

# Robert Rumiński

---

## Bankowa obsługa kredytowo-depozytowa JST: w poszukiwaniu nowych rozwiązań

---

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 13, 157-167

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*ROBERT RUMIŃSKI*

Uniwersytet Szczeciński

**BANKOWA OBSŁUGA KREDYTOWO-DEPOZYTOWA JST  
W POSZUKIWANIU NOWYCH ROZWIĄZAŃ**

**Wprowadzenie**

W Polsce zarejestrowanych jest obecnie 70 central banków krajowych (bez banków spółdzielczych) i oddziałów instytucji kredytowych<sup>1</sup>. Nie każdy jednak funkcjonujący w Polsce bank obsługuje jednostki samorządu terytorialnego (JST). Podmioty te odznaczają się bowiem określoną specyfiką, wynikającą z ustawowych uregulowań prawnych, w których zostały narzucone metody i zakres ich funkcjonowania. Jednym z głównych obszarów działalności JST jest gospodarka komunalna prowadzona w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, nastawiona na zaspokajanie potrzeb bieżących, co wynika z braku środków na inwestycje oraz z priorytetów wspólnot lokalnych. Słaba kondycja finansów publicznych wpływa na ograniczenia finansowe JST i zmniejsza możliwości korzystania przez nie z usług oferowanych przez rynek finansowy. Największy zakres i różnorodność realizowanych zadań ustawowo przypisano gminom. Ich samodzielność pod względem dochodowym oraz wydatkowym daje podstawę do nawiązywania szerokiej współpracy z instytucjami finansowymi, jednak ogólna klauzula kompetencyjna, a także słaby standing finansowy JST stwarzają bariery w efektywnym zarządzaniu gospodarką finansową tych podmiotów, co wpływa również na stopień wykorzystywania przez nie produktów bankowych. Z tego też powodu gminy zwracają dużą uwagę na koszty obsługi finansowej. Wśród wykorzystywanych przez nie produktów i usług bankowych dominują instrumenty relatywnie proste; bardziej złożone cieszą się mniejszym zainteresowaniem. Zaplecze instytucjonalne sektora bankowo-finansowego w Polsce oraz różnorodność oferowanych instrumentów finansowych wydają się być wystarczające.

<sup>1</sup> <http://www.nbp.pl/liban.aspx?L=B>.

Banki, poza nielicznymi wyjątkami, nie kierują swojej oferty produktowej bezpośrednio do JST. Traktują je jak klientów korporacyjnych, nie różnicując jednostek na państwowe i prywatne. Przytaczana niekiedy przewrotna sentencja: „nasz zniechęcony, ale wspaniały klient”, sugeruje, że jest to dla instytucji bankowych trudna współpraca, wymagająca wyjątkowej elastyczności. Ofertę obsługi finansowej JST mają z reguły te banki, które obsługują w ramach bankowości korporacyjnej sektor przedsiębiorstw. Silna konkurencja międzybankowa przyczyniła się jednak do rozszerzenia oferty kierowanej do tego segmentu odbiorców usług finansowych, którzy dzięki odpowiedniemu systemowi kontroli budżetowej, zapewniającej pokrycie zobowiązań wobec banku, stali się klientem bezpiecznym i wiarygodnym. Standardowa oferta usług świadczonych JST obejmuje między innymi<sup>2</sup>:

- prowadzenie rachunków bankowych samorządu terytorialnego i jego jednostek organizacyjnych,
- system lokowania wolnych środków pieniężnych, z jednoczesną możliwością ich wycofania przed terminem określonym w zawartej umowie,
- finansowanie komunalnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz bieżących niedoborów budżetowych,
- usługi faktoringowe, doradztwo finansowe, opiniowanie projektów,
- udział w restrukturyzacji komunalnych jednostek organizacyjnych,
- przygotowanie i obsługa emisji komunalnych papierów wartościowych.

Oprócz tradycyjnych form finansowania bankowego funkcjonują również specyficzne formy wykorzystywane przez JST. Przykładem mogą być kredyty ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) na finansowanie rozwoju regionalnego, których beneficjentami są gminy, związki gmin, powiaty oraz województwa, podmioty zależne lub z udziałem JST, inne podmioty, w tym przedsiębiorcy, jeśli kredytowane przedsięwzięcie służy rozwojowi regionalnemu, a z jego efektów korzysta pośrednio lub bezpośrednio społeczność lokalna. Celem kredytowania jest współfinansowanie projektów objętych wsparciem funduszy strukturalnych UE oraz nieobjętych wsparciem unijnym, jeśli są zgodne ze strategią rozwoju regionu. Inwestycje finansowane z kredytu EBI dotyczą między innymi infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, transportowej oraz sektora produkcyjnego, ochrony środowiska naturalnego, infrastruktury zdrowotnej i edukacyjnej, a także są to inne nietypowe projekty infrastrukturalne<sup>3</sup>. JST mogą także korzystać – na podstawie ustawy o finansach publicznych – z pożyczki

<sup>2</sup> E. Denek, *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 49.

<sup>3</sup> [http://www.bgk.com.pl/fundusze/kredyt\\_ebi.jsp](http://www.bgk.com.pl/fundusze/kredyt_ebi.jsp).

o charakterze kredytu pomostowego, tak zwanego prefinansowania, udzielonej na realizację projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE. Kwota nie powinna być jednak wyższa niż przewidziane dofinansowanie UE w danym projekcie<sup>4</sup>.

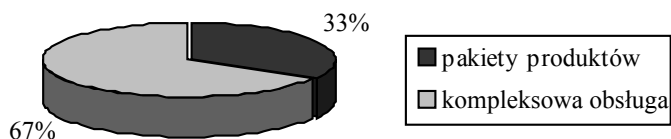
Szczególną rolę w odniesieniu do JST odgrywa Bank Gospodarstwa Krajowego, który został ustawowo upoważniony do udzielania pożyczek na prefinansowanie projektów i działań, realizowanych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE. Działa on na podstawie zlecenia ministra finansów oraz ministrów właściwych, zarządzając kilkoma programami sektorowymi.

## **1. Studium przypadku**

W celu uzyskania opinii wybranych instytucji finansowych, to jest banków, na temat obsługi finansowej JST przeprowadzono badania empiryczne w drodze wywiadu bezpośredniego oraz badań ankietowych z przedstawicielami tych instytucji w województwie zachodniopomorskim. W badaniu brało udział osiem banków komercyjnych oraz 13 spółdzielczych. Banki te miały średnio nieco ponad pięć placówek na terenie województwa (najczęściej trzy). Bank o najlepiej rozwiniętej sieci placówek mógł się poszczycić 17 oddziałami na terenie województwa. W bankach średnio pracowało 30 pracowników w oddziale, w którym realizowano badania (przedział zatrudnienia w różnych placówkach wynosił od 7 do 53 osób). W co drugim banku zatrudnienie nie przekraczało 25 osób, a w co czwartym nie było mniejsze niż 42 osoby. Najniższy stan zatrudnienia to było trzy osoby, a najwyższy – 87 osób. We wszystkich przebadanych bankach twierdzono, że zajmują się one obsługą JST w województwie zachodniopomorskim, zazwyczaj jednak na poziomie gminy. Obsługą bankową miast na prawach powiatu zajmował się co drugi z przebadanych banków, obsługą powiatów – co trzeci, obsługą zaś województwa co dziesiąty. Banki średnio obsługują dziewięć gmin, w typowym banku liczba ta nie przekracza 23 gmin. Każdy bank miał wśród swoich klientów przynajmniej jedną gminę, a jeden z analizowanych obsługiwał nawet 60 gmin.

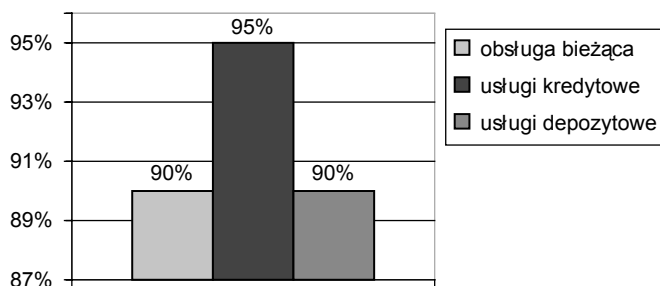
Z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, iż JST najczęściej decydują się na kompleksową obsługę finansową przez bank (rysunek 1). Taki rodzaj usług wybierają dwie na trzy obsługiwane przez banki gminy.

<sup>4</sup> [http://www.bgk.com.pl/druki/prezentacja\\_bgk.ppt#435,7](http://www.bgk.com.pl/druki/prezentacja_bgk.ppt#435,7), Slajd 7.



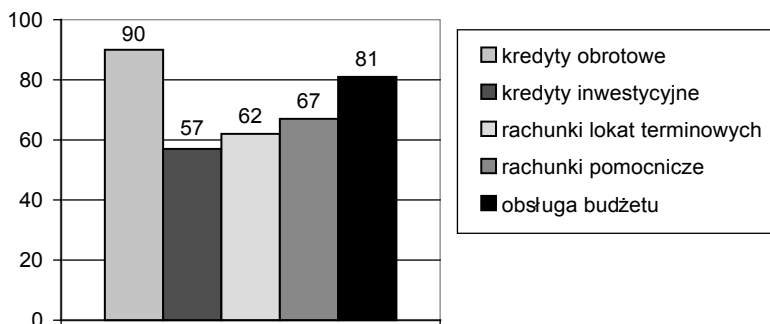
Rys. 1. Struktura produktów bankowych wykorzystywanych przez JST  
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych.

Obsługa finansowa JST przez banki najczęściej dotyczy produktów kredytowych (rysunek 2) – 95% wskazań, następnie JST korzystają z bieżącej obsługi oraz produktów depozytowych – po 90% wskazań.



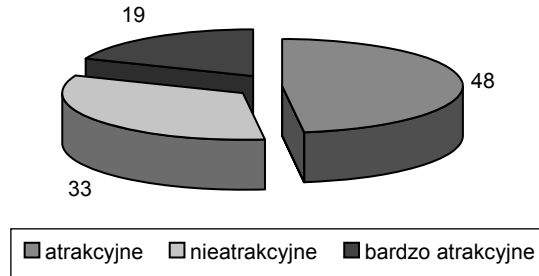
Rys. 2. Zakres obsługi kredytowo-depozytowej JST  
Źródło: jak pod rysunkiem 1.

Wśród kredytów za najbardziej istotny obszar współpracy banku z JST, banki wskazują kredyty obrotowe (90%) oraz inwestycyjne (57%). Udział procentowy pasywnych i pośredniczących usług bankowych wynosi odpowiednio: obsługa budżetu – 81%, rachunki lokat terminowych – 62% oraz rachunki pomocnicze – 67% (rysunek 3).



Rys. 3. Istotne obszary współpracy banku z JST [%]  
Źródło: jak pod rysunkiem 1.

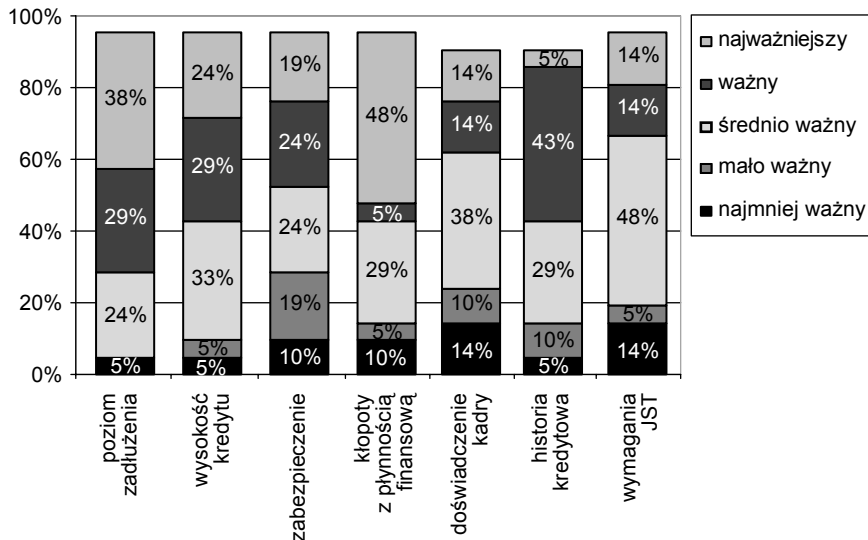
JST jako klienci kredytowi w większości przypadków są postrzegane przez banki pozytywnie. 19% banków uważa je za bardzo atrakcyjnych klientów, natomiast 48% za atrakcyjnych. 33% badanych banków sądzi jednak, iż JST nie są atrakcyjne jako potencjalni kredytobiorcy (rysunek 4).



Rys. 4. Postrzeganie JST przez banki [%]

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

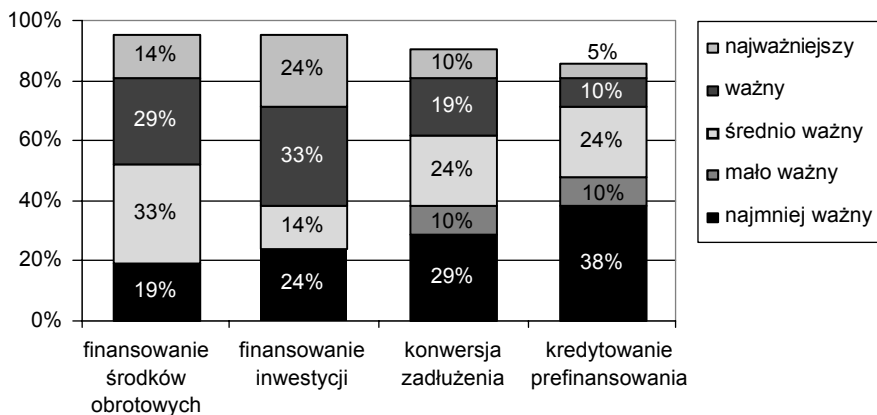
Czynniki mające w opinii banku największy wpływ na współpracę kredytową z JST (rysunek 5) to kłopoty z płynnością finansową (48% wskazań), poziom zadłużenia (38% wskazań) oraz wysokość kredytu (24% wskazań). Ważne dla banków było także przedstawiane przez JST zabezpieczenie zwrotności kredytu oraz historia kredytowa. Wśród czynników niemających dużego znaczenia wymieniono region, z którego pochodzi JST, wielkość JST oraz ocenę agencji ratingowej.



Rys. 5. Najistotniejsze czynniki wpływające na współpracę kredytową banku z JST

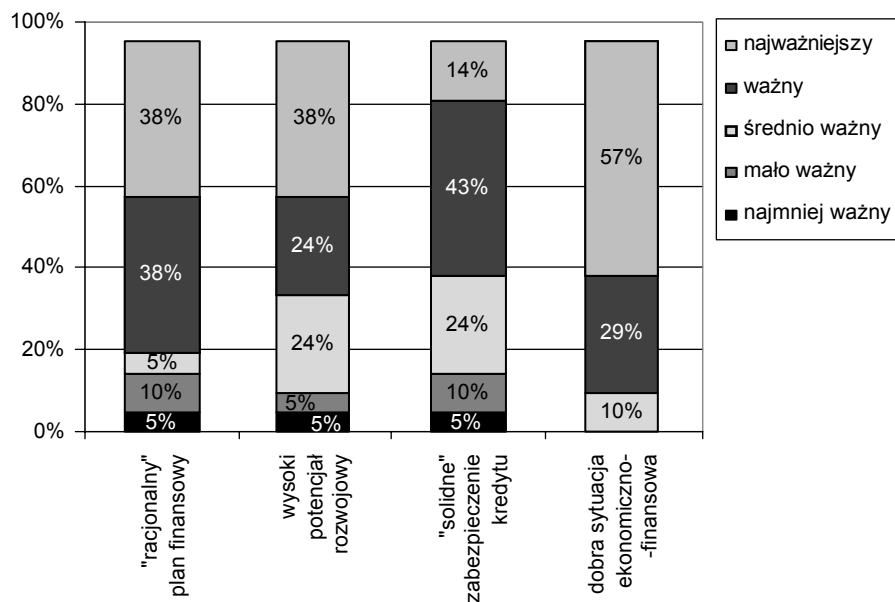
Źródło: jak pod rysunkiem 1.

Finansując JST za pomocą kredytu, banki zwracają uwagę na cel kredytowania. Jako ważny lub bardzo ważny cel finansowania z uwagi na decyzję banku o udzieleniu kredytu, banki wskazują finansowanie inwestycji – 57% oraz środków obrotowych – 43% (rysunek 6). Jako mało istotne wskazano kredytowanie prefinansowania (48%) oraz konwersję zadłużenia (38%).



Rys. 6. Wpływ celu finansowania na decyzję banku o udzieleniu kredytu

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

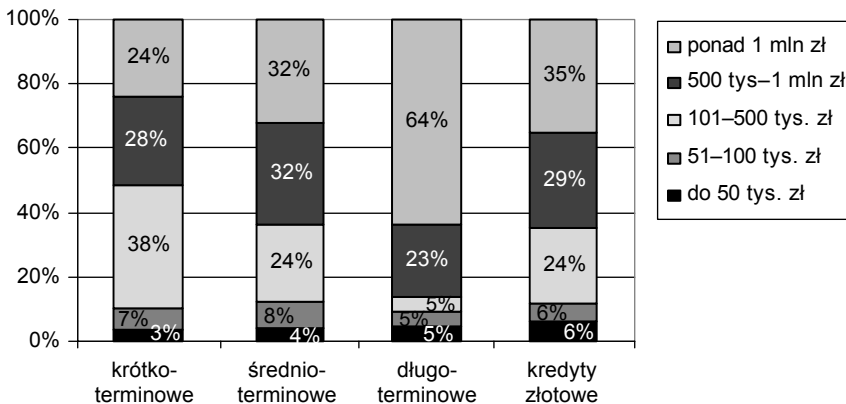


Rys. 7. Czynniki decydujące o przyznaniu kredytu

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

Wśród czynników w najwyższym stopniu wpływających na decyzję o przyznaniu przez bank kredytu JST, w 86% wskazano posiadanie przez JST dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej (rysunek 7), jak również przedstawienie przez JST „racjonalnego” planu finansowego (76%). Dwa pozostałe czynniki, to jest wysoki potencjał rozwojowy oraz „solidne” zabezpieczenie kredytu, również zostały wskazane przez banki jako istotne.

Na podstawie odpowiedzi uzyskanych na pytanie dotyczące wysokości i okresu udzielanych JST kredytów można zauważyć pewną zależność. W przypadku kredytów krótkoterminowych udział kredytów o wysokości ponad 500 tys. zł wynosi 52% ogółu udzielonych (rysunek 8), przy kredytach średnioterminowych wzrasta do 64%, przy kredytach długoterminowych osiąga zaś 86%. Banki bardzo rzadko udzielają JST kredytów o małej wartości i to niezależnie od długości okresu kredytowania. Zarówno udział kredytów do kwoty 50 tys. zł, jak i z przedziału od 50 do 100 tys. zł nie przekracza 10% ogólnej liczby udzielonych kredytów.



Rys. 8. Kredyty udzielane JST przez bank

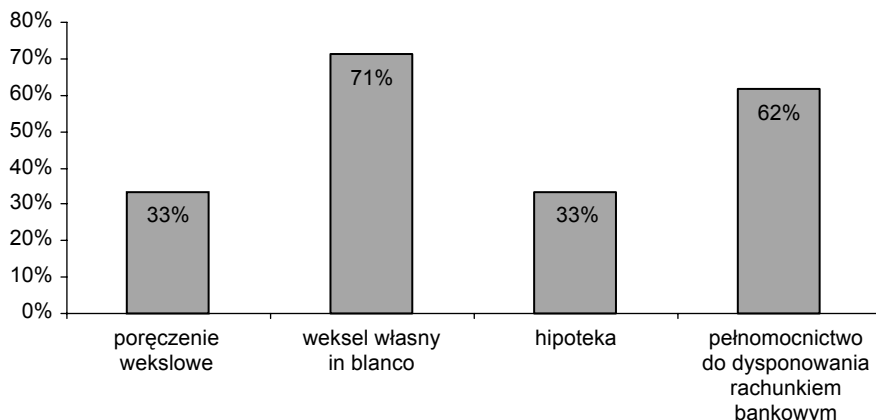
Źródło: jak pod rysunkiem 1.

Pomimo iż średni okres korzystania przez JST z kredytu bankowego wynosi nieco ponad trzy lata, to zjawisko to nie jest w swojej strukturze jednorodne. Można wyróżnić dwa dominujące okresy korzystania przez JST z kredytu bankowego: jednoroczny oraz pięcioletni. Maksymalny okres kredytowania nie przekracza jednak sześciu lat.

Wśród najczęściej spotykanych prawnych form zabezpieczenia zwrotności kredytu wymaganych przez banki od JST występuje weksel własny *in blanco* oraz pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem bankowym (rysunek 9). Te



dwie formy zabezpieczenia występują w dwóch na trzy umowy kredytowe. Do pozostałych dwóch form rzadziej stosowanych przez banki (33% wskazań) należą: poręczenie wekslowe oraz hipoteka.



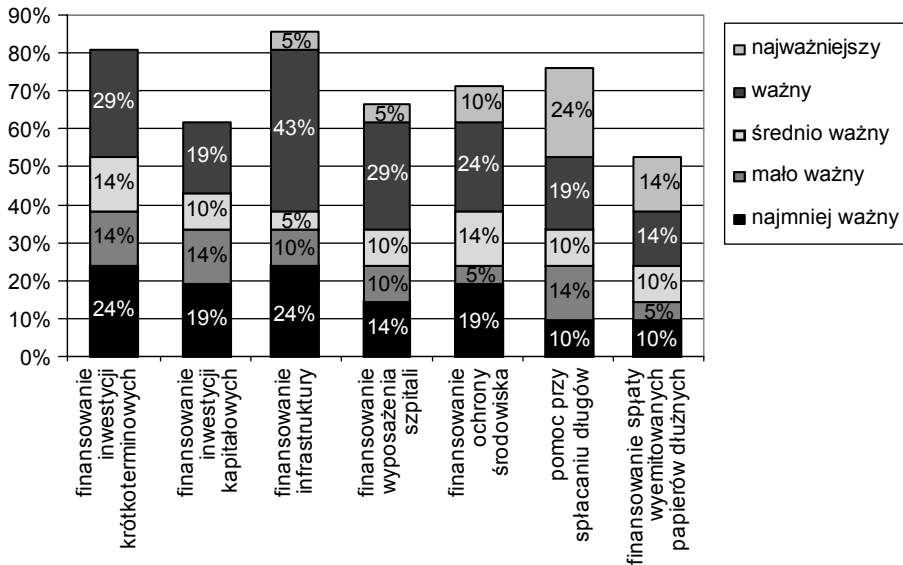
Rys. 9. Najczęściej stosowane przez bank formy zabezpieczenia kredytowego

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

Biorąc pod uwagę cele finansowania, które mają najczęściej zasadniczy wpływ na podjęcie przez bank decyzji o przyznaniu finansowania danej inwestycji, banki najczęściej wskazują inwestycje w zakresie infrastruktury – niemal 50% wskazań (rysunek 10) oraz pomoc przy spłacaniu długów – 43%. W najmniejszym zakresie dotyczy to finansowania inwestycji kapitałowych (19%) oraz finansowania inwestycji krótkoterminowych i finansowania spłaty wyemitowanych papierów dłużnych (29%).

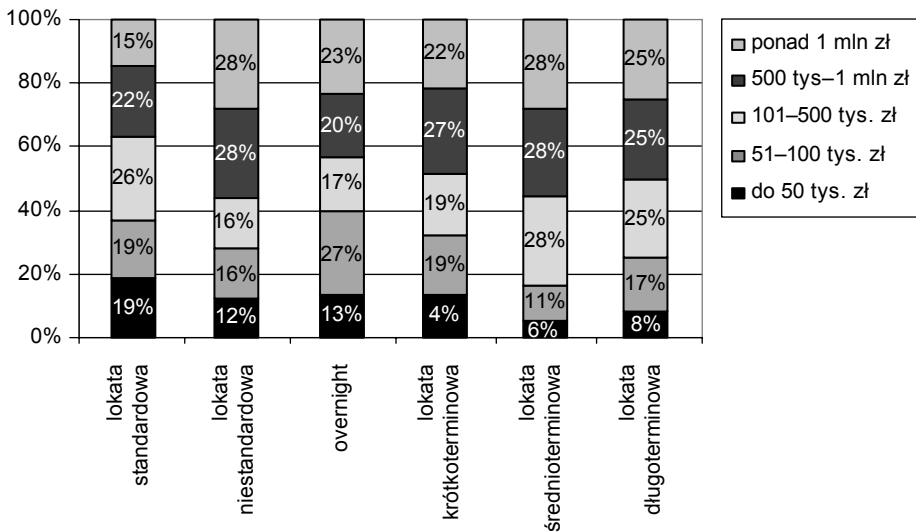
Badając kwestie związane z preferencyjnym traktowaniem JST, banki najczęściej wskazywały możliwość obniżenia ceny za usługi finansowe (90%) oraz skłonność uproszczenia procedur świadczonych usług finansowych (67%).

Biorąc pod uwagę operacje pasywne i rozliczeniowe oferowane JST przez badane banki, w przypadku lokat standardowych JST najczęściej umieszczały kwoty w przedziale od 101 do 500 tys. zł (rysunek 11). Ponad połowa (56%) JST umieściło na lokatach niestandardowych kwotę powyżej 500 tys. zł. W przypadku co czwartej lokaty krótkoterminowej była to kwota w przedziale od 500 tys. zł do 1 mln zł, natomiast na lokatach średnioterminowych 83% JST ulokowało sumy powyżej 100 tys. zł. Podobne kwoty pieniężne JST deponowały w przypadku trzech na cztery lokaty długoterminowe.



Rys. 10. Wpływ celu kredytowania na decyzję banku o finansowaniu

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

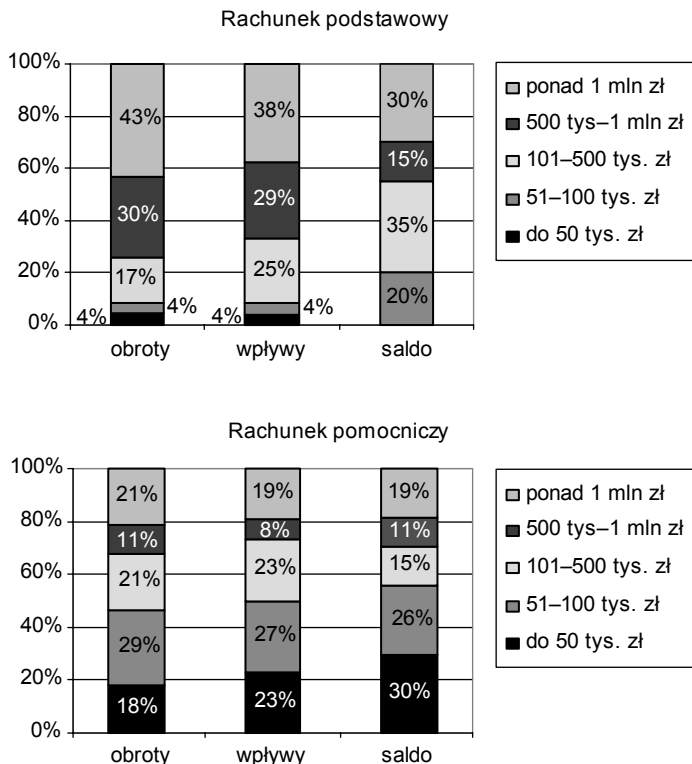


Rys. 11. Struktura produktów depozytowych JST

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

W przypadku rachunków bankowych wykorzystywanych przez JST zaobserwowano zróżnicowaną strukturę, różniącą się w zależności od rodzaju rachunku. Biorąc pod uwagę rachunek podstawowy, w ponad 90% przypadków obroty

i wpływy przekraczają kwotę 100 tys. zł (rysunek 12), natomiast w przypadku rachunku pomocniczego – obroty i wpływy około 30% JST kształtują się w przedziale od 50 do 100 tys. zł. Na uwagę zasługuje fakt, iż nie odnotowano ani jednego przypadku rachunku podstawowego JST o saldzie mniejszym niż 50 tys. zł.



Rys. 12. Struktura rachunków JST

Źródło: jak pod rysunkiem 1.

### Uwagi końcowe

Zaplecze instytucjonalne sektora bankowo-finansowego w Polsce oraz różnorodność oferowanych instrumentów finansowych wydają się być wystarczające. Na podstawie przedstawionych wyników badań empirycznych można odnieść wrażenie, iż stopień wykorzystania produktów kredytowych oraz depozytowych przez JST jest relatywnie duży. Wśród głównych ograniczeń współpracy z bankami samorządy wskazują wysoki stopień sformalizowania procedur, wysoką cenę produktów oraz dodatkowe koszty i opłaty towarzyszące transakcjom fi-

nansowym. JST mają określone, specyficzne dla ich sposobu funkcjonowania oczekiwania, którym starają się sprostać banki. Współpraca finansowa na linii bank–JST ulega nieustannej ewolucji. Aby ją zoptymalizować, produkty bankowe kierowane do JST powinny być „skrojone na miarę”. Sposobem na poprawę efektywności współpracy samorządów z bankami mogą się okazać operacje hybrydowe (być może profilowane grupy operacji bankowych), posiadające cechy kilku tradycyjnych operacji bankowych oferowanych przedsiębiorstwom.

### **Literatura**

Denek E., *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000.

[http://www.bgk.com.pl/druki/prezentacja\\_bgk.ppt#43](http://www.bgk.com.pl/druki/prezentacja_bgk.ppt#43).

[http://www.bgk.com.pl/fundusze/kredyt\\_ebi.jsp](http://www.bgk.com.pl/fundusze/kredyt_ebi.jsp).

<http://www.nbp.pl/liban.aspx?L=B>.

## **BANK LOANS AND DEPOSITS FOR LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS IN SEARCH FOR NEW SOLUTIONS**

### **Summary**

The article is devoted to the issues of servicing local government institutions by commercial banks with special emphasis on bank loans and deposits.

It begins with a short introduction describing the specificity of local government entities and their field of activity. A short review of standard products and services offered to the local government was also presented. A special role in supporting the local government institutions by Bank Gospodarstwa Krajowego was recognized.

The second part of the publication is the case study referring to the most important issues of cooperation between the regional government and the selected commercial banks (the banks' point of view) presented with the use of empirical data.

The last part is the summary with the set of recommendations and suggestions to the both aforementioned parties. The author poses an open question/suggestion referring to the development of the hybrid instruments offered by the Polish banks to the local government to fully satisfy its needs.

*Translated by Robert Rumiński*