

P R Z E G L Ą D Z A C H O D N I O P O M O R S K I
ROCZNIK XXX (LIX) ROK 2015 ZESZYT 2

S T U D I A I R O Z P R A W Y

ALEKSANDRA GRABOWSKA-POWAGA, AGATA JAKUBOWSKA
Katowice

SAMORZĄD LOKALNY I BANK
PARTNERAMI WSPÓŁPRACY W ROZWOJU LOKALNYM

Słowa kluczowe: instytucje finansowe, samorząd terytorialny, rozwój lokalny, współpraca
Keywords: financial institutions, local government, local development, cooperation

Wstęp

Instytucje finansowe takie jak banki współpracują z różnymi podmiotami (m.in. przedsiębiorstwami, organizacjami, mieszkańcami), a we współpracy tej samorzady terytorialne¹ są podmiotami szczególnie pożądanymi. Przyczyna wydaje się być prosta: samorząd to pewny, zaufany klient. Zakres podstawowej współpracy banków i samorządów reguluje art. 195 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 18 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w których szczegółowo określono zakres i możliwości współpracy banków i jednostek samorządu terytorialnego (JST). Głównymi obszarami współpracy są przede wszystkim: obsługa budżetowa JST, możliwość

¹ Samorząd terytorialny to jednostka o charakterze korporacyjnym „wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania organizacji publicznej na zasadach określonej prawnie niezależności i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu” – M. Majcherek, *Związki samorządu terytorialnego z bankami komercyjnymi z punktu widzenia oddziału banku PKO Banku Polskiego SA w Wąbrzeźnie*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2002, s. 97; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 19. Elementami struktury samorządu terytorialnego są: gmina, powiat, województwo oraz społeczność zamieszkała na określonym terenie – za: D. Korenik, S. Korenik, *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 47–48.

kredytowania przez banki niektórych zadań (projektów) JST, pomnażanie środków JST przez banki – np. poprzez umożliwienie lokowania wolnych środków JST na lokatach bankowych. W wyniku takiej współpracy banki zapewniają samorządom lokalnym środki na realizację szeregu projektów, dzięki którym możliwy jest rozwój lokalny.

Tabela 1

Wybrane definicje współpracy i współdziałania

Autor	Definicja współpracy
M. Szymczak	„praca wykonywana wspólnie z kimś, z innymi, wspólna praca, działalność prowadzona wspólnie”
H. Zgólkowa	„praca wykonywana wraz z kimś innym, jest to działalność prowadzona w porozumieniu z kimś innym”
L. Lichtarski	„podejmowanie działań wzajemnie zgodnych i uzupełniających się oraz mających pozytywne znaczenie z punktu widzenia ich wpływu na osiągnięcie celów przedsiębiorstw”
Autor	Definicja współdziałania
H. Zgólkowa	„działanie, praca wspólna z kimś, funkcjonowanie razem z innymi”
A. Lipka	„współpraca skierowana na osiągnięcie wspólnego celu oraz na identyfikację z tym celem. Ważnym jest aby współpraca oparta była na zaufaniu, lojalności i działaniu w interesie wszystkich uczestników”
A. Karolczak-Biernacka	„podejmowanie działań, które są zgodne dla jednej i drugiej strony, wzajemnie się uzupełniają i mają pozytywne znaczenie z racji ich wpływu na realizację celów”

Źródło: opracowanie na podstawie: *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 715; *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, red. H. Zgólkowa, t. 46, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2004, s. 169, 177; L. Lichtarski, *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 1992, s. 13; A. Lipka, *Współdziałanie. Zmierzch rywalizacji pracowników?* Difin, Warszawa 2004, s. 17; B. Karolczak-Biernacka, *Współzawodnictwo, współpraca, wynik*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1981, s. 35; B. Bembenek, *Wokół koncepcji współdziałania*, w: *System wspierania gron przedsiębiorczości – publikacja podsumowująca*, red. M. Górzyński, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2006, s. 40; D. Nowak, *Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 736 (2012), *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 55, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/55-2012/FRFU-55-683.pdf (14.04.2015).

Współpraca między tymi podmiotami rozpatrywana będzie na płaszczyźnie bank–klient. Z uwagi na regulacje prawne współpraca ta nie zawsze i nie do

końca ma charakter dobrowolny. W przeciwieństwie do przedsiębiorstw czy osób fizycznych samorząd terytorialny najczęściej podejmuje współpracę z bankiem, który wygra przetarg na świadczenie usług.

W literaturze współpraca definiowana jest w różny sposób, czasami też jest utożsamiana ze współdziałaniem (tabela 1).

Z zaprezentowanych definicji wynika, że współdziałanie stanowi przejaw współpracy, w której ważne są wspólny cel, lojalność i działanie w interesie wszystkich uczestników współpracy. Współpraca między podmiotami musi być oparta na wzajemnym zaufaniu, ponieważ tylko wtedy będzie mogła przynieść stronom zamierzone efekty.

Celem artykułu jest wskazanie głównych obszarów współpracy banku i samorządu oraz korzyści wynikające z tej współpracy. Wykorzystane zostały zarówno wtórne, jak i pierwotne źródła informacji.

Rozwój lokalny – wybrane aspekty teoretyczne

Podmioty gospodarcze funkcjonują w konkretnych układach lokalnych i zawsze w mniejszym bądź większym stopniu związane są z terenem, na którym działają. W zależności od charakteru ich powiązań z podmiotami lokalnymi uczestniczą w rozwoju lokalnym w sposób czynny (jako uczestnik strategii rozwoju) lub bierny (jako podatnik wzbogacający budżet lokalny). Rozwój lokalny doprowadzić może z dużym prawdopodobieństwem do przyciągnięcia nowych inwestorów, przedsiębiorców, turystów, mieszkańców, jak również poprawy wizerunku regionu. Samo pojęcie rozwoju kojarzone jest z pożądanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowymi, jakościowymi i strukturalnymi właściwościami danego układu. „Jeśli układem tym będzie wyodrębniona kompozycja społeczno-terytorialna mająca zbiór charakterystycznych dla siebie cech gospodarczych, przestrzennych i kulturowych, wyrażających własne potrzeby oraz hierarchie wartości, to będziemy mieli do czynienia z rozwojem w skali lokalnej”². A. Klasik z kolei rozwój lokalny przedstawia jako kreowanie nowych wartości³, rozumianych jako m.in. nowe rodzaje działalności gospodarczej, społecznej, administra-

² A. Sobczyk, *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2010_nr81_sl25.pdf (24.04.2015).

³ A. Klasik, *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1996, s. 16.

cyjnej, usługowej, nowe firmy i instytucje, nowe miejsca pracy, nowe produkty, dostępność dóbr i usług, korzystne oferty lokalizacyjne, osiągnięcie wysokiej jakości środowiska życia⁴.

Udział i możliwości kształtowania rozwoju lokalnego w dużej mierze zależą od rodzaju podmiotu (w rozwoju lokalnym udział biorą m.in. przedsiębiorstwa, tworząc ofertę lokalną w wyniku bezpośredniej działalności, organizacje wspierające rozwój lokalny zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, mieszkańcy, którzy w sposób bezpośredni lub pośredni przyczyniają się do rozwoju lokalnego). Jednak w pierwszej kolejności obowiązek dbania o rozwój lokalny spada na władze samorządowe (władze gminy, powiatu i regionu), które mają do wykonania zadania własne i zlecone. Samorząd terytorialny stał się po roku 1990 ważnym podmiotem kształtującym w sposób pośredni lub bezpośredni lokalną ofertę. Zadania własne JST dotyczą m.in. ładu przestrzennego i ekologicznego, infrastruktury społecznej, infrastruktury technicznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Natomiast zadania zlecone dotyczą np. prowadzenia urzędu stanu cywilnego, spisu rolnego, organizowania wyborów parlamentarnych. Z rozwojem lokalnym związana jest przede wszystkim realizacja zadań własnych, finansowanych w głównej mierze z budżetu gminy. Innymi podmiotami odgrywającym ważną rolę w powodzeniu rozwoju są instytucje finansowe (banki), które poprzez zasilanie podmiotów rynkowych, w tym samorządów lokalnych, w środki finansowe, w pośredni sposób wpływają na rozwój lokalny.

Wzrost kompetencji finansowych po roku 1990 umożliwił samorządom terytorialnym zdobywanie środków z innych źródeł finansowania, np. poprzez nawiązywanie współpracy z instytucjami finansowymi, jakimi są banki. Podmioty te w wyniku współpracy mogą osiągnąć znacznie więcej, aniżeli działając indywidualnie. Zakres podstawowej współpracy banków i samorządów reguluje art. 195 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 18 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w których szczegółowo określono zakres i możliwości współpracy banków oraz samorządów. Głównymi obszarami współpracy są: obsługa budżetowa JST przez banki, możliwość kredytowania przez banki niektórych zadań (projektów) JST, pomnażanie środków JST przez banki np. poprzez umożliwienie lokowania wolnych środków JST na lokatach bankowych.

W wyniku tej współpracy samorzady posiadają środki finansowe na realizację różnych projektów, które przyczyniają się do rozwoju lokalnego. Oprócz

⁴ D. Korenik, S. Korenik, *Stosunki samorządowo-bankowe...*, s. 34.

tego społeczność lokalna zyskuje lepsze warunki życia, przedsiębiorcy mogą się rozwijać i dzięki temu tworzyć nowe miejsca pracy. Dobrze rozwinięty region przyciąga nowych inwestorów, przedsiębiorców, turystów czy mieszkańców. Banki z kolei dzięki współpracy zyskują pewnego, stałego klienta – a depozyty bieżące samorządów stanowią dla banku ważne źródło stabilnej płynności; są również podstawą „zysku z realizacji średnioterminowych kontraktów na obsługę bankową jednostek samorządowych”⁵. Dzięki kompleksowej obsłudze samorządu banki zyskują także dodatkowych (nowych) klientów z uwagi na powiązanie z samorządem podległe mu jednostki.

Współpraca banku i samorządu w świetle badań bezpośrednich

W roku 2014 zrealizowane zostały badania bezpośrednie⁶, których celem było zdobycie informacji na temat współpracy samorządów lokalnych i banków w województwie śląskim. Badanie przeprowadzono wśród przedstawicieli samorządów lokalnych oraz banków. Z uwagi na ograniczenia redakcyjne artykułu, dalsza analiza będzie dotyczyła opinii bankowców na temat wspólnych działań i celów współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego.

W badaniu udział wzięło 79 przedstawicieli instytucji finansowych, z tego 60 przedstawicieli banków komercyjnych (BK) i 19 przedstawicieli banków spółdzielczych (BS). Wśród badanych podmiotów 39 zadeklarowało współpracę z samorządem lokalnym, z tego 22 banki komercyjne i 17 banków spółdzielczych⁷.

Banki, które zadeklarowały współpracę z samorządem lokalnym, współpracują najczęściej z gminą, na której terytorium bank ma siedzibę. Tylko 4 instytucje finansowe współpracują z gminą spoza terenu działania banku.

⁵ G. Hansen, *Bazyłejskie regulacje zakłócą relacje samorządów z bankami*, www.obserwatorfinansowy.pl (20.04.2015).

⁶ Badania przeprowadzone zostały przez pracowników Katedry Ekonomii i Polityki Transformacji oraz Samodzielnego Zakładu Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach pod kierownictwem naukowym prof. UE dr hab. E. Zeman-Miszewskiej.

⁷ Badania prowadzone były w województwie śląskim od maja do lipca 2014 r. z wykorzystaniem ankiety mailowej skierowanej do przedstawicieli samorządów terytorialnych oraz ankiety pocztowej i ankiety rozdawanej w przypadku badania przedstawicieli banków. Próba badawcza została dobrana metodą nielosową, jednostek typowych (dot. banków). Kwestionariusz ankiety wysłany został pocztą tradycyjną do 190 banków. Z uwagi na niewielką „zwrotność” zdecydowano się na przeprowadzenie dodatkowych badań w formie ankiety rozdawanej. Badanie miało charakter badań eksploracyjnych, a wyników badań nie można uogólnić na całą populację z uwagi na to, iż nie są one reprezentatywne.

Widoczna jest różnica co do rodzaju banku i rozmiarów gminy, z którą bank współpracuje. Banki komercyjne najczęściej współpracują z gminami miejskimi powyżej 40 tys. mieszkańców oraz z miastami na prawach powiatu do 100 tys. mieszkańców. Banki spółdzielcze z kolei – z uwagi na ich lokalny charakter – najczęściej współpracują z gminami wiejskimi i gminami miejsko-wiejskimi.

Z deklaracji przedstawiciele banków wynika, iż najczęściej wspólnie realizowanymi projektami (działaniami) są: rozwój infrastruktury lokalnej oraz wsparcie inwestycji komunalnych (po 51,3%), następnie obsługa kredytów/pożyczek unijnych (43,6%), działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP – 30,8%) oraz realizacja projektów finansowanych ze środków zagranicznych wymagających prefinansowania (23,1%) – tabela 2.

Tabela 2

Działania realizowane wspólnie przez bank i samorząd

Działania	BK	BS	Razem
Partnerstwo publiczno-prywatne	8 (36,4%)	4 (23,5%)	12 (30,8%)
Obsługa kredytów/pożyczek unijnych	9 (41%)	8 (47,1%)	17 (43,6%)
Rozwój infrastruktury lokalnej	12 (54,5%)	8 (47,1%)	20 (51,3%)
Wsparcie inwestycji komunalnych	14 (63,6%)	6 (35,3%)	20 (51,3%)
Realizacja projektów finansowanych ze środków zagranicznych wymagających prefinansowania	8 (36,4%)	1 (5,8%)	9 (23,1%)
Inne (jakie)	1 (4,5%) (w każdym zakresie)	0	1 (2,6%)

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

W wyniku współpracy analizowane podmioty gospodarcze realizują cele, które – jak się okazuje – mogą być celami wspólnymi. Z deklaracji bankowców wynika, iż wspólne cele banków i samorządów terytorialnych to w pierwszej kolejności wzajemne korzyści finansowe (67,1%), następnie rozwój gospodarczy istniejących lokalnych przedsiębiorstw (55,7%), tworzenie warunków do powstania nowych miejsc pracy (48,1%), rozwój nowych przedsiębiorstw (45,6%), wspólne przedsięwzięcia promocyjne przyczyniające się do kształtowania wizerunku gminy, banku i regionu (44,3%) oraz zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności (41,8%) – tabela 3.

Tabela 3

Wspólne cele realizowane przez banki i samorządy terytorialne (gminy)

Wspólne cele	BK	BS	Razem
Rozwój gospodarczy istniejących lokalnych przedsiębiorstw	30 (50%)	14 (73,7%)	44 (55,7%)
Tworzenie warunków do powstania nowych miejsc pracy	28 (46,7%)	10 (52,6%)	38 (48,1%)
Rozwój nowych przedsiębiorstw	24 (40%)	12 (63,2%)	36 (45,6%)
Wspólne przedsięwzięcia promocyjne przyczyniające się do kształtowania wizerunku samorządu, banku i regionu	24 (40%)	11 (57,9%)	35 (44,3%)
Wzajemne korzyści finansowe	42 (70%)	11 (57,9%)	53 (67,1%)
Zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności	18 (30%)	15 (78,9%)	33 (41,8%)
Inne (jakie)	1 (1,6%)	0	1 (1,3%)
Nie ma takich celów	0	0	0

Źródło: opracowanie na podstawie wyników badań własnych.

Wzajemne korzyści finansowe na pierwszym miejscu wymienione zostały przez banki komercyjne, natomiast zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności zadeklarowały jako najważniejsze banki spółdzielcze, chcąc zapewne potwierdzić swój lokalny charakter i dbałość o lokalną społeczność. Cel ten natomiast został wymieniony jako ostatni przez banki komercyjne. Wspólnym celem banku i samorządu przy obsłudze budżetu jest sprawna obsługa urzędu, mieszkańców i pozostałych podmiotów, zaś przy okazji udzielania kredytów wspólny cel to zapewnienie finansowania zadań JST (w tym inwestycji).

Współpraca banków i samorządów lokalnych może przynieść obopólne korzyści. Przedstawiciele banków są zgodni co do tego, że pierwszą korzyść dla banku stanowi możliwość pozyskania stałego, zaufanego klienta, jakim jest gmina (83,5%), następnie możliwość rozszerzenia swojej działalności o nowych klientów, czyli jednostki podległe ST (72,2%), poprawa sytuacji dochodowej banku poprzez obsługę stałych i względnie wysokich obrotów finansowych samorządów (53,2%), możliwość pozyskania rekomendacji samorządu terytorialnego dla banku (44,3%) oraz współudział w rozwoju lokalnym (41,8%).

Możliwość pozyskania stałego, zaufanego klienta, jakim jest gmina – oraz możliwość rozszerzenia swojej działalności o nowych klientów (jednostki podległe ST) są wymieniane na pierwszym miejscu zarówno przez przedstawicieli banków komercyjnych, jak i spółdzielczych. Różnice pojawiają się w dalszej kolejności, a mianowicie dla banków komercyjnych ma wagę poprawa sytuacji dochodowej banku poprzez obsługę takiego klienta, jakim jest samorząd, natomiast dla banków spółdzielczych – współdziałanie w rozwoju lokalnym. Wśród innych korzyści wymienione zostały: prestiż banku, dostęp do nowych klientów, darmowa reklama (klienci gminy zyskują informacje o banku).

Podsumowanie

Dążenie do rozwoju lokalnego istotne jest z punktu widzenia wszystkich podmiotów funkcjonujących na danym obszarze. Są jednak podmioty, które w istotny sposób mogą też na ten rozwój lokalny wpływać. Do takich właśnie podmiotów zaliczyć można samorządy i banki. Samorządy poprzez realizację swoich zadań oddziałują na rozwój lokalny w sposób bezpośredni, jednak w ich budżecie nie zawsze jest wystarczająca ilość środków finansowych. Wówczas pomocne stają się banki. Jak się jednak okazuje, samorządy i banki obok „kredytowej współpracy” mogą także nawiązywać współpracę na innych polach, np. przy okazji rozwoju infrastruktury lokalnej czy przy wsparciu inwestycji komunalnych, a także przy realizacji działań w ramach PPP. Dzięki współpracy podmioty takie jak banki i samorządy mogą osiągnąć znacznie lepsze efekty aniżeli bez niej.

Bibliografia

- Bembenek B., *Wokół koncepcji współdziałania*, w: *System wspierania grom przedsiębiorczości – publikacja podsumowująca*, red. M. Górzyński, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2006.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Hansen G., *Bazylejskie regulacje zakłócą relacje samorządów z bankami*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/bazylejskie-regulacje-zakloca-relacje-samorzadow-z-bankami/> (20.04.2015).

- Karolczak-Biernacka B., *Współzawodnictwo, współpraca, wynik*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1981.
- Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*, red. F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 1996.
- Korenik D., Korenik S., *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Lichtarski L., *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 1992.
- Lipka A., *Współdziałanie. Zmierzch rywalizacji pracowników?* Difin, Warszawa 2004.
- Majcherek M., *Związki samorządu terytorialnego z bankami komercyjnymi z punktu widzenia oddziału banku PKO Banku Polskiego SA w Wąbrzeźnie*, w: *Samorząd terytorialny a banki*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2002.
- Nowak D., *Wpływ współpracy i współdziałania na wybrane obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa – wyniki badań*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 736 (2012), *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 55, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/55-2012/FRFU-55-683.pdf (14.04.2015).
- Sobczyk A., *Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania*, http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/EIOGZ_2010_nr81_s125.pdf (24.04.2015).

THE LOCAL GOVERNMENT AND BANK AS LOCAL DEVELOPMENT COOPERATION PARTNERS

SUMMARY

The article presents selected aspects of local development and cooperation in theory and practice, between a commune and banks. Participation in local development depends on kind of entity and there are some differences. On the one hand local authorities are the subject which are obliged to look after local development but on the other hand commune hasn't got enough money for all of the tasks, it is supposed to do. Financial institutions play very important role in improving development by financial supporting local entities in this development. The results of research proves that local development is one of the most important issues between banks and local governments cooperation.

Translated by Aleksandra Grabowska-Powaga