

Hanna Kociemska

USŁUGA BANCASSURANCE

dla jednostek samorządu terytorialnego



Rozdział 2.

**Usługa bancassurance jako metoda
kompleksowego rozwiązywania
problemów finansowych JST**

Recenzenci: prof. dr hab. Beata Filipiak, prof. dr hab. inż. Dorota Korenik

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I papierowe, Warszawa 2006
ISBN 978-83-60089-09-5

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2013
ISBN 978-83-7941-036-1 (Rozdział 2)

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20 lub 22

Fax: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

Tel.: (4822) 396 15 00...01

Fax: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl

www.4books.pl

Made in Poland

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów i ważniejszych oznaczeń 5

Wprowadzenie 7

Rozdział I

Jednostka samorządu terytorialnego uczestnikiem na rynku finansowym. 9

1.1. Specyfika JST jako jednostki gospodarującej (w zarysie). 9

1.2. Specyfika finansowa JST – w aspekcie dochodów i wydatków 11

1.3. Ryzyko w działalności JST. 23

1.4. Podsumowanie 33

Rozdział II

Usługa *bancassurance* jako metoda kompleksowego rozwiązywania problemów

Finansowych JST. 37

2.1. Określenie potencjalnych obszarów wykorzystania usługi *bancassurance*. 37

2.2. Potencjalne usługi finansowania potrzeb bieżących JST

przez „organizację *bancassurance*” 43

2.2.1. Uwagi wprowadzające. 43

2.2.2. Kasowa obsługa budżetu samorządowego 45

2.2.3. *Factoring* i usługi zabezpieczające z nim związane 45

2.3. Potencjalne usługi finansowania potrzeb rozwojowych JST

przez „organizację *bancassurance*” 47

2.3.1. Długoterminowe kredytowanie inwestycji 49

2.3.2. Leasing komunalny. 57

2.3.3. Emisja obligacji. 60

2.3.4. Emisja obligacji przychodowych jako szczególna forma emisji obligacji ... 71

2.3.5. Sekurytyzacja aktywów	73
2.3.6. Usługa typu <i>project finance</i>	79
2.4. Podsumowanie i wnioski	101

Rozdział III

Stan i uwarunkowania rozwoju *bancassurance* po stronie podaźowej.

Implikacje dla rozwoju usługi *bancassurance* oferowanej JST 105

3.1. Usługa *bancassurance* – definicja, zakres, forma świadczenia usługi dla JST. 105

3.2. Konsolidacja obszarów działalności bankowej i ubezpieczeniowej w Polsce.

Możliwość aplikacji rozwiązań „organizacji *bancassurance*„ na rynku klienta samorządowego 137

3.2.1. Przegląd stanu polskiego sektora bankowego i jego usług w zakresie *bancassurance* (dla JST) na tle podstawowych trendów rozwojowych w bankowości. 137

3.2.2. Przegląd sektora ubezpieczeniowego i jego usług dla JST, z uwzględnieniem obszaru *bancassurance*. 153

3.3. Grupa Dexia jako przykład „organizacji *bancassurance*„ działającej na europejskim i pozaeuropejskim rynku samorządu terytorialnego. 167

Zakończenie 177

Bibliografia 183

Wykaz stosowanych skrótów i najważniejszych oznaczeń

BFG – bankowy fundusz gwarancji

CEO – *chief executive officer*

DKBP – Dexia Kommunalkredit Bank Polski SA

EKSR – Europejska Karta Samorządu Regionalnego

EKST – Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

JST – jednostka samorządu terytorialnego (inaczej jednostka samorządowa) lub jednostki samorządu terytorialnego takie jak: gmina, powiat, samorząd województwa (oznaczenie stosowane dla liczby pojedynczej lub mnogiej)

KNB – Komisja Nadzoru Bankowego

KNUiFE – Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych

KPWiG – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd

M&A – *mergers and acquisitions* – fuzje i przejęcia

NBUK – Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa

PFI – *private finance initiative* – inicjatywy partnera prywatnego

PKB – produkt krajowy brutto

PPP – partnerstwo publiczno prywatne

RIO – regionalna izba obrachunkowa

SPV – *special purpose vehicle* – spółka specjalnego przeznaczenia

SPZOZ – samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej

UE – Unia Europejska

Wprowadzenie

Współczesna polska jednostka samorządu terytorialnego (JST), boryka się i zapewne będzie się borykać z problemem stale szczipłych środków finansowych. Problem ten ma znaczenie nie tylko dla sprawności samorządowej gospodarki finansowej, ale i – w różnym stopniu w zależności od szczebla samorządu – dla strategii rozwoju lokalnego czy intraregionalnego. Silnie ograniczone zasoby finansowe oraz dotacyjny charakter finansowania zadań JST determinują możliwości podejmowania kolejnych, bardziej złożonych zadań, wymuszają poszukiwanie innych rozwiązań ich realizacji – np. z wykorzystaniem programów *project finance*. Tak więc w warunkach permanentnych niedostatków publicznych środków pieniężnych wyzwaniem podstawowym dla JST staje się poszukiwanie sposobów racjonalizacji gospodarki zasobami finansowymi w ramach obowiązujących regulacji prawnych. Wprawdzie Polskę nieuchronnie czeka reforma finansów publicznych, ale nie oznacza to, że JST mają odkładać na później próby racjonalizacji własnej gospodarki finansowej. Niniejsze opracowanie ma stanowić m.in. dowód na to, że w jednostkach samorządu terytorialnego nie wyczerpały się rezerwy wewnętrznej racjonalizacji gospodarki finansowej, a nawet, że ich wykorzystaniu przeszkadza pewien niedostatek wiedzy w zakresie potrzeb i możliwych nowoczesnych form uczestnictwa samorządu terytorialnego na rynku finansowym.

W obrębie zainteresowania nie znajdzie się kwestia gruntownej reformy finansów publicznych. Wychodzi się tu z założenia, że można i trzeba w każdych warunkach prawnych poszukiwać lepszych metod gospodarowania zasobami finansowymi (gromadzenia, podziału i wydatkowania) dla realizacji przypisanych jednostce samorządowej zadań. Na podstawie choćby pobieżnej konfrontacji stanu najnowszych zdobyczy bankowości za granicą w sferze koncepcji współdziałania instytucji finansowych z dotychczasowym uczestnictwem (jego sposobami i zakresem) JST na rynku finansowym wydaje się, że znaczny potencjał dla racjonalizacji gospodarki finansowej tkwi m.in. w metodach współpracy z instytucjami finansowymi. Najmłodszą z metod jest *bancassurance*. Wykorzystywanie usługi typu *bancassurance* (usługi *bancassurance*) może stanowić jeden z ważnych sposobów sprawnego prowadzenia polityki rozwoju lokalnego oraz regionalnego.

Fakt, iż usługa *bancassurance* jak dotychczas nie była wykorzystywana w polskim sektorze samorządu terytorialnego – co autorka ustaliła w oparciu o wstępne, własne sondaże w tych JST – nie usprawiedliwia zaniechania przedstawienia i rozważenia materii usługi *bancassurance* dla jednostek samorządu. W świetle powyższego interesujący jest nie poziom dotychczasowego wykorzystania usługi *bancassurance* przez samorząd

terytorialny w Polsce, bo ten jest praktycznie zerowy, a przede wszystkim istniejące możliwości jej wykorzystania, zakres i procedury świadczenia takiej usługi, korzyści i ewentualne niedostatki z nią łączące się, warunki jej efektywnego wykorzystywania.

Zagadnienia usługi *bancassurance* nie sposób przedstawić bez spojrzenia na samo zjawisko *bancassurance*, które jest w świecie finansów bardzo młode. Dlatego materia usługi *bancassurance* będzie rozważana na tle całego zjawiska, tym bardziej że wiążą się z nim terminy nie zawsze jednoznaczne, takie jak: usługa *bancassurance*, rynek *bancassurance*, „organizacja *bancassurance*”. Tak więc, określono szczegółowe przesłanki zapotrzebowania JST na usługę *bancassurance*, przedstawiono potencjalne obszary jej wykorzystania, ustalono istniejący oraz pożądany zakres oferty usługi *bancassurance* dla JST, zidentyfikowano potencjalne i faktyczne możliwości tworzenia „organizacji *bancassurance*” świadczącej usługę *bancassurance* dla JST, sformułowano wnioski końcowe na podstawie zestawienia efektów badania strony popytowej (samorządu terytorialnego) i strony podażowej (instytucji finansowych mogących zajmować się działalnością *bancassurance*) w Polsce. Cennych informacji dostarczyły rozmowy i wywiady przeprowadzone z kierownictwem Dexia Kommunalkredit Bank Polska SA oraz pozyskane przez autorkę w Grupie Dexia działającej jako organizacja świadcząca kompleksowe usługi finansowe dla sektora publicznego na świecie. Szczególnie wnikliwym badaniom w tej pracy poddano jednostki samorządu województwa, stąd większość przykładów dotyczących możliwości wykorzystywania usługi *bancassurance* odnoszono do samorządu województwa. W żadnym razie nie umniejsza to znaczenia tematyki usługi *bancassurance* dla pozostałych szczebli samorządowych, zwłaszcza gmin. W tym miejscu należy się Czytelnikowi wyjaśnienie, że w znakomitej części książka ta powstała w oparciu o obronioną przez autorkę w 2005 r. dysertację doktorską pt. „Wykorzystanie usługi *bancassurance* przez samorząd województwa”, przygotowaną w Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. inż. Doroty Korenik.

Rozdział II

Usługa *bancassurance* jako metoda kompleksowego rozwiązywania problemów finansowych JST

2.1. Określenie potencjalnych obszarów wykorzystania usługi

bancassurance

Procesy integracji Polski z Unią Europejską wzmocniają rolę JST, społeczności zamieszkujących na ich obszarach, na co wskazano w rozdziale I. Można zauważyć odchodzenie od tradycyjnych wzorców identyfikacji narodowej na rzecz tworzenia nowych form powiązań i identyfikacji mieszkańców jako Europejczyków. Dlatego też innego znaczenia nabiera rozwój wewnątrz poszczególnych JST, w tym regionów, który zaczyna być coraz bardziej zbliżony i dopasowany do rzeczywistych potrzeb i wymagań społeczności lokalnych i regionalnych. Jednocześnie władze samorządowe starają się w pełni odkryć i wykorzystać potencjał, jakim dana jednostka samorządowa dysponuje, a zawiera on w sobie zasoby przyrodnicze, kapitał ludzki, infrastrukturę, dziedzictwo kulturowe oraz zasoby finansowe. W ten sposób władze samorządowe kreują kompleksowe podejście do zarządzania w samorządzie tak, aby aktywnie wpływać na rozwój zamieszkujących na jego terytorium społeczności, przyciągać większą liczbę podmiotów gospodarczych, a nawet umożliwiać – ku obopólnej korzyści – partnerom prywatnym współuczestniczenie w prowadzeniu niektórych zadań na rzecz społeczności lokalnych. Znaczenia nabiera tym samym wizerunek zewnętrzny JST, jako kluczowy czynnik warunkujący jej dalszy rozwój i utrzymanie konkurencyjnej pozycji na globalnym rynku finansowym, która jest potrzebna w sytuacji ostrych i permanentnych niedostatków środków publicznych dla podtrzymania i poprawy jej rozwoju.

Wobec rosnących aspiracji, zadań i potrzeb JST w warunkach ostrych niedoborów publicznych środków pieniężnych, wydaje się pożądane pojawienie się instytucji finansowych, które mogłyby w kompleksowy i wyspecjalizowany sposób wspomagać finansowo samorządy. Mogłyby one oferować takie produkty i usługi, które gwarantowałyby jak najlepsze wykorzystanie możliwości tkwiących w samorządzie, a także sprzyjałyby tworzeniu nowych perspektyw rozwoju. Wydaje się po-