4 mln zł). W latach 2020–2021 dynamika depozytów w bankach spółdzielczych była wyższa niż kredytów; stąd nadpłynność i lokowanie znacznych kwot w bankach zrzeszających banki spółdzielcze. W połowie 2021 r. udział banków spółdzielczych wynosił ponad 7% w aktywach sektora bankowego, a suma bilansowa wyniosła 171,9 mld zł, co oznacza 12% dynamiki rocznej. Pomimo pandemii COVID-19 stratę netto w łącznej kwocie 1,6 mln zł poniosło tylko 17 banków [KNF, 2021, 2023]. Z kolei na koniec grudnia 2022 r. depozyty obniżyły się w stosunku do grudnia 2021 r. o 1,7% do 166,7 mld zł, choć w całym sektorze bankowym wzrosły o 6,5%. Udział banków spółdzielczych w aktywach sektora bankowego stanowiły natomiast na koniec 2022 r. 8,8%, a ich suma bilansowa wyniosła 186,3 mld zł. Polskie banki spółdzielcze funkcjonują w ramach stworzonych przez siebie dwóch systemów IPS – (*Institutional Protection Scheme – system ochrony instytucjonalnej*) [Dec, Masiukiewicz, 2018, 2020]. Spośród banków działających w 2022 r. członkami systemu ochrony SOZ BPS w Warszawie było 308 banków spółdzielczych, a w SOZ SGB

w Poznaniu 180 banków. Poza systemami IPS funkcjonowało 10 banków, czyli 5,7% aktywów banków spółdzielczych. W ramach systemów IPS nie upadł w Polsce żaden bank. Trwają prace nad zmianami modeli biznesowych oraz nad wdrażaniem w bankach spółdzielczych systemu ESG; są to oczywiście działania podejmowane w całej Unii Europejskiej [Migliorelli, 2020; Waliszewski, 2022].

Obciążenia regulacyjne a zasada proporcjonalności

W ostatnich latach obserwowany jest bardzo silny wzrost liczby i zakresu regulacji dotyczących bankowości światowej, europejskiej i polskiej [EBA, 2014; Kasiewicz, Kurkliński, Szpringer, 2013, 2014; Kasiewicz, Kurkliński, 2018; Doni i in., 2019; Buallay, 2019; World Bank, 2019; Nizam i in., 2019; Korzeb, Niedziółka, 2020; Elnabass i in., 2021]. W szczególności należy zwrócić uwagę na kwestię obciążeń regulacyjnych nałożonych na banki przede wszystkim w następstwie kryzysu finansowego 2007–2009. Wprawdzie problem ma charakter globalny, ale jego konsekwencje dla bankowości spółdzielczej z uwagi na skalę działalności są zdecydowanie silniejsze [*Szkodliwy...*, 2023]. W przeprowadzonym w 2017 r. wśród kadry zarządzającej banków spółdzielczych i przedstawicieli nadzoru bankowego w Polsce badaniu ankietowym, dotyczącym intensywności i kosztów regulacji sektora banków spółdzielczych w Polsce, stwierdzono silny wzrost intensywności działań regulacyjnych, co przełożyło się na konieczność dodatkowo zaangażowania personelu i wzrost kosztów działalności [Miklaszewska, 2015; Kill, Folwarski, Walitza, 2020].

Tabela 1. Intensywność działań regulacyjnych wobec banków spółdzielczych w ocenie podmiotów sieci bezpieczeństwa finansowego w Polsce w latach 2004–2016

Obszar oceny	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. Ogólna ocena intensywności regulacji (instytucje krajowe i europejskie). Ocena w skali 0–10; 0 – brak działań regulacyjnych, 10 – bardzo intensywne	6,75	8	8,5	9	9	9	9	9
2. Przeciętny % kosztów operacyjnych ponoszony przez banki spółdzielcze przy wdrażaniu regulacji w skali roku (z perspektywy oceny regulatora)	10	10	12,5	15	15	15	17,5	20

Uwagi: dane dla lat nieparzystych na podstawie oszacowań z wykorzystaniem średniej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kill, Folwarski, Walitza, 2020].

Ocenę intensywności działań regulacyjnych (liczba regulacji koniecznych do wdrożenia, ich zakres, czasochłonność i kosztochłonność) inicjowanych przez KNF, NBP,

BFG, MF oraz udział w kosztach operacyjnych banków spółdzielczych obrazuje tabela 1. Pojawiła się zatem luka oczekiwań, między racjonalnością i możliwościami banków a liczbą, zakresem i kosztami nowych norm. Zdaniem M. Migliorelli [2020], w celu zachowania różnorodności, istotne jest, aby główne cechy banków spółdzielczych (tzn. własność członkowska, bliskość klientów oraz wspieranie gospodarki lokalnej) nie zostały osłabione przez ograniczenia regulacyjne przeznaczone i opracowane z myślą o ich większych, aktywnych na scenie międzynarodowej konkurentach.

W ostatnich dziesięciu latach XXI w. można zaobserwować wzrost zainteresowania wdrożeniem zasady proporcjonalności do systemu regulowania instytucji finansowych. Najczęściej w analizach prawnych odnosi się ją tylko do skali działalności instytucji, tj. podziału na podmioty małe i duże. W raporcie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (European Banking Authority) podkreślono liczne przesłanki przemawiające za wykorzystywaniem zasady proporcjonalności dla regulowania sektora bankowego, aby przeciwdziałać zjawisku arbitrażu regulacyjnego i niepożądanym zmianom w systemie konkurencyjnym [EBA, 2014]. Istota tej zasady sprowadza się do tego, aby nie wprowadzać do porządku prawnego aktów prawnych, które dla podmiotów regulowanych kreują obciążenia regulacyjne (wyrażone w kosztach i wymagające przyrostu nakładu pracy) wyższe od oczekiwanych korzyści, przy danym zakresie działalności oraz poziomie ryzyka.

Zgodnie z europejskim prawem wymaga się, aby działania wynikające z regulacji były adekwatne do założonych celów. W Traktacie o Unii Europejskiej w art. 5 stwierdzono, że respektowanie zasady proporcjonalności uznaje się wtedy, gdy przyjmowane miary [Traktat, 2016]:

- nie pozwalają przekraczać limitów adekwatnych i koniecznych, aby osiągać uzasadnione cele proponowane w regulacji,
- wskazują, że w warunkach rozpatrywania różnych alternatyw decyzyjnych wybiera się wariant najmniej uciążliwy,
- ograniczają obciążenia związane z regulacją, czyli nie powinny one być nadmierne (nieproporcjonalne) do realizowanych celów.

Zdaniem S. Kasiewicza i L. Kurklińskiego [2018] ogólna definicja zasady proporcjonalności dąży do uzyskania dwóch wyraźnych warunków: z jednej strony – chronienie podmiotów regulowanych przed niekorzystnymi działaniami instytucji legislacyjnych, a z drugiej – ustalanie klarownych limitów dla tych obciążeń. Syntezą tej ogólnej definicji zasady proporcjonalności są trzy jej składowe: odpowiedniość, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*.

Inne ujęcie zasady proporcjonalności można określić jako jej definiowanie z perspektywy ekonomicznej. Wymaga ona, aby projektowana regulacja adresowała realny problem do rozwiązania z wyraźnie określonymi kosztami, była efektywna kosztowo i uwzględniała w szerokim zakresie korzyści oraz koszty dla całej gospodarki. Stąd regulacje powinny być poddane trzem testom: skuteczności (czy regulacja wpływa w sposób

istotny na rozwiązanie zidentyfikowanego problemu), efektywności kosztowej (pozwala osiągnąć zamierzone cele w stosunku do innych analizowanych opcji, przy ponoszeniu najniższego kosztu) i racjonalności ekonomicznej, co generuje dodatnie korzyści dla gospodarki [Kasiewicz, Kurkliński, 2018]. Podejście ekonomiczne do przestrzegania zasady proporcjonalności sprowadza się do przeprowadzenia specyficznego rachunku efektywności regulacji w skali mikro i makro.

Regulacje powinny być zatem dostosowane do skali i złożoności działalności prowadzonej przez poszczególne kategorie podmiotów regulowanych. Chodzi o to, żeby małe podmioty nie były obciążane obowiązkami regulacyjnymi w niewspółmiernie dużym stopniu w stosunku do rozmiarów ich działalności i tym samym, by nie znajdowały się one w pozycji znacznie mniej konkurencyjnej niż duże podmioty. Jest przecież oczywiste, że małe podmioty generują mniejsze ryzyko systemowe z punktu widzenia stabilności całej gospodarki, zatem nie ma uzasadnienia dla stosowania takich samych regulacji i sprawozdawczości dla wszystkich podmiotów finansowych.

Opublikowany raport Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA), dotyczący stosowania zasady proporcjonalności w zakresie sprawozdawczości bankowej, wskazuje na potrzebę i kierunki szerszego stosowania tej zasady w najbliższych latach [Gałązka, 2023]. Raport koncentruje się na trzech głównych aspektach. Po pierwsze, analizuje rzeczywiste koszty sprawozdawczości ponoszone przez banki w związku ze sprawozdawczością nadzorczą, a zwłaszcza w związku z wdrażanymi przez EBA standardami technicznymi dotyczącymi sprawozdawczości nadzorczej. Po drugie, ocenia wpływ ograniczenia niektórych szczegółowych wymogów sprawozdawczych na koszty sprawozdawczości i skuteczność nadzoru. Po trzecie, ocenia, czy koszty sprawozdawcze były proporcjonalne do uzyskanych korzyści.

Raport EBA [2021], przedstawiony w połowie 2021 r. zawiera listę zaleceń, które mogą obniżyć koszty sprawozdawczości ponoszone przez banki w granicach 15–24% oraz które mogą w większym zakresie urzeczywistnić zasadę proporcjonalności w ramach sprawozdawczości nadzorczej, generując oszczędności dla tzw. instytucji SNCI na poziomie od 188 do 288 mln EUR [EBA, 2021]. Zwrócono też uwagę na potrzebę koordynacji i integracji żądanych danych i wymogów sprawozdawczych oraz szerszego wykorzystania technologii w procesie raportowania. Dla małych instytucji ważne jest zwrócenie uwagi na możliwość ograniczania obowiązku stosowania szablonów danych. Zalecenia podejmują kwestię eliminacji pokrywających się wymogów sprawozdawczych (*overlapping*). Wskazano także na potrzebę szerszego przejmowania przez instytucje rozwiązań FinTech i RegTech oraz promowania lepszej cyfryzacji wewnętrznych dokumentów i umów instytucji. Szersza ocena regulacji pod kątem stosowania zasady proporcjonalności powinna się przyczynić do ograniczenia nadmiernej liczby przepisów i kosztownej biurokracji. Upowszechnienie zasady proporcjonalności nastąpiło dzięki organom Unii Europejskiej, które promują tę zasadę w stanowieniu prawa, np. unijny program Better

Regulation [EBA, 2014]. EBA uznała banki spółdzielcze za podmioty SNCI; co stanowi ważny argument dla stosowania zasady proporcjonalności przy wyznaczaniu dla nich obowiązków sprawozdawczych przez organy nadzoru finansowego [Consultation, 2021].

Przykładem krytycznej oceny ze strony badanych banków spółdzielczych był projekt *Rekomendacji W* Komisji Nadzoru Finansowego; odnosiła się ona do stosowania zaawansowanych modeli i oceny ryzyka z nimi związanego [KNF, 2015]. Według S. Kasiewicza i L. Kurklińskiego [2018] system regulacji sektora bankowego jest słusznie uznawany jako konserwatywny, ale *Rekomendacja W* temu przeczy. Wynika to z tego, że wprowadza do zarządzania ryzykiem w bankach nowoczesne zasady (w tym akcentuje zasadę proporcjonalności), dobre praktyki związane z wykorzystaniem ilościowych modeli w ocenie ryzyka. Natomiast pozytywnym przykładem szerokiego wkomponowania zasady proporcjonalności do regulacji są wytyczne w sprawie wdrożenia *Rekomendacji Z* wydane przez System Ochrony Zrzeszenia BPS [SSOZ BPS, 2021].

Obciążenia sprawozdawcze banków spółdzielczych – regulacje a praktyka w świetle badań własnych

W zrzeszeniach banków spółdzielczych występują trzy poziomy sprawozdawczości, tj. [Masiukiewicz, 2021]:

- sprawozdawczość wykonywana przez banki spółdzielcze,
- sprawozdawczość wykonywana przez banki zrzeszeniowe banków spółdzielczych,
- sprawozdawczość wykonywana przez systemy ochrony zrzeszenia (IPS, SOZ), obejmująca banki spółdzielcze – członków SOZ.

Spółdzielnie SOZ przekazują do nadzoru finansowego obszerne (ponad 100 stron) kwartalne informacje o stanie banków spółdzielczych oraz o SOZ. Natomiast banki spółdzielcze przekazują bardzo dużą liczbę sprawozdań i informacji, miesięcznych, kwartalnych i rocznych – co obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Liczba sprawozdań i informacji zewnętrznych, sporządzanych przez banki spółdzielcze

Lp.	Częstotliwość opracowywanych i przekazywanych do instytucji zewnętrznych sprawozdań i informacji	Liczba typów sprawozdań i informacji	Liczba sprawozdań i informacji ogółem w roku
1	Dzienne meldunki	1	X
2	Miesięczne	14	158
3	Kwartalne	16	54
4	Roczne i półroczne	7	7
x	Razem	38	229

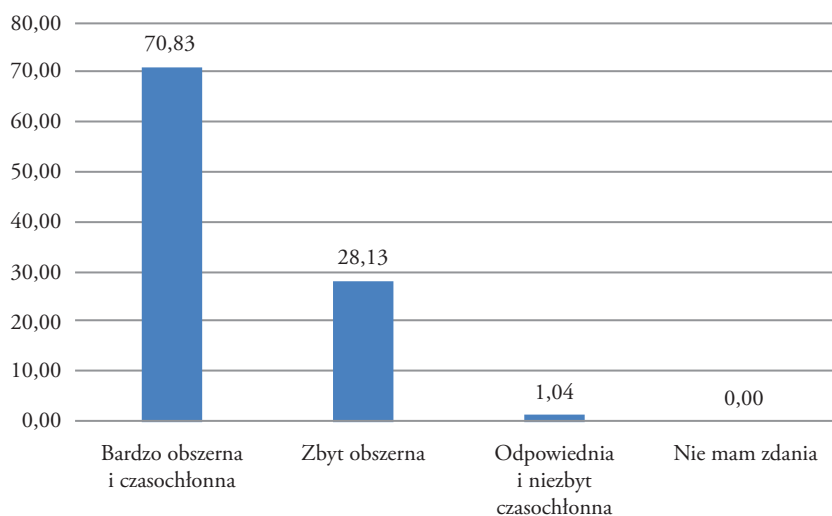
Źródło: [Masiukiewicz, 2021].

Związek Banków Polskich we współpracy z kilkoma związkami banków z krajów Unii Europejskiej, w tym ze Związkiem Banków Niemieckich, Związkiem Banków Austriackich, Związkiem Banków Włoskich, a także stowarzyszeniami bankowymi z Luksemburga, Słowenii, Chorwacji i Słowacji prowadzi intensywne prace zmierzające do szerszego zastosowania w praktyce zasady proporcjonalności w przepisach ostrożnościowych dotyczących banków, zwłaszcza w pakiecie dyrektywy CRD/CRR [ZBP..., 2023].

Autorzy artykułu przeprowadzili własne badania¹ wśród prezesów banków spółdzielczych w zakresie obciążeń sprawozdawczych kierowanych przez nich podmiotów. Ankieta była przeprowadzona metodą CAWI i dystrybuowana do większości banków spółdzielczych w Polsce w okresie marzec – kwiecień 2023 r. Łączna liczba zebranych odpowiedzi wyniosła 96, co stanowiło prawie 20% liczby banków spółdzielczych w Polsce. Ankieta składała się z 4 pytań zamkniętych i jednego pytania otwartego, w którym respondenci mogli zamieścić swobodną wypowiedź. Poniżej zostaną przeanalizowane odpowiedzi prezesów banków spółdzielczych uzyskane w badaniach.

W odpowiedzi na pierwsze pytanie, dotyczące określenia obowiązkowej sprawozdawczości w bankach spółdzielczych, respondenci w 71% stwierdzili, że sprawozdawczość jest bardzo obszerna i pracochłonna (rysunek 1).

Rysunek 1. Określenie obowiązkowej sprawozdawczości w bankach spółdzielczych



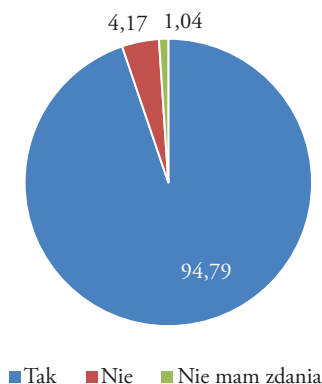
Źródło: badania własne CAWI na grupie 96 prezesów banków spółdzielczych w Polsce w 2023 r.

¹ Badania były wykonywane w ramach badań własnych autorów przeprowadzanych w Instytucie Finansów Korporacji i Inwestycji w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

Zdaniem 99% respondentów sprawozdawczość jest bardzo/zbyt obszerna i czasochłonna. Tylko jedna osoba stwierdziła, że obecnie obowiązująca sprawozdawczość banków spółdzielczych jest odpowiednia i niezbyt czasochłonna. Wyniki jednoznacznie wskazują na przeciążenie tych podmiotów licznymi i wymaganymi prawnie obowiązkami sprawozdawczymi.

Odpowiedzi na drugie pytanie, dotyczące nakładania się tych samych informacji pomiędzy poszczególnymi sprawozdaniami wymaganymi od banków spółdzielczych, obrazuje rysunek 2.

Rysunek 2. Nakładanie się tych samych informacji pomiędzy poszczególnymi sprawozdaniami wymaganymi od banków spółdzielczych

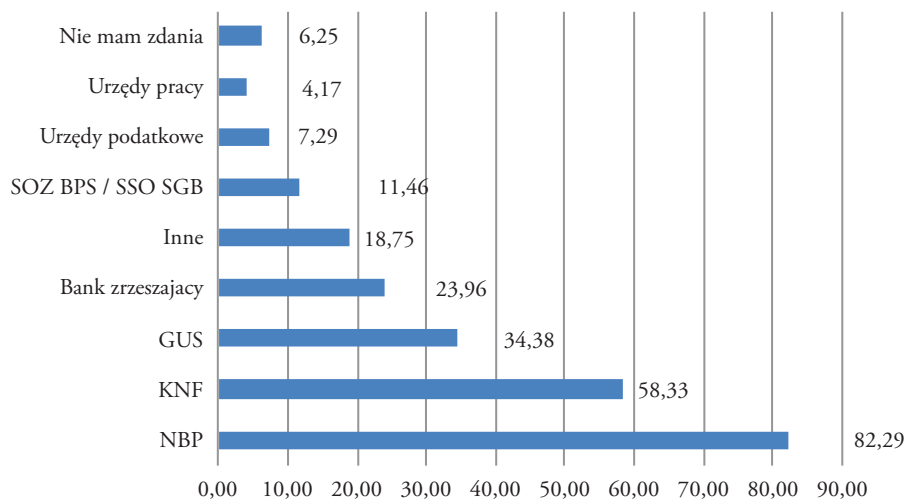


Źródło: badania własne CAWI na grupie 96 prezesów banków spółdzielczych w Polsce w 2023 r.

Na pytanie, czy pomiędzy poszczególnymi sprawozdaniami wymaganymi od banków spółdzielczych w Polsce występuje zjawisko nakładania się tych samych informacji, 95% pytanых prezesów odpowiedziało twierdząco a tylko 4% było odmiennego zdania. Natomiast 1% ankietowanych nie miał w tym aspekcie wyrobionego zdania. Uzyskane wyniki wskazują, że obecnie wymagane sprawozdania od banków spółdzielczych w niektórych częściach pokrywają się i przekazywane są podobne informacje do różnych instytucji. Stwarza to tym samym pewną przestrzeń do przyjęcia zmian w obszarach sprawozdawczości, aby wyeliminować niepotrzebną powtarzalność tego typu informacji.

Trzecie pytanie w badaniach obejmowało potencjalne możliwości ograniczenia sprawozdawczości banków spółdzielczych sporządzanej dla zewnętrznych instytucji. Ankietowani mieli do wyboru kilka z wcześniej przygotowanych przez autorów odpowiedzi a ich wyniki przedstawiono na rysunku 3.

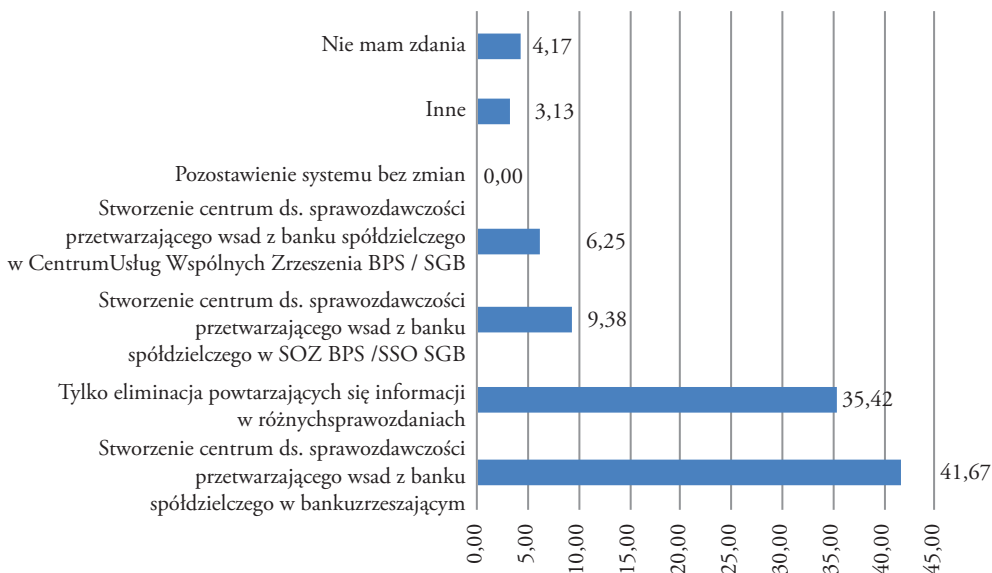
Rysunek 3. Możliwości ograniczania sprawozdawczości banków spółdzielczych dla konkretnych instytucji i podmiotów



Źródło: badania własne CAWI w grupie 96 prezesów banków spółdzielczych w Polsce w 2023 r.

Aż 82% badanych prezesów banków spółdzielczych wskazało Narodowy Bank Polski jako główny podmiot, dla którego powinno ograniczyć się przekazywanie obowiązkowej sprawozdawczości przez banki spółdzielcze. Na drugim miejscu ankietowani umieścili Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (58% wskazań), zaś na trzecim Główny Urząd Statystyczny (34%). Tylko 24% odpowiedzi padło na banki zrzeszające, co wskazywałoby, że obciążenia sprawozdawcze w tym zakresie nie stanowią aż tak istotnego problemu dla większości ankietowanych prezesów. Równie mało odpowiedzi (11%) dotyczyło systemów ochrony (IPS) – Systemu Ochrony Zrzeszenia Banku Polskiej Spółdzielczości (SOZ BPS) lub Spółdzielczego Systemu Ochrony Spółdzielczej Grupy Bankowej (SSO SGB). Dla 7% ankietowanych osób takim miejscem ograniczenia sprawozdawczości mogłyby być urzędy podatkowe, natomiast dla 4% urzędy pracy. Wśród innych odpowiedzi wskazywano również możliwość ograniczenia sprawozdawczości dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wyniki badania pokazują jednoznacznie, że centralne instytucje takie jak NBP, UKNF czy GUS są dla ankietowanych tymi podmiotami, które mogłyby w mniejszym stopniu wymagać od banków spółdzielczych przekazywania informacji sprawozdawczych.

Ostatnie z pytań zamkniętych dotyczyło kierunku reformowania systemu sprawozdawczości w bankach spółdzielczych. Ankietowani mogli wybrać jedną z wskazanych odpowiedzi, a ich wyniki przedstawiono na rysunku 4.

Rysunek 4. Kierunek reformowania systemu sprawozdawczości w bankach spółdzielczych w Polsce

Źródło: badania własne CAWI na grupie 96 prezesów banków spółdzielczych w Polsce w 2023 r.

Ponad 41% ankietowanych prezesów banków spółdzielczych wskazało jako potencjalny kierunek reformowania systemu sprawozdawczości – stworzenie centrum ds. sprawozdawczości przetwarzającego wsad z banku spółdzielczego w banku zrzeszającym. Niewiele mniej prezesów (35%) wskazało na potrzebę eliminacji powtarzających się informacji w różnych sprawozdaniach. Znacznie mniej respondentów opowiedziało się za stworzeniem centrum ds. sprawozdawczości przetwarzającego wsad z banku spółdzielczego w SOZ BPS / SSO SGB (9% wskazań) lub stworzeniem centrum ds. sprawozdawczości przetwarzającego wsad z banku spółdzielczego w Centrum Usług Wspólnych Zrzeszenia BPS / SGB (6% wskazań). Bardzo jasnym sygnałem było zero wskazań ankietowanych prezesów na pozostawienie obecnego systemu sprawozdawczości bez zmian. Dowodzi to na konieczność dokonania jak najszybszych zmian legislacyjnych w tym obszarze.

W pytaniu otwartym, autorzy umożliwili respondentom przedstawienie własnych propozycji i komentarzy dotyczących funkcjonowania czy zmian w systemie obowiązkowej sprawozdawczości banków spółdzielczych. Z takiej możliwości skorzystało 20% pytanym prezesów. Wybrane odpowiedzi zostały przedstawione w tabeli 3.

Tabela 3. Sugestie lub komentarze odnośnie do obciążeń sprawozdawczych banków spółdzielczych

Respondent	Wypowiedź
1	Oprócz obowiązkowej sprawozdawczości, banki spółdzielcze są obligowane do wypełniania coraz większej liczby różnego rodzaju ankiet. Powoduje to angażowanie zasobów i dodatkowego czasu na ich opracowywanie. Niektóre z ankiet są niesamowicie czasochłonne.
2	Duża częstotliwość ankiet do KNF, obszerne dane dla biegłych rewidentów, np. 50 screenów ekranu do jednej kontrolowanej umowy, każda kontrola np. KNF, SOZ PBS, IPS SGB czy biegły rewident wymagają różnych tabel i informacji a powinno być to ujednocicone.
3	Wprowadzanie nowych sprawozdań powinno odbywać się na poziomie zrzeszenia i być koordynowane przez bank zrzeszający. Powinny być przy tym wykorzystywane narzędzia wspólne dla wszystkich banków w Polsce, tj. program aSiSt, wykorzystywany w podstawowym zakresie do przekazywania sprawozdawczości obowiązkowej wszystkich banków do NBP.
4	Inne częste cykliczne ankiety np. do KNF, BFG w zakresie np. sprzedaży wierzytelności, wakacji kredytowych czy informacji do przeglądów planów przymusowej restrukturyzacji.
5	Wieloletnia dyskusja na ten temat nie dała żadnych efektów. Nie spodziewam się, że kiedyś nastąpi poprawa sytuacji i banki spółdzielcze zostaną odciążone ze sporządzania nadmiernej sprawozdawczości.
7	Konieczne jest wyeliminowanie tworzenia informacji o takiej samej treści a według innego układu, bez możliwości wykorzystania posiadanych rejestrów, jak w przypadku wakacji kredytowych, gdzie stworzony jest rejestr, ankiet, a dla celów odbioru bilansu musimy ręcznie przepisywać dane na potrzeby badania.
8	Krótki czas na przesyłanie odpowiedzi (dot. informacji, statystyk o bs).
9	Obszerność sprawozdań. Są takie sytuacje, że jedna osoba odpowiada za prawie wszystkie sprawozdania, dodatkowo za pranie pieniędzy i wszystkie analizy typu płynność, kredytowe itp.
10	Zbyt obszerna i pracochłonna sprawozdawczość dla BFG.
11	Liczne ankiety, których przygotowanie jest pracochłonne, a dane w nich zawarte są zawarte w standardowej sprawozdawczości – powinny być eliminowane.
12	Kierunek zmian systemu obowiązkowej sprawozdawczości banków spółdzielczych powiązany jest z ujednoczeniem zasad ewidencji i systemów źródłowych. Dopiero potem możliwa jest kompleksowa realizacja centralizacji.
13	Zbyt obszerny zakres informacji przekazywanych do BFG.
14	Nadmiar sprawozdań powoduje to, że Bank nie może skupić się na działaniach biznesowych.
15	Dostosowanie sprawozdawanych danych do skali działalności banku spółdzielczego.
16	Wysokie ceny licencji; zbyt duża liczba ankiet.
17	Jeżeli sygnalizujemy o nadmiernej sprawozdawczości, to za jakiś czas sprawozdanie ulega rozwarstwieniu i z jednego robią się dwa i więcej... przykład sprawozdanie BSP FN nowe BSP2 WIP2; BSP2AIS/PIS.
18	Sprawozdawczość w celu analizy zmian w obszarach makroekonomicznych musi być sporządzana, ale należałoby ją zawęzić do poziomu syntetycznego. Dużym obciążeniem dla banków jest sprawozdawczość (informacja zarządcza) oraz wdrażanie i monitorowanie wytycznych nakładanych na banki aktami prawnymi (ustawy podatkowe, STIR, komornicy, SInF itd.).

Źródło: badania własne CAWI in grupie 96 prezesów banków spółdzielczych w Polsce w 2023 r.

Zaprezentowane komentarze i sugestie ankietowanych prezesów banków spółdzielczych pokazują, że obowiązujący system sprawozdawczości zarządzanych przez nich podmiotów zbyt często wymaga przekazywania tych samych informacji, jest czasochłonny i wręcz negatywnie wpływa na prowadzenie działalności gospodarczej. Niewątpliwie kolejny raz akcentowana została potrzeba pilnej zmiany w tym obszarze, a zdaniem autorów kierunki tych prac powinny być szeroko konsultowane i omawiane z głównymi zainteresowanymi, czyli prezesami banków spółdzielczych, którzy na co dzień doświadczają uciążliwości obecnie funkcjonującego systemu sprawozdawczości.

Podsumowanie

Zasada proporcjonalności stanowi jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej i polega na dostosowaniu skali obowiązujących regulacji do skali działania podmiotów, które mają je stosować. Powinna ona być stosowana do regulacji dla banków spółdzielczych, jednak w wielu przypadkach tak się nie dzieje, a przyczyny tego stanu rzeczy są niejasne. Pomimo licznych opinii i postulatów Sekcji Banków Spółdzielczych ZBP, KZBS, zarządów banków zrzeszających, a także badań i publikacji Warszawskiego Instytutu Bankowości, zasada proporcjonalności jest słabo obecna w polityce legislacyjnej dla polskiego sektora banków spółdzielczych. Potrzebny jest stały monitoring w tym obszarze i skuteczniejsze egzekwowanie tej zasady w praktyce. Należy stale analizować poziom zgodności regulacji z zasadą proporcjonalności, ale też w sektorze banków spółdzielczych trzeba automatyzować i konsolidować sprawozdawczość. Obciążenia sprawozdawcze stanowią pewną rezerwę kosztową w działalności banków spółdzielczych.

W świetle przedstawionego badania sprawozdawczość banków spółdzielczych oceniana jest jako zbyt obszerna, a wymagane sprawozdania w niektórych częściach pokrywają się i przekazywane są podobne informacje do różnych instytucji. Stwarza to tym samym pewną przestrzeń do przyjęcia zmian w systemie. Tym samym postawiona hipoteza została zweryfikowana pozytywnie. Zaproponowane w artykule koncepcje zmian wymagają jednakże dalszej pogłębionej dyskusji.

Końcowe wnioski z cytowanego w artykule Raportu EBA dotyczą konieczności prowadzenia dalszych konsultacji, poprawy komunikacji oraz współpracy sektora bankowego i innych interesariuszy z regulatorem w dziedzinie stanowienia lepszych regulacji. Podkreślone zostało niebezpieczeństwo wygenerowania chaosu regulacyjnego, który może spowodować utratę przez małe banki (SNCI) takich ważnych cech, jak: atrakcyjność inwestycyjna, innowacyjność, generowanie korzyści dla gospodarki i społeczeństwa lokalnego.

Trudno wyobrazić sobie kolejne obarczanie banków spółdzielczych nowymi obowiązkami sprawozdawczymi, bez dość pilnej weryfikacji tych obecnie obowiązujących.

Współpraca w obrębie zrzeszeń banków spółdzielczych powinna odgrywać w tym zakresie kluczową rolę, tak aby znaleźć optymalne rozwiązanie. Przy czym priorytetem wydaje się być przede wszystkim bezpieczeństwo sektora i wypłacalność poszczególnych banków niż nieustanne pozyskiwanie od nich tych samych informacji dla różnych podmiotów. Podczas gdy można stworzyć dedykowane centrum ds. sprawozdawczości w tym celu.

Bibliografia

- Buallay A. [2019], *Is sustainability reporting (ESG) associated with performance? Evidence from the European banking sector*, „Management of Environmental Quality: An International Journal”, vol. 30(1), s. 98–115.
- Consultation Paper *Draft Implementing Technical Standards amending Commission Implementing Regulation (EU) 2021/451 with regard to COREP, asset encumbrance and G-SII reporting* [2021], no. EBA/CP/2021/24.
- Dec P., Masiukiewicz P. [2018], *Model of Institutional Protection Scheme in Polish Cooperative Banks*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia”, no. 6.
- Dec P., Masiukiewicz P. [2020], *Public and legal burdens on cooperative banks and limits on the financial strength of taxes*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio H Oeconomia, UMCS Lublin, vol. 54(1).
- Doni F., Larsen M., Bianchi Martini S., Corvino A. [2019], *Exploring integrated reporting in the banking industry: the multiple capitals approach*, „Journal of Intellectual Capital”, vol. 20(1), s. 165–188.
- EBA [2014], *Proportionality in Banking Regulation. A Report by the EBA Banking Stakeholders Group*, EBA, London.
- EBA Raport [2021], https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2021/1013948/Study%20of%20the%20cost%20of%20compliance%20with%20supervisory%20reporting%20requirement.pdf (data pobrania: 10.03.2023).
- Elnahass M., Trinh V.Q., Li T. [2021], *Global banking stability in the shadow of Covid-19 outbreak*, „Journal of International Financial Markets, Institutions and Money”, no. 72, s. 101322.
- Gałązka P. [2023], *EBA o proporcjonalności w sprawozdawczości nadzorczej banków*, www.aleBank.pl (data pobrania: 16.03.2023).
- Kasiewicz S., Kurkliński L. [2018], *Respektowanie zasady proporcjonalności w opinii banków spółdzielczych na przykładzie rekomendacji KNF*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, nr 168.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W. [2013], *Zasada proporcjonalności a polski sektor bankowy. Uwarunkowania, narzędzia, szanse, zagrożenia*, Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego Alterum, maszynopis, Warszawa, listopad.
- Kasiewicz S., Kurkliński L., Szpringer W. [2014], *Zasada proporcjonalności: przełom w ocenie regulacji*, Alterum, Ośrodek Badań i Analiz Systemu Finansowego, WIB, Warszawa.
- Kill K., Folwarski M., Walitza A. [2020], *Optymalne ścieżki dojścia do zbudowania efektywności banków spółdzielczych*, Raport Warszawski Instytut Bankowości, Warszawa, lipiec.

- KNF [2015], *Rekomendacja W dotycząca zarządzania ryzykiem modeli w bankach*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF [2021], *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po I kwartale 2021 roku*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF [2023], *Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających po IV kwartale 2022 roku*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- Korzeb Z., Niedziółka P. [2020], *Resistance of commercial banks to the crisis caused by the COVID-19 pandemic: the case of Poland*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, vol. 15(2), s. 205–234.
- Masiukiewicz P. [2021], *Zasada proporcjonalności a sprawozdawczość banków spółdzielczych*, „Głos Banków Spółdzielczych”, nr 5.
- Migliorelli M. [2020], *Nowa bankowość spółdzielcza w Europie. Strategie adaptacji modelu biznesowego po kryzysie*, Springer, BODIE, Poznań.
- Miklaszewska E. (red.) [2015], *Małe banki i instytucje okołobankowe w świetle pokryzysowych regulacji*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków.
- Nizam E., Ng A., Dewandaru G., Nagayev R., Nkoba M.A. [2019]. *The impact of social and environmental sustainability on financial performance: A global analysis of the banking sector*, „Journal of Multinational Financial Management”, no. 49, s. 35–53.
- SSOZ BPS [2021], *Wtyczne dotyczące wdrożenia Rekomendacji Z Komisji Nadzoru Finansowego dotyczącej zasad ładu wewnętrznego w bankach wydanej w październiku 2020 r.*, maszynopis, Warszawa.
- Szkodliwy nadmiar procedur*, [2023], www.bs.net.pl (data pobrania: 13.05.2023).
- Traktat o Unii Europejskiej* [2016], (Dz.U. UE C 202, t. 59).
- Waliszewski K. [2022], *Spółeczna odpowiedzialność banków w Polsce w dobie pandemii COVID-19*, [w:] *Bankowość komercyjna i spółdzielcza w Polsce – refleksje po trzech dekadach transformacji. Szkice ku pamięci doktora Ryszarda Mikołajczaka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- World Bank [2019], *Global financial development report 2019/2020: Bank regulation and supervision a decade after the global financial crisis*, The World Bank.
- ZBP na rzecz stosowania w praktyce zasady proporcjonalności w przepisach ostrożnościowych obowiązujących banki* [2023], www.alebank.pl (data pobrania: 25.03.2023).