


## 9. BANK W DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-152-1/9>

 Janina Kotlińska

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
janina.kotlinska@kul.pl

### The bank in the activities of local government units

**Abstract:** Adequate financial resources are needed to enable local government units to carry out their tasks effectively. An important partner of the local government units is therefore the Bank, which has a corresponding offer. The aim of the study is to diagnose the extent of cooperation between self-governing units and banks over 30 years of activity of local authorities in Poland, on the basis of financial data that illustrate the extent of their demand for the services provided by banks in the context of their growing range of tasks, including chronologically: the emergence of new levels and self-governing units in 1999; Poland's accession to the EU in 2004, the JST's obligation to produce a multiannual financial forecast from 2010 onwards; introduction of an individual debt ceiling for JST from 2014.

**Keywords:** local government units, bank, cooperation.

### Wstęp

Zgodnie z brzmieniem art. 166 ust. 1 Konstytucji (Konstytucja, 1997) powtórzonym w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym (*Ustawa*, 1990) podstawowym zadaniem gmin jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadaniem powiatów jest wykonywanie zadań publicznych o charakterze ponadgminnym (*Ustawa*, 1998a, art. 4), a zadaniem województw – wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej, których zakres nie narusza samodzielności powiatu i gminy (*Ustawa*, 1998b, art. 2 ust. 2 i art. 4 ust. 1). Celem istnienia

#### Sugerowane cytowanie:

Kotlińska, J. (2022). Bank w działalności jednostek samorządowych. W: G. Kotliński (red.), *Bankowość komercyjna i spółdzielcza w Polsce – refleksje po trzech dekadach transformacji. Szkice ku pamięci Doktora Ryszarda Mikołajczaka* (s. 151–170). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.  
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-152-1/9>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

związków samorządowych (międzygminnych, powiatowo-gminnych, powiatowych, metropolitalnych), których gospodarkę finansową regulują właściwe przepisy ustaw samorządowych (np. Ustawa, 1990, art. 73a; 1998a, art. 72 i art. 72a ust. 2), są zaś odpowiednio: (a) wspólne wykonywanie zadań publicznych gmin (Ustawa, 1990, art. 64 ust. 1), (b) wspólne wykonywanie zadań publicznych gmin i powiatów (Ustawa, 1998a, art. 65 ust. 1), (c) wspólne wykonywanie zadań publicznych powiatów (Ustawa, 1998a, art. 72a ust. 1), (d) wykonywanie zadań publicznych o charakterze metropolitalnym, a także zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, powiatu lub samorządu województwa lub koordynowanie realizacji tych zadań na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2017, art. 12 ust. 1 i 2).

Efektywna i skuteczna realizacja zadań wszystkich wskazanych jednostek samorządowych (JST) wymaga odpowiednich środków finansowych, właściwego nimi zarządzania, racjonalnego ich wydatkowania oraz zarządzania długiem, jeśli takowy się pojawi. Zasadniczo gromadzenie dochodów oraz dokonywanie wydatków odbywa się w formie przelewów, zaś zarządzanie środkami publicznymi i długiem za pomocą narzędzi (produktów/usług) podmiotów sektora finansowego. Kluczowym partnerem podmiotów samorządowych jest więc bank, który ma odpowiednią w tym zakresie ofertę. Jest to też jedyna instytucja finansowa, o której mowa w ustawie o finansach publicznych w kontekście współpracy jednostek samorządowych w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej.

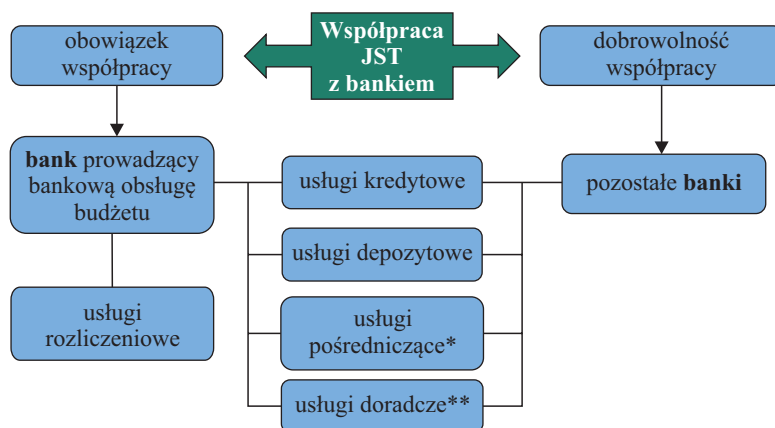
Celem rozdziału jest diagnoza zakresu współpracy jednostek samorządowych z bankami przez trzydzieści lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce na podstawie danych finansowych obrazujących skalę zapotrzebowania tych jednostek na usługi świadczone przez banki w kontekście zwiększającego się zakresu zadań realizowanych przez te podmioty, w tym także chronologicznie:

- pojawienia się w 1999 r. nowych szczebli i jednostek samorządowych;
- wstąpienia w 2004 r. Polski do UE;
- obowiązku uchwalania od 2010 r. przez JST wieloletniej prognozy finansowej;
- wprowadzenia od 2014 r. indywidualnego limitu zadłużenia JST.

## 9.1. Prawne uregulowania zakresu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z bankami

Obecność banków w działalności jednostek samorządu terytorialnego (JST) regulują przepisy prawne. Od 1999 r. do końca 2020 r. były nimi kolejno obowiązujące ustawy o finansach publicznych (Ustawa, 1998c; 2005; 2009). We wszystkich wymienionych przepisach prawnych współpraca tych dwóch podmiotów sprowadza się do obligatoryjnego korzystania przez JST z usług jednego banku do prowadzenia rozliczeń w ramach obsługi budżetu, jak i dobrowolności w kontaktach z bankami w zakresie pozostałych rodzajów usług (rysunek 1).

W żadnej z ustaw o finansach publicznych obowiązujących w badanym okresie ustawodawca nie definiuje pojęcia „bankowa obsługa budżetu”. W doktrynie dominuje jednak pogląd, że jest to pojęcie szersze od pojęcia „kasowa obsługa budżetu”, która polega na przyjmowaniu wpłat i dokonywaniu wypłat środków pieniężnych oraz przeprowadzaniu rozliczeń (Glumińska-Pawlic, 2005, s. 394–395). Przez bankową obsługę budżetu jednostki samorządowej należy bowiem rozumieć ogół świadczonych przez bank czynności związanych z budżetem jako narzędziem zarządzania jej gospodarką finansową (Lipiec-Warzecha, 2011, s. 1204). Czynności te nie mogą wykraczać poza katalog czynności bankowych określonych w przepisach prawa bankowego (Ustawa, 1997, art. 5), a są nimi m.in.: przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów,



**Rysunek 1. Zakres współpracy jednostek samorządowych z bankami**

\* Emisja papierów wartościowych, faktoring należności, negocjacje finansowych warunków kontraktów.

\*\* Opiniowanie projektów finansowych, pomoc w restrukturyzacji zakładów komunalnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Flejterski, Iglewski i Smoliński, 1997, s. 107).

prorowadzenie innych rachunków bankowych, udzielanie kredytów w rachunku bieżącym, udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw, emitowanie bankowych papierów wartościowych, przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych, wydawanie instrumentu pieniądza elektronicznego, wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłączenie dla banku w odrębnych ustawach (Mikołajczak, 2000, s. 79–89).

Stosownie do postanowień art. 264 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (odpowiednio art. 134 ustawy z 1998 r. (c) i art. 195 ustawy z 2005 r.) bankową obsługę budżetu JST wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (Ustawa, 2019). Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonuje organ wykonawczy jednostki samorządowej, który podpisuje stosowną umowę z bankiem (Glumińska-Pawlic, 2005, s. 396). Umowa taka – zgodnie z art. 142 ustawy – Prawo zamówień publicznych obowiązującej w badanym okresie (Ustawa, 2004) – zawierana była na czas oznaczony, z reguły nie dłuższy niż cztery lata. Jeżeli okres umowy na prowadzenie rachunku bankowego przekraczały pięć lat, organ wykonawczy JST zobowiązany był zawiadomić prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zamiarze zawarcia takiej umowy.

Do podstawowych usług świadczonych przez banki na rzecz JST w ramach obsługi ich budżetu w badanym okresie należały: (1) usługi bankowości transakcyjnej (prowadzenie rachunków bieżących<sup>1</sup> w złotych oraz w walutach obcych wraz z wirtualnym rachunkiem skonsolidowanym, system wirtualnych rachunków kontrahenckich<sup>2</sup>, identyfikacja płatności masowych, usługi depozytowe, lokaty typu *overnight*, rachunek lokacyjny, udzielanie kredytu w rachunku bieżącym); (2) coraz bardziej rozwijane usługi bankowości elektronicznej (Galiński, 2012, s. 164) (karty bankowe, w tym karty przedpłacone (Kurowska, 2011, s. G 2), karty obciążeniowe<sup>3</sup>, instalacja kas automatycznych (opłatomatów) i terminali płatniczych POS). Te ostatnie znacznie usprawniają zarządzanie finansami, gwarantują bezpieczeństwo dokonywanych transakcji i są

<sup>1</sup> Budżetu, jednostek organizacyjnych jednostki samorządowej, w tym np. wydzielonych rachunków dochodów własnych samorządowych jednostek budżetowych z zakresu oświaty, a od 2013 r. odrębnych rachunków dla gmin, które samodzielnie realizują zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi.

<sup>2</sup> Pozwala na scentralizowane zarządzanie środkami finansowymi zgromadzonymi na wielu rachunkach oraz wirtualne bilansowanie dodatnich i ujemnych sald rachunków jednostek organizacyjnych niebędących oddzielnymi podmiotami gospodarczymi i prowadzących wspólną politykę finansową (Kępka, 2009). Gwarantują sprawniejsze zarządzanie należnościami poprzez automatyczną identyfikację i ewidencję wpływów na rachunek jednostek samorządowych.

<sup>3</sup> Karty przedpłacone (*pre-paid*) są jednym z rodzajów kart płatniczych wydawanych bez konieczności posiadania rachunku osobistego w banku i mogą służyć m.in. do wypłat świadczeń, premii, bonusów czy wydatków związanych z delegacjami pracowników (Lepczyński, 2011, s. 58).

powiązane z systemem finansowo-księgowym jednostki samorządowej (każda operacja finansowa realizowana przez system bankowości elektronicznej jest jednocześnie księgowana).

Zakres usług bankowych świadczonych w ramach bankowej obsługi budżetu poszczególnych JST może być różny, określony indywidualnym zapotrzebowaniem tych podmiotów, szczegółowo określonym w SIWZ. Jego kształt określa m.in. skala przepływów finansowych jednostki i powiązań z podmiotami zewnętrznymi, w tym jednostkami organizacyjnymi (jednostki budżetowe, zakłady budżetowe) oraz sposób prowadzenia gospodarki środkami publicznymi w ogóle. Usługa ta w całym analizowanym okresie dla wszystkich JST – podobnie jak wcześniej w stosunku do gmin – odbywała się zgodnie z niestandardowym modelem, w którym zarówno cena poszczególnych usług, jak i towarzyszące im procedury każdorazowo ustalane były w drodze negocjacji.

Prowadzona w jednym banku obsługa bankowa budżetu jednostek samorządu terytorialnego nie wyklucza możliwości korzystania przez JST z usług innych banków w sytuacji: (1) posiadania czasowo wolnych środków finansowych, (2) zapotrzebowania na środki finansowe.

Stosownie do brzmienia art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (odpowiednio: art. 134 ust. 3 ustawy z 1998 r. (c) i art. 195 ust. 2) organ stanowiący JST może upoważnić zarząd do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach. Przez „wolne środki” należy rozumieć środki pieniężne, którymi dysponuje jednostka, a które nie muszą być przyznane na dokonywanie wydatków lub rozchodów budżetowych w danym okresie (Ruśkowski i Salachna, 2010, s. 836). Środki te na rachunku bieżącym budżetu jednostki stanowią nadwyżkę, która wynika z rozliczeń wyemitowanych przez nią papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, jak również z nierozdysponowania skumulowanej nadwyżki budżetowej oraz pozostałych, niezagospodarowanych środków przypadających na dany okres, z wyłączeniem środków z tytułu otrzymanej dotacji z budżetu (Rutkowska-Tomaszewska, 2012, s. 26).

Jednostki samorządowe korzystają z lokat i rachunków depozytowych w bankach, które spełniają ich oczekiwania. Najpopularniejszą formą lokat są lokaty negocjowane, których oprocentowanie mogą ustalać z bankiem podmioty bezpośrednio odpowiedzialne za wykonanie budżetu (Kęпка, 2009). O depozyty JST mogą konkurować jednak nie tylko banki, lecz również Minister Finansów (MF), który jest uprawniony do przyjmowania od nich depozytów terminowych oraz *overnight*.

Faktem jest, że celem funkcjonowania jednostek samorządowych nie jest osiągnięcie dochodów kapitałowych, lecz realizacja zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Nie oznacza to jednak, że o dochody takie nie należy zabiegać. Zgodnie z zasadami gospodarki

środkami publicznymi zapisanymi we wszystkich ustawach o finansach publicznych obowiązujących w analizowanym okresie (np. art. 44 ustawy z 2009 r.) gospodarka ta musi być prowadzona celowo i oszczędnie, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, z uwzględnieniem najniższego poziomu ryzyka. Wyrazem tej zasady może być korzystanie przez jednostki samorządowe z usług depozytowych, w ramach których tworzone są instrumenty finansowe dające maksymalne bezpieczeństwo zainwestowanych środków (Filiak i Flejterski, 2008, s. 54).

Jednostki samorządowe korzystają z usług bankowych także w sytuacji, gdy potrzebują środków finansowych. Ten zakres współpracy JST z bankami był i jest szczegółowo uregulowany. JST mogły i mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe (art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. (c), art. 82 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.) na: (a) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, (b) finansowanie planowanego deficytu budżetu, (c) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, (d) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (od 2010 r. – art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2009 r.). Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie jednostki samorządowej. Dodatkowo koszty obsługi zobowiązań finansowych zaciąganych na sfinansowanie deficytu muszą być ponoszone co najmniej raz do roku. Jeśli zobowiązaniami tymi są papiery wartościowe, to dyskonto od nich nie może przekraczać 5% ich wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.

Zarząd JST może, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Poziom zadłużenia jednostek samorządowych był i jest w Polsce limitowany. Do 2013 r. włącznie zobowiązania jednostek samorządowych nie mogły przekraczać w danym roku budżetowym 60% dochodów ogółem jednostki, a koszty obsługi tego zadłużenia – 15% dochodów. Od 2014 r. – zgodnie z prognozą kwoty długu będącą elementem wieloletniej prognozy finansowej JST – każdą jednostkę samorządową obowiązuje indywidualnie obliczany limit zadłużenia, na którego wartość mają wpływ wybrane przepływy jednostki zrealizowane w poprzednich latach. Wartość tego limitu obliczana jest zgodnie z regulacją zawartą w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

## 9.2. Zapotrzebowanie jednostek samorządowych na usługi bankowe z punktu widzenia ich przepływów finansowych w latach 1999–2020

Skalę i rodzaj zapotrzebowania jednostek samorządowych na usługi bankowe w analizowanym okresie determinowały przede wszystkim:

1. Rodzaj jednostki samorządowej, a także zmiany ich liczebności i powiązanych z nimi jednostek organizacyjnych (Andrzejewski i Kaniewska, 2002, s. 119–128).
2. Rosnąca skala dochodów pozostająca w ich dyspozycji, związana m.in. z:
  - a) realizowanymi zadaniami (np. z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi w gminach (Kotlińska, 2021);
  - b) systemem dostępności i metodologią obliczania należnych im z budżetu państwa transferów pieniężnych (wpływów z udziałów w podatkach państwowych, subwencji ogólnej, dotacji celowych);
  - c) wejściem Polski w struktury UE, co wiązało się z możliwością pozyskania przez nie środków na współfinansowanie realizowanych przedsięwzięć (bieżących, inwestycyjnych).
3. Polityka zarządzania finansami (Rudzka-Lorenc i Sierak, 2003, s. 161–211), w tym zarządzania długiem (Poniatowicz, Perło i Salachna, 2010).

Na początku badanego okresu jednostki samorządowe, stojąc przed wyborem, najczęściej współpracowały z jednym bankiem, rzadko z wieloma bankami, mimo że dobrze je rozpoznawały, o czym świadczą wskaźniki rozpoznawalności ogólnej<sup>4</sup>.

Dzisiaj spektrum usług bankowych w ramach pięciu wskazanych obszarów, z których mogą korzystać jednostki samorządowe jest szersze za sprawą rozwoju usług bankowości elektronicznej, co jest wyraźnie akcentowane w SIWZ przy wyborze banku prowadzącego ich obsługę budżetu. Banki oferują podmiotom samorządowym produkt „szyty na miarę”, o który środowisko naukowe apelowało już ponad 20 lat temu, wskazując, że stosunki jednostki samorządowe–banki winny mieć charakter współpracy, która przynosi korzyści dla obydwu stron. Właściwy w relacjach tych podmiotów jest model partnerski, w którym banki i jednostki samorządowe współpracują w procesie pomnażania posiadanych środków zgodnie ze swoimi powołaniami i kompetencjami (Bakalarczyk, 2002, s. 63).

---

<sup>4</sup> Fundacja Edukacji i Badań Bankowych w czerwcu 2000 r. przeprowadziła, we współpracy z ekspertami Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i firmą PONT Info Ltd., badanie rynkowe w segmencie gmin. Swoim zasięgiem objęło ono ok. 90% gmin miejskich, ok. 90% gmin miejsko-wiejskich oraz 20-procentową reprezentatywną próbę gmin wiejskich.



Jednostki samorządowe, w tym zwłaszcza miasta na prawach powiatu, współpracują z więcej niż jednym bankiem. Dla banków jest to przecież wyjątkowo „pewny” klient. JST znają wysokość i terminy wpływu większości swoich dochodów<sup>5</sup>, a także terminy i wysokość środków, które mają być wydatkowane<sup>6</sup>. Skierowana do nich oferta bankowa może być więc naprawdę „dopasowana”.

Podobnie jak kiedyś, tak i dziś przy wyborze banku, z którym chcą współpracować jednostki samorządowe, władze samorządowe kierują się jakością współpracy, jej kosztami oraz możliwością negocjacji warunków cenowych. Współpracę tych dwóch podmiotów może jednak komplikować brak sprawności i opieszałość w podejmowaniu decyzji władz samorządowych.

### 9.2.1. Usługi rozliczeniowe

W latach 1999–2020 wzrosło zapotrzebowanie jednostek samorządowych na usługi rozliczeniowe zarówno w związku ze zwiększeniem się liczby tych jednostek (tabela 1), w tym przede wszystkim ich związków, jak i puli środków przepływających przez ich budżety (rysunek 2).

**Tabela 1. Liczba jednostek samorządowych w Polsce (1999 vs. 2022)**

| Rodzaj JST                   | 1999 | 2022 | 2022/1999 |
|------------------------------|------|------|-----------|
| Ogółem                       | 3057 | 3095 | 1,2       |
| 1. Gminy                     | 2489 | 2477 | -0,5      |
| a) wiejskie                  | 1604 | 1513 | -5,7      |
| b) miejsko-wiejskie          | 567  | 662  | 16,8      |
| c) miejskie                  | 318  | 302  | -5,0      |
| 2. Miasta na prawach powiatu | 65   | 66   | 1,5       |
| 3. Powiaty                   | 308  | 314  | 1,9       |
| 4. Województwa               | 16   | 16   | 0,0       |
| 5. Związki                   | 179  | 222  | 24,0      |
| a) międzygminne              | 179  | 195  | 8,9       |
| b) powiatów                  | 0    | 6    | X         |
| c) powiatowo-gminne          | 0    | 20   | X         |
| d) metropolitalny            | 0    | 1    | X         |

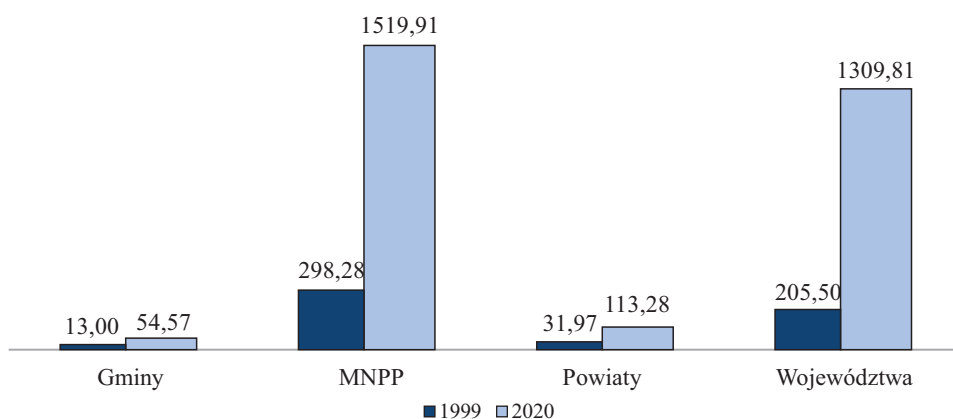
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF ([www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/](http://www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/) – dostęp: 20.01.2022 r.).

<sup>5</sup> Wynika to wprost z przepisów ustaw: podatkowych (np. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku rolnym), ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (dotyczy dochodów z udziałów w podatkach państwowych, subwencji ogólnej, dotacji celowych), ustawy o gospodarce nieruchomościami (dochody z nieruchomości komunalnych).

<sup>6</sup> Wynika to z zawartych umów, podjętych uchwał.



W analizowanym okresie zdecydowanie wzrosły dochody miast na prawach powiatu i dochody województw. Miasta na prawach powiatu dysponują najszerszym spośród wszystkich JST katalogiem dostępnych źródeł dochodów z podatków i opłat lokalnych oraz transferów z budżetu państwa (wpływy z udziałów w podatkach państwowych, subwencja ogólna, dotacje celowe) z puli środków dostępnych dla gmin i dla powiatów. Województwa z kolei odgrywają rolę instytucji zarządzającej i wdrażającej regionalne programy operacyjne, w których ramach na ich terenie w poszczególnych jednostkach samorządowych realizowane są przedsięwzięcia współfinansowane ze środków UE.



**Rysunek 2. Średnie dochody budżetowe jednostek samorządowych w Polsce w 1999 i 2020 roku (w mln zł)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych ([www.stat.bdl.gov.pl](http://www.stat.bdl.gov.pl) – dostęp: 15.01.2022 r.).

Nieujęte na rysunku 2 związki samorządowe, chociażby z racji tego, że zdecydowana ich większość nie funkcjonowała w 1999 r., dysponują mniejszą pulą środków.<sup>7</sup> Dodatkowo ich budżety są z reguły zrównoważone, co oznacza, że nie zgłaszają one tak dużego zapotrzebowania na inne usługi bankowe niż rozliczeniowe<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Mają one ograniczone źródła dochodów. Mogą być nimi np.: 1) jedynie wpłaty członków, 2) wpłaty członków i dodatkowe opłaty wnoszone przez inne podmioty (np. właściciele nieruchomości, na których powstają odpady komunalne), 3) wpłaty członków, udziały w podatku państwowym, dotacje z budżetu państwa (dot. związku metropolitalnego).

<sup>8</sup> Nie dotyczy to związków, których celem jest realizacja inwestycji (np. Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka” w Murowanej Goślinie – cel: kanalizacja obszaru Parku Krajobrazowego Puszcza Zielonka).

### 9.2.2. Usługi kredytowe

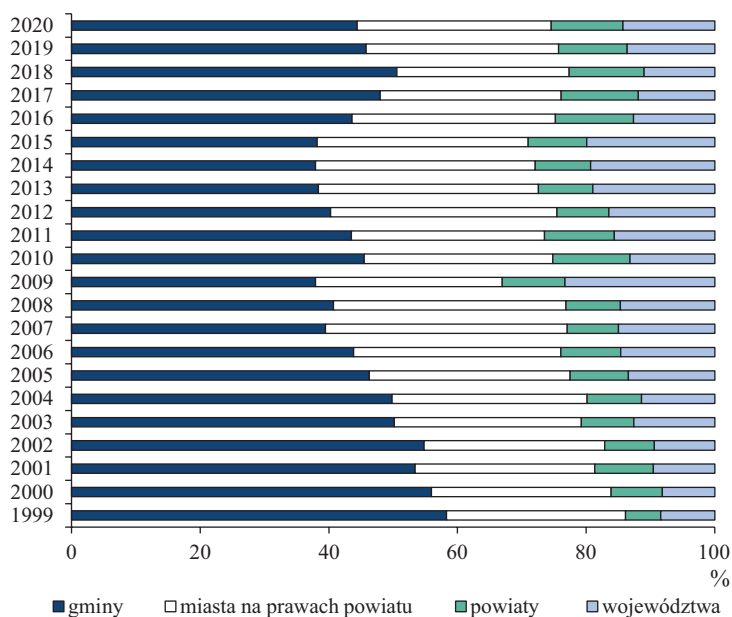
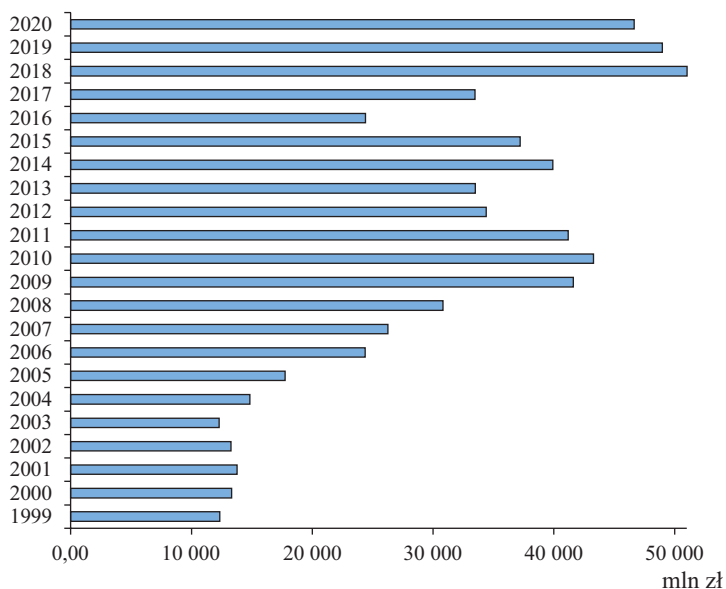
Jednostki samorządu terytorialnego w celu zaspokajania potrzeb społecznych, w tym poprawy warunków i jakości życia mieszkańców, podejmują szereg przedsięwzięć inwestycyjnych. W największym zakresie dotyczy to gmin, w tym miast na prawach powiatu, co uwidacznia poziom ponoszonych przez nie wydatków inwestycyjnych (rysunek 3).

Wydatki inwestycyjne JST w Polsce wyraźnie wzrosły od 2004 r., czyli od wejścia Polski w struktury UE. Możliwość współfinansowania inwestycji środkami pochodzącymi z funduszy unijnych skłoniła władze samorządowe do realizacji inwestycji, na które nie stać ich było wcześniej. Środki z UE trafiały do budżetów JST jako refundacja poniesionych nakładów, co oznaczało dla władz samorządowych konieczność wcześniejszego sfinansowania wydatków inwestycyjnych.

Wydatki inwestycyjne są finansowane przychodami, w tym przede wszystkim przychodami zwrotnymi, jakimi są pożyczki i kredyty bankowe. Finansowanie wydatków inwestycyjnych zobowiązaniami jest umotywowane tzw. solidarnością międzypokoleniową, w myśl której koszty realizowanych inwestycji powinny być ponoszone przez wszystkich korzystających z ich efektów (Kotlińska, 2016, s. 296).

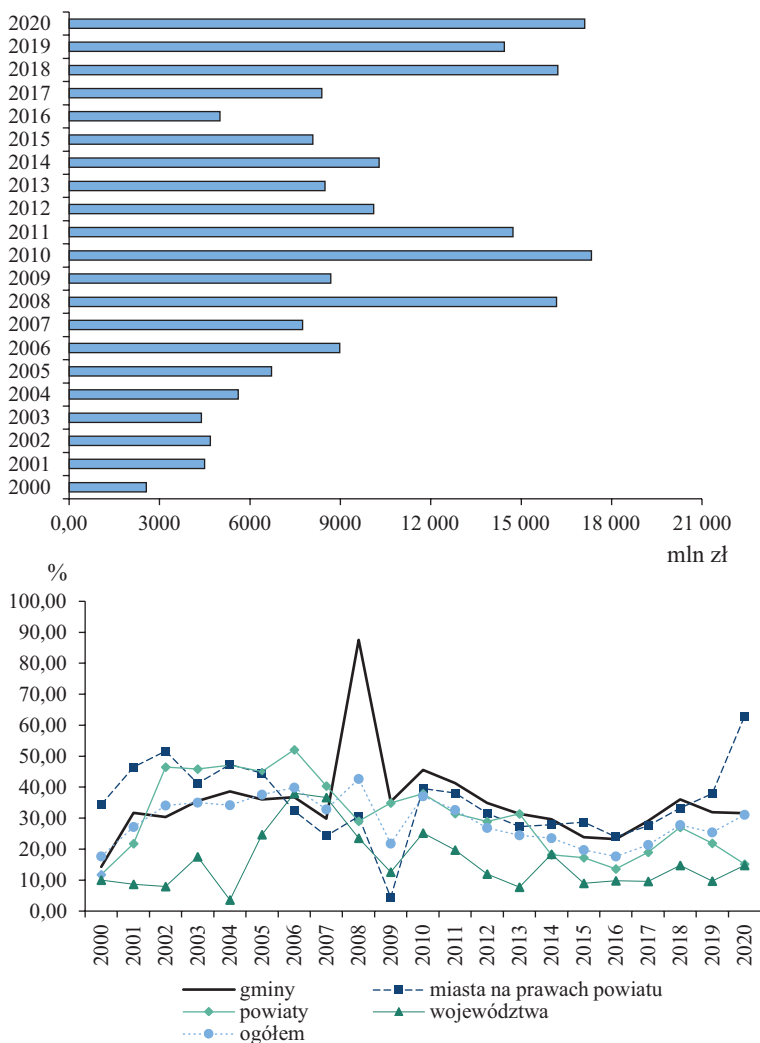
Preferencyjne pożyczki, bo zaciągane w funduszach ochrony środowiska, finansowały lub dofinansowywały inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej, która jako kierunek wydatków dominowała w pierwszych latach funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce. W kolejnych latach zaczęły dominować wydatki na inwestycje drogowe, które wymagały innych źródeł finansowania i mimo że od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce zauważalna jest systematyczna ewolucja oferty produktowej banków skierowanej do JST, dominującą formą finansowania tych potrzeb inwestycyjnych pozostają kredyty (Zioło, 2008, s. 130).

Konsekwencje korzystania przez jednostki samorządowe z obcych odpłatnych źródeł finansowania są zarówno pozytywne, jak i negatywne (Janc, Kotlińska i Kotliński, 2017, s. 218–219), a nadmierny dług może tak bardzo obciążyć finanse danej jednostki samorządowej, że iluzoryczna stanie się zarówno płynność finansowa, jak i samodzielność (Alińska, 2016, s. 101–137). Doświadczyły tego te jednostki samorządowe, które nie mogąc sprostać nowym limitom zadłużenia, wykorzystując lukę w przepisach prawnych, mocno zadłużyły się w instytucjach parabankowych (Janc i in., 2017, s. 224–229). Jednak władze samorządowe zdecydowanej większości jednostek samorządowych w okresie bezpośrednio poprzedzającym wprowadzenie tych limitów postąpiły inaczej – zaczęły wykazywać większe zainteresowanie nowymi produktami banków w ramach dotychczasowego spektrum usług, jak również produktami strukturyzowanymi czy pozabankowymi (Filipiak i Zioło, 2016).



**Rysunek 3. Wydatki inwestycyjne jednostek samorządowych w Polsce w latach 1999–2020 i ich struktura**

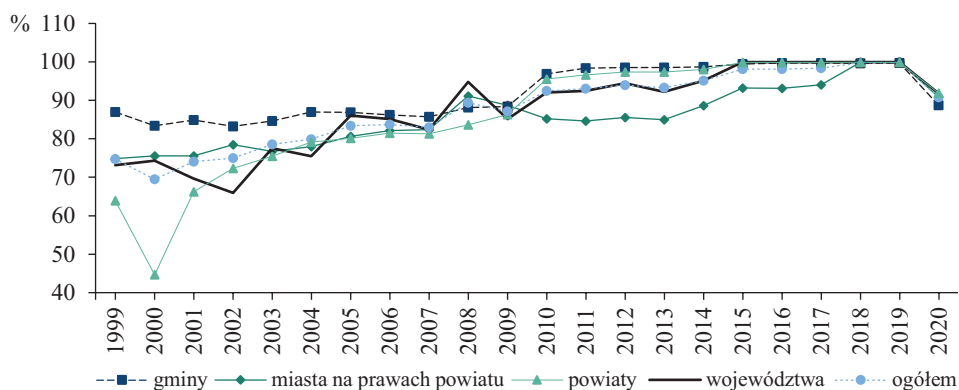
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach KR RIO z wykonania budżetu jednostek samorządowych za lata 1999–2020 ([www.krrio.gov.pl/roczne-sprawozdania](http://www.krrio.gov.pl/roczne-sprawozdania) – dostęp: 27.01.2022 r.).



**Rysunek 4. Wartość kredytów zaciągniętych przez jednostki samorządowe w Polsce w latach 2000–2020 i ich udział w finansowaniu samorządowych inwestycji**

Źródło: Jak na rysunku 3.

Wartość kredytów i pożyczek (poziom agregacji danych nie pozwalał na wydzielenie jedynie kredytów) zaciągniętych przez jednostki samorządowe w Polsce w latach 2000–2020 (brak danych dla 1999 r.) i ich udział w finansowaniu inwestycji samorządowych prezentuje rysunek 4, a udział tych zobowiązań w długu tych jednostek rysunek 5.



**Rysunek 5. Udział kredytów bankowych i pożyczek w dłużeniu jednostek samorządowych w Polsce w latach 1999–2020**

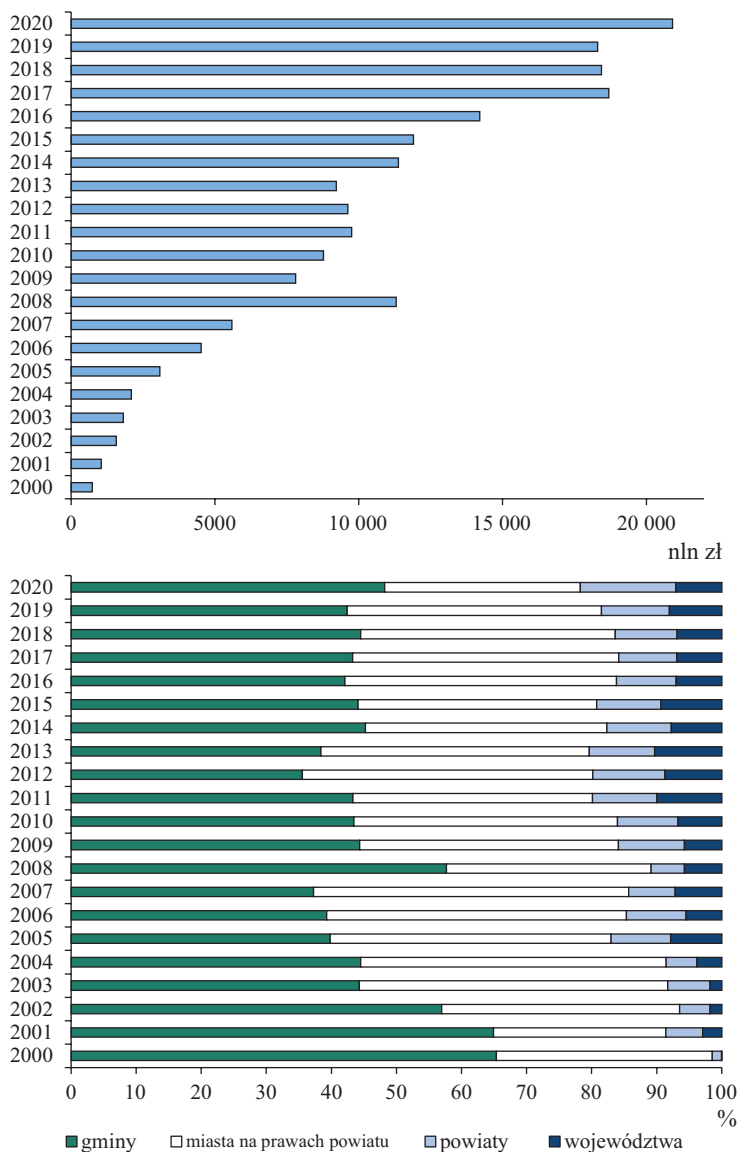
Źródło: Jak na rysunku 3.

Jednostki samorządowe zaciągają zobowiązania falami, co jest związane z ustawowymi ograniczeniami w tym zakresie. Było to wyraźnie widoczne w latach 2011–2013, czyli w okresie, kiedy JST znały regulacje prawne i zaczęły się przygotowywać do obowiązywania indywidualnych limitów zadłużenia i w pierwszych latach ich obowiązywania (2014–2017). Indywidualne decyzje zadłużeniowe władz samorządowych w tym czasie były ściśle związane z dostępnością i skalą korzystania przez nie ze środków unijnych, które tym ograniczeniom w zasadzie nie podlegają.

### 9.2.3. Usługi depozytowe

Jednostki samorządowe, mimo ogromu realizowanych zadań i nieadekwatnej puli środków na nie otrzymywanych (Kotlińska, 2018), dysponują przejściowo lub w długim okresie wolnymi środkami, zgłaszając zapotrzebowanie na bankowe usługi depozytowe. W latach 2000–2020 (brak danych za rok 1999) poziom wolnych środków będących w ich posiadaniu systematycznie wzrastał (rysunek 6). W 2000 r. wynosił on blisko 740 mln zł i był generowany jedynie dzięki aktywności gmin i miast na prawach powiatów. W 2020 r. wolne środki jednostek samorządowych stanowiły już blisko 21 mld zł i w prawie 80% były w posiadaniu gmin i miast na prawach powiatu.

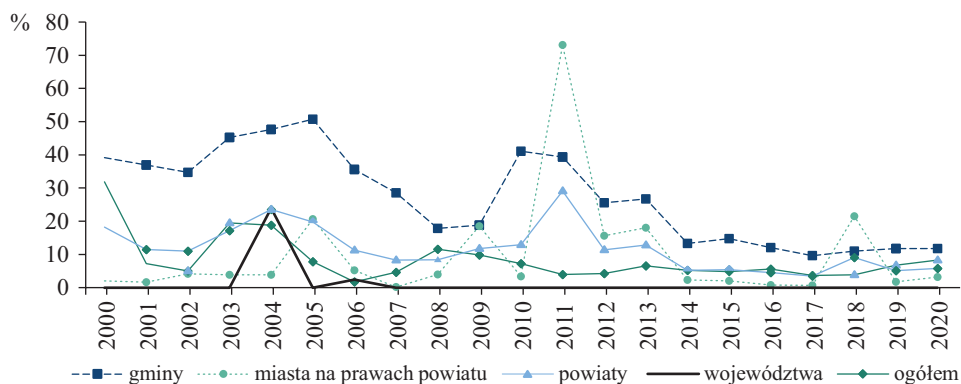
Jednostki samorządowe jedynie część wolnych środków lokowały w bankach (rysunek 7), ponieważ w pierwszej kolejności, podobnie jak wygosparowana przez nie nadwyżka budżetowa, przeznaczały je na finansowanie deficytów budżetowych. W badanym okresie najwyższą wartość miały depozyty gmin i miast na prawach powiatu, a w szczególności miasta Warszawy (rok 2011) (rysu-



**Rysunek 6. Wolne środki w dyspozycji jednostek samorządowych w Polsce w latach 2000–2020 i ich struktura**

Źródło: Jak na rysunku 3.

nek 8). Lokaty powiatów jedynie w ostatnich badanych latach przekroczyły poziom 10% łącznych lokat JST w danym roku (było to 11,01% w 2019 r. i 15,54% w 2020 r.). Województwa w Polsce ulokowały wolne środki na lokatach bankowych jedynie w 2004 i 2006 r. (odpowiednio: 19,05 mln zł i 6,05 mln zł).



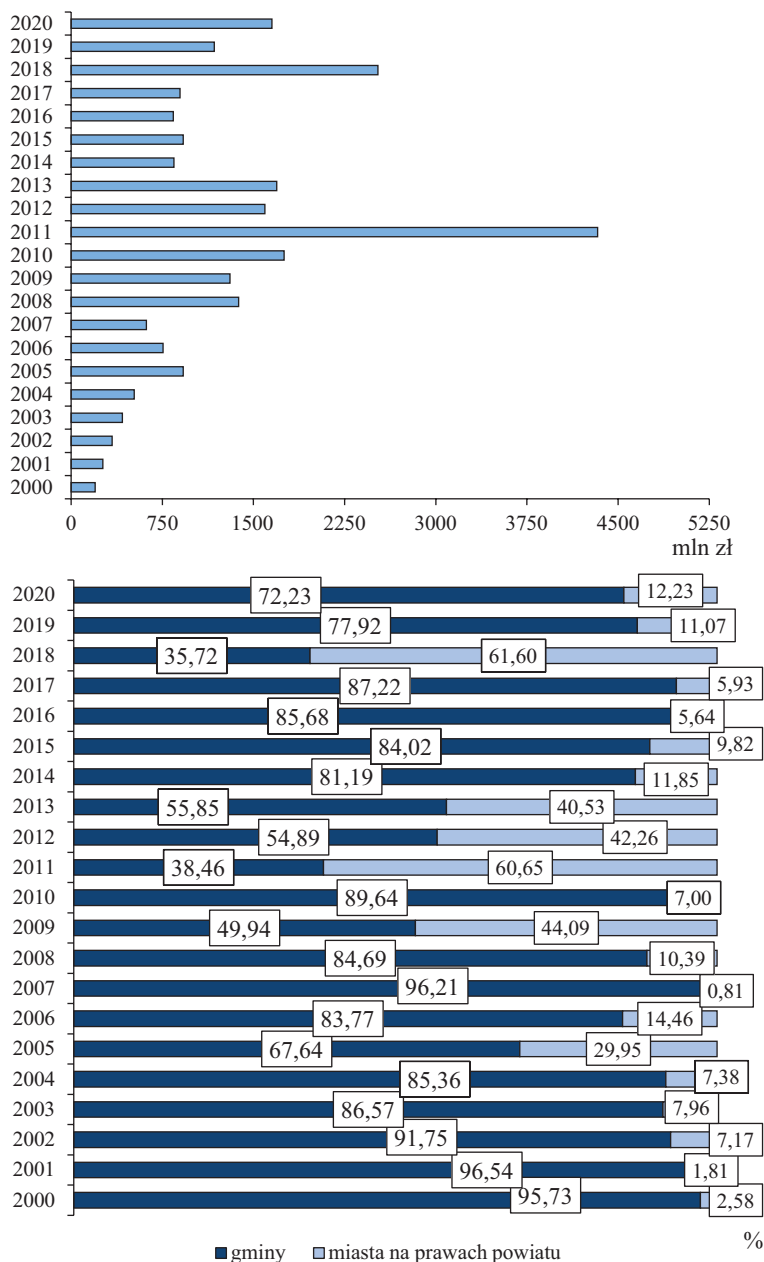
**Rysunek 7. Udział lokat bankowych w wolnych środkach jednostek samorządowych w Polsce w latach 2000–2020**

Źródło: Jak na rysunku 3.

Przeznaczanie wolnych środków na tworzenie lokat nie jest korzystne, jeśli ich oprocentowanie jest niższe niż koszt pozyskania przychodów zwrotnych, a także gdy oprocentowanie lokat jest na niskim poziomie. Nic więc dziwnego, że dużym zainteresowaniem JST cieszą się depozyty *a'vista*, zwłaszcza w tych jednostkach, które nie dysponują dochodami własnymi pochodzącymi z podatków i opłat lokalnych. Dotyczy to powiatów ziemskich i województw, w których np. w 2008 r. wskazane depozyty stanowiły ponad 90% depozytów ogółem (Galiński, 2012, s. 42). W latach 2010–2015 rosło też zapotrzebowanie na depozyty bez sprecyzowanego terminu zapadalności, co wynikało z faktu niegenerowania przez JST wolnych środków dostępnych przez długi okres (Galiński, 2013, s. 170–171). Banki zaczęły oferować lokaty automatyczne, polegające na przekazaniu na wydzielone subkonto kwoty przewyższającej wcześniej określony limit środków w ramach prowadzonego rachunku bieżącego jednostki bądź jej rachunków pomocniczych (Galbarczyk i Świdarska, 2011, s. 135).

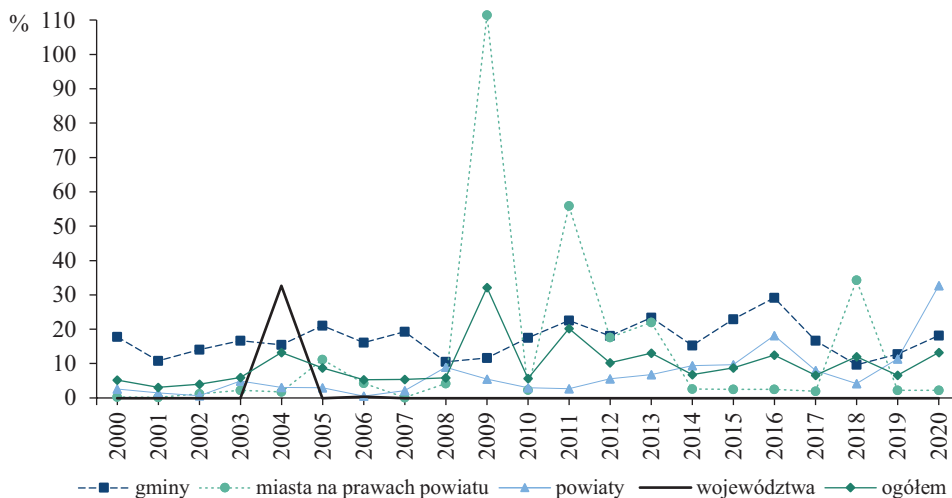
Zainteresowanie jednostek samorządowych terminem zapadalności lokowanych środków było zróżnicowane, związane z realizowanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi i sytuacją finansową. W ostatnich latach średnio niecałe 6% wolnych środków jednostki samorządowe deponowały na lokatach terminowych. Pytanie, czy udział ich wzrósł pod koniec 2021 r., kiedy Rada Polityki Pieniężnej postanowiła podnieść stopy procentowe. Patrząc na wartość lokat bankowych JST w niektórych latach badanego okresu (rysunek 9), można stwierdzić, że lokowanie wolnych środków w bankach musiało być dla jednostek samorządowych atrakcyjne, skoro w tym samym czasie zaciągały one kredyty.





**Rysunek 8. Wartość lokat bankowych jednostek samorządowych w Polsce w latach 2000–2020 i ich struktura**

Źródło: Jak na rysunku 3.



**Rysunek 9. Stosunek lokat bankowych jednostek samorządowych w Polsce do zaciąganych przez nie w tym samym roku kredytów bankowych w latach 2000–2020**

Źródło: Jak na rysunku 3.

## Zakończenie

Zamieszczone w rozdziale informacje i dane liczbowe pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Jednostki samorządowe, będąc instytucjonalnym klientem banku, mają wyjątkowy status, o którym przesądza: stałość i regularności dochodów dających podstawę opracowania długoterminowej strategii działania, ciągłość zgłaszanego zapotrzebowania na usługi bankowe i gwarancja posiadania zabezpieczenia zaciąganych zobowiązań.
2. Jednostki samorządowe stale zgłaszają zapotrzebowanie na usługi bankowe i o ile wyboru banku obsługującego ich budżet dokonują co kilka lat, o tyle zapotrzebowanie na usługi lokacyjne czy kredytowe pojawia się każdego roku, z różnym nasileniem częstości występowania oraz wysokości i rodzaju zapotrzebowania, co jest wynikiem szeregu determinant.
3. Jednostka samorządowa jest intratnym klientem banku – bank „pierwszego kontaktu” (obsługujący jej budżet) współpracuje nie tylko z nią, ale często z wieloma jej kontrahentami – stając więc do przetargu na bankową usługę budżetu, „walczy” nie o jednego ważnego klienta, ale o kilku bądź nawet kilkunastu.
4. Korzyści ze współpracy mają oba podmioty (dlatego warto, aby kontakty tych podmiotów były faktycznie partnerskie, ponieważ w interesie banków leży

wychodzenie do jednostek samorządowych z taką ofertą, aby te nie musiały szukać drogiego wsparcia finansowego u innych podmiotów działających na rynku finansowym).

Konkluzje:

1. Upływ czasu nie zmienił zasadniczo zapotrzebowania jednostek samorządowych na usługi bankowe – cały czas są to usługi rozliczeniowe, kredytowe i depozytowe, zmienił się jednak sposób ich realizacji w związku z rozwojem bankowości jako takiej.
2. Banki winny dostosowywać ofertę usług kierowanych do jednostek samorządowych przy uwzględnieniu zmieniających się przepisów (chodzi o limitowanie zobowiązań), aby ich samorządowi klienci nie musieli szukać rozwiązania swoich problemów finansowych w pазernych instytucjach parabankowych.
3. Pracownicy banków skierowani do kontaktów z klientem samorządowym winni być dobrze zorientowani w specyfice finansów sektora publicznego, żeby być realnym wsparciem (doradczym) dla swoich samorządowych klientów.
4. Ze strony banków istnieje ciągła potrzeba badania potrzeb jednostek samorządowych w zakresie tworzenia potencjalnych usług do nich kierowanych, a ze strony pracowników samorządowych odpowiedzialnych za finanse – do szukania takich banków, które zapewnią ich optymalną ofertę dla prowadzenia gospodarki środkami publicznymi.

## Bibliografia

- Alińska, A. (red.). (2016). *Public finance in Poland*. Warsaw: SGH Publishing House.
- Andrzejewski, A. T. i Kaniewska, K. (2002). Związki samorządu terytorialnego z bankami w świetle doświadczeń Powiatu Nowomiejskiego w latach 1998–2001. W: A. Borodo (red.), *Samorząd terytorialny a banki* (s. 119–128). Toruń: Dom Organizatora.
- Bakalarczyk, S. (2002). Wybór banków w zarządzaniu finansami gminy. *Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica*, 160, 55–65.
- Filipiak, B. i Flejterski, S. (red.). (2008). *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Filipiak, B. i Ziolo, M. (2016). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi. Uwarunkowania, procesy, decyzje*. Warszawa: Difin.
- Flejterski, S., Iglewski, J. i Smoliński, J. (1997). Model współpracy pomiędzy bankiem komercyjnym a gminą. W: W. Pąski (red.), *Bankowość w miastach – wykorzystanie majątku komunalnego w finansowaniu rozwoju miast*. Materiały z międzynarodowego seminarium naukowego na temat „Bankowość w miastach”, Szczecin, marzec 1995.

- Galbarczyk, T. i Świdarska, J. (2011). *Bank komercyjny w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Galiński, P. (2012). Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008–2011. *Zarządzanie i Finanse*, 10, 4, 3, 37–46.
- Galiński, P. (2013). Biznes i ryzyko dla banków w obsłudze jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie średniookresowej. *Annales Universitatis Mariae Skłodowska, Lublin – Polonia*, XLVII, 3 Sectio H, 167–176.
- Glumińska-Pawlic, J. (2005). Wykonywanie i obsługa kasowa budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W: C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe* (s. 394–395). Warszawa: ABC.
- Janc, A., Kotlińska, J. i Kotliński, G. (2017). Zadłużenie JST w Polsce – wskazania dla banków. W: M. Żukowski (red.), *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy* (s. 215–231). Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Kępką, W. (2009). Warto korzystać z nowoczesnych usług bankowych. *Gazeta Samorządu i Administracji*, 12, 11–20.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kotlińska, J. (2016). *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy.
- Kotlińska, J. (2018). The result of the LGU budget in the context of the mission of local governments. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 26–47.
- Kotlińska, J. (2021). Racjonalizowanie gospodarki odpadami komunalnymi na podstawie informacji o przepływach finansowych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 83(3), 253–268.
- Kurowska, A. (2011). Miasta korzystają z kart przedpłaconych. *Gazeta Prawna*, 82, G 2.
- Lepczyński, B. (2011). Usługi bankowe dla samorządów. *Pomorski Przegląd Gospodarczy*, 4, 56–59.
- Lipiec-Warzecha, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Mikołajczak, R. (2000). Obsługa bankowa bieżącej działalności samorządu terytorialnego. W: E. Denek (red.), *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego* (s. 79–107). Warszawa: Biblioteka Menedżera i Bankowca.
- Poniatowicz, M., Perło, D. i Salachna, J. M. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Rudzka-Lorentz, C. i Sierak, J. (2003). Zarządzanie finansami w gminach. W: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy* (s. 161–211). Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Ruśkowski, E. i Salachna, J. M. (red.). (2010). *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2012). Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach. *Finanse Komunalne*, 4, 25–32.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372).

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz. U. 2021 r., poz. 2439).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (a) o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (b) o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1668).
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. (c) o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1277).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1129).
- Ziolo, M. (2008). Bank jako instytucja finansowa wspierająca realizację zadań inwestycyjnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W: S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego* (s. 127–138). Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.