

Małgorzata Tereszczyk-Kaczmarek

Rola etyki w bankach obsługujących jednostki samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 225-235

2012

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MAŁGORZATA TERESZCZYK-KACZMAREK

Uniwersytet Szczeciński

ROLA ETYKI W BANKACH OBSŁUGUJĄCYCH JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Kwestie etycznego postępowania w zglobalizowanym świecie stają się coraz większym problemem ludzkości i stanowią wyzwanie współczesnego świata.

Panuje powszechny pogląd, że banki powinny być instytucjami zaufania publicznego. Mimo że nie ma jednoznacznych podstaw prawnych powyższego stwierdzenia, w orzecznictwie sądowym, łącznie z Trybunałem Konstytucyjnym, pojawia się pogląd, że bank pełni rolę instytucji zaufania publicznego. Taka kwalifikacja wymusza najwyższą staranność przy wykonywaniu powierzonych zadań oraz stosowanie surowych zasad odpowiedzialności. Przez lata banki traktowane były jako instytucje, które nigdy nie zawodzą. Im klienci powierzą oszczędności całego życia, a instytucje administracji publicznej swoje budżety. Nic więc dziwnego, że bankowość określana jest zobowiązującym mianem dobra publicznego. Banki mają więc charakter dualny: są zarazem przedsiębiorstwami handlowymi oraz instytucjami zaufania publicznego. Istotą jest więc szukanie równowagi pomiędzy dochodowością a stabilnością i przestrzeganiem zasad etyki¹.

Za etyczne uważa się te banki, które budują swoją markę na podstawie przejrzystych działań, odpowiedzialność wobec wszystkich swoich interesariuszy.

¹ S. Flejterski, *Ekonomia jest najtrudniejsza, najciekawsza, najwspanialsza*, Wydawnictwo Hogben, Szczecin 2011, s. 133.

szy oraz promowanie zasad odpowiedzialnego biznesu w sektorze finansowo-bankowym. Można również stwierdzić, że bank jest „miejscem kreowania kultury ekonomicznej”². Coraz więcej banków zauważa, że działanie według zasad etycznych przyczynia się do poprawy nadszarpniętego wizerunku, spowodowanego kryzysem finansowym z 2007 roku.

Celem pracy jest ukazanie wagi współpracy pomiędzy sektorem bankowym a jednostkami samorządu terytorialnego. Istotne jest podkreślenie, by wizerunek banku nie kojarzył się tylko z „fabryką” kredytów i rachunków bankowych, lecz z firmą o moralnych podstawach, rozumiejącą potrzeby klientów indywidualnych oraz administracji publicznej.

1. Etyka w działalności jednostek samorządu terytorialnego

Tadeusz Kotarbiński w rozprawie *Medytacje o życiu godziwym* snuje rozważania o postępowaniu godnym prawego człowieka. Píše: „Istnieje wielka rzesza osób rozmyślających o życiu godziwym. Członków tej nieformalnej społeczności niepokoją trzy główne problemy: jak postępować, by nie zasłużyć na osąd ujemny ludzi godnych szacunku, lecz przeciwnie, pozyskać ich słuszny szacunek; by nie popaść w nieszczęścia i ustrzec od nieszczęść istoty bliskie sercu i tak pokierować sprawami, by nam i im warto było żyć; by wreszcie nie było tak, że nie wie prawica co robi lewica, a sprawca działań to obraz nieporadności, lecz przeciwnie, by wszystko, co się czyni, układało się w sprawną całość”³.

Etyka według T. Kotarbińskiego to życiowa mądrość, która „skupia się na problemach niepokojących sumienie”⁴.

Zagadnienie zachowań etycznych w biznesie dotyczy nie tylko sektora finansowo-bankowego, ale i administracji publicznej, w tym jednostek samorządów terytorialnych. Według Konstytucji RP art. 163: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” oraz art. 166: „Zadania publiczne służące

² K. Brzozowska, *Banki i ich działalność*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Szczecinie, Szczecin 2001, s. 17.

³ T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985, s. 6.

⁴ *Ibidem*, s. 13.

zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”⁵.

Administracja publiczna narażona jest na szereg pokus. W celu przeciwdziałania negatywnym zachowaniom oraz wdrażania proetycznych działań opracowano standardy życia publicznego. Prace nad nimi zapoczątkowano w krajach anglosaskich, jednak ich znaczenie i popularność można dostrzec w innych krajach Europy Zachodniej. Standardy życia publicznego stanowią podstawę działania pracowników samorządowych⁶. Powszechnie przywołuje się standardy życia publicznego sformułowane przez Lorda Nolana w Wielkiej Brytanii w 1995 roku. W ich skład wchodzi takie sformułowania, jak⁷:

- Bezinteresowność: osoby piastujące urząd publiczny powinny działać w imieniu interesu publicznego, a nie kierować się dobrem własnym lub dobrem najbliższych,
- prawość: osoby piastujące urząd publiczny nie powinny dopuścić do sytuacji zależności finansowej lub materialnej od osób trzecich,
- obiektywizm: kierowanie się wyłącznie kryteriami merytorycznymi,
- odpowiedzialność osób piastujących urząd publiczny przed społeczeństwem,
- jawność informacji,
- uczciwość osób piastujących urząd publiczny,
- przykład z góry, czyli osoby publiczne powinny dawać przykład zachowań etycznych współpracownikom oraz społeczności.

W 1997 roku komisja Lorda Nolana przyczyniła się do wzmocnienia roli już funkcjonującego kodeksu etycznego postępowania samorządu terytorialnego⁸. Standardy Lorda Nolana mają charakter powszechny, dlatego powinny być stosowane przez wszystkich członków samorządu terytorialnego. Istnieje wiele różnych opinii autorytetów zajmujących się problematyką administracji publicznej, dotyczących wdrażania standardów etycznych. Jedni uważają, że powinny być one kształtowane poza ustawodawstwem, czyli by pozostały jako część „prawa miękkiego”, inni twierdzą, że należałoby wprowadzić ingerencję

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04 1997 r., www.sejm.gov.pl (21.05.12).

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 357.

⁷ *Ibidem*, s. 358.

⁸ H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006, s. 31–32.

ustawodawcy. W Polsce, w której demokrację określa się jako „młodą”, nie zawsze się dba o wizerunek służby publicznej, zwłaszcza w samorządach. Uzasadniona wydaje się więc ingerencja ustawodawcza, ponieważ mechanizmy samoregulacji mogą być niewystarczające. Problematyka etyki w administracji stanowi ważne zagadnienie dla całej gospodarki oraz społeczności. Parlament Europejski Unii Europejskiej wychodząc z założenia, że nie zawsze można liczyć na etyczne postępowanie administracji publicznej, wypracował standardy zawarte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej. Kierowane są one do urzędników administracji publicznej we wszystkich państwach Unii Europejskiej⁹. Innym ważnym aktem Rady Europy, z punktu widzenia problematyki administracji publicznej, jest Kodeks Dobrej Administracji. Formułuje zasady, którymi powinni kierować się urzędnicy Unii Europejskiej¹⁰.

Wszystkie banki w swoich reklamach przekonują, że celem nadrzędnym ich działania jest dobro i interes klienta. Życie codzienne koryguje, nieraz boleśnie, te zapewnienia. Kłopoty finansowe Grecji wskazują, że banki posiadające rozbudowane działy szacujące ryzyko planowanych operacji z beztróską pożyczały sumy niemożliwe do spłacenia przez rząd grecki. Zakładały, że w razie kłopotów w spłacie zadłużenia pomoże Unia Europejska.

Codziennosc pokazuje, że są banki deklarujące etyczne postępowanie i banki, które w swym postępowaniu kierują się zasadami etyki.

Magdalena Środa wysuwa tezę, że jednym z najważniejszych podziałów jest podział na ludzi zasad i ludzi troski. Tak zwani ludzie zasad wyrażają przekonanie, że deklarowanie zasad dowodzi osobistej prawości. Kim innym są ludzie troski. Człowiek troski ma wzgląd na innych. Buduje swoje zasady, uwzględniając ich odbiór przez innych ludzi. To ludzie wyznaczają mu zasady działania. Człowiek troski widzi przede wszystkim krzywdę i cierpienie. Te duże, ale i małe. Widzi różnej wielkości problemy, które często można rozwiązać, nie bacząc na zasady. Ludzie troski oczywiście znają i stosują zasady, lecz nie potrafią przejść obojętnie wobec krzywdy drugiego człowieka. Świątość życia postrzegają bowiem znacznie bardziej konkretnie. Uznają, że zasady się deklaruje, a życie i problemy innych przeżywa. Zasady, tak jak order, wystarczy mieć. Troskę trzeba okazywać, a to wymaga więcej poświęcenia¹¹.

⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 359.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ M. Środa, *Ludzie zasad i ludzie troski*, www.wyborcza.pl. (21.05.12).

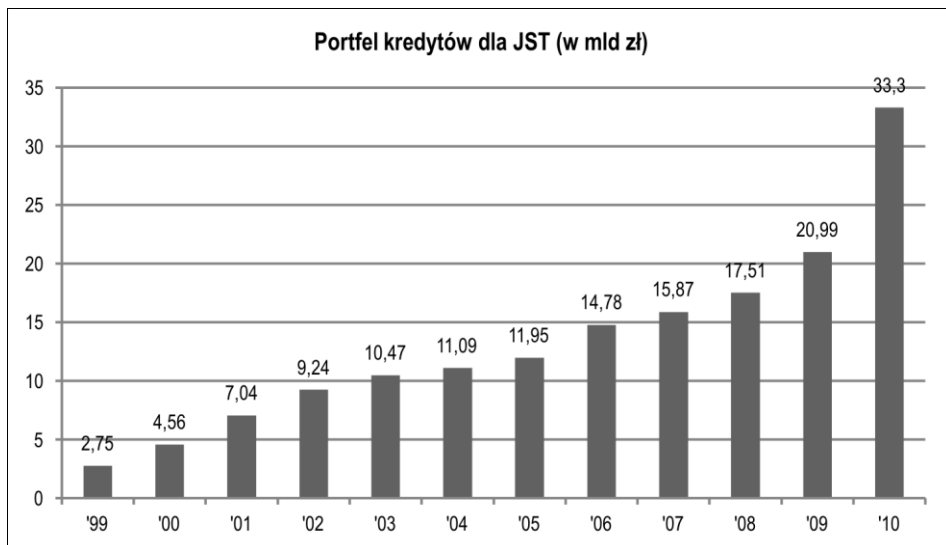
2. Zachowania etyczne banków jako jeden z najważniejszych elementów współpracy z samorządem terytorialnym

Samorząd terytorialny to nie tylko wyznaczenie obszaru pod względem geograficznym wsi, miasteczek, gmin czy powiatu. „Samorząd terytorialny najprościej można określić jako wspólnotę mieszkańców. Czynnikiem łączącym tę wspólnotę jest terytorium, zamieszkałe przez jej członków”¹². To przede wszystkim istniejące więzi społeczne, poczucie przynależności do określonej grupy oraz wzajemne zaufanie, jakim obdarzają się jej członkowie. To wzajemne zaufanie jest spoiwem lokalnej społeczności, a zarazem przyczynia się do rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego wspólnot lokalnych. Zaufanie pomiędzy władzą a mieszkańcami pozwala na budowanie trwałych i przejrzystych relacji oraz branie współodpowiedzialności za sprawy lokalne.

Uczciwe i odpowiedzialne zachowania władzy samorządowej powinny być na każdym szczeblu jej działalności. Relacje między samorządem terytorialnym a sektorem bankowym są ujęte w normy prawne. Współpraca ta powinna przebiegać wielopłaszczyznowo – od prowadzenia rachunków bankowych po bardziej skomplikowane usługi¹³. Wybór banku obsługującego budżet samorządu terytorialnego jest jednym z najistotniejszych i kluczowych elementów decyzyjnych dla samorządu. Bank powinien realizować ideę służenia gospodarce i społeczeństwu, uwzględniając imperatyw moralny. Zwiększające się zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (JST) wymagają coraz większych nakładów finansowych, którym poddać można przez współpracę z bankami. Banki wysoko oceniają korzyści płynące ze współpracy z samorządem terytorialnym. Wachlarz usług i produktów oferowanych przez sektor bankowy jest szeroki. Samorządy stają się coraz bardziej wymagającymi klientami, oczekującymi profesjonalnej obsługi. Wzrost zadań własnych samorządów i możliwość korzystania ze środków Unii Europejskiej spowodowały, że jednostki samorządu terytorialnego stały się dla banków partnerem strategicznym. Dlatego banki chętnie stają do przetargów o kredyty dla gmin czy miast. Na rysunku 1 przedstawiono wartość kredytów udzielonych samorządom.

¹² A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, C.H.Beck, Warszawa 1997, s. 61.

¹³ B. Filipiak, S. Flejterski, *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 11.



Rys. 1. Wartość udzielonych kredytów samorządom

Źródło: M. Kuk, *Kredyty dla samorządów: konkurencja rośnie*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2010, nr 16, s. C9.

Dla banków ważne jest, że kredyty udzielone samorządom cechują się o wiele niższym ryzykiem niż finansowanie np. firm oraz w mniejszym stopniu obciążają kapitał. Duży popyt regionów na kredyty powoduje, że dla banku jednostka samorządu terytorialnego jest strategicznym i atrakcyjnym klientem.

Postępująca globalizacja i związany z nią prawie nieograniczony dostęp do produktów i usług o podobnych walorach oraz zbliżonej cenie zmuszają sektor bankowy do poszukiwania nowych możliwości budowy przewagi konkurencyjnej i pozyskania klienta.

O pozycji banku na rynku bardziej niż przed kryzysem finansowym z 2007 roku decyduje dziś to, jak jest postrzegany przez swoje najbliższe otoczenie, społeczności lokalne i klientów. Ich potrzeby i oczekiwania coraz częściej znajdują odzwierciedlenie w długofalowych strategiach rozwoju banku. Bankowość bez zasad etycznych jest mało skuteczna. Bank musi sprostać wymaganiom różnych zainteresowanych podmiotów. Jedni chcą, by pomnażał ich kapitał, drudzy, by był też gwarantem uczciwości. Inni upatrują w sektorze bankowym zaczyn tworzący ład społeczny i rynkowy. Banki postrzegane są nie tylko jako instytucje finansowe, ale także jako doradcze, zwłaszcza w sytuacjach wzmo-

zonych niepokojów czy niestabilności na rynkach finansowych. O wyborze banku przez jednostkę samorządu terytorialnego powinna decydować jakość usług oferowanych przez instytucję finansową. Odpowiedzialność banku jest podstawą, na której kreuje on swoje relacje z otoczeniem, uwzględniając potrzeby wszystkich interesariuszy: klientów, inwestorów, pracowników, partnerów biznesowych i społeczności lokalnych. Wybór odpowiedniego banku przez jednostkę samorządu terytorialnego jest bardzo ważny, ponieważ to bank jest jednym z nośników godnego życia obywateli. Jest kołem napędowym gospodarki. Jeżeli bank jest prospołeczny, to jest także progospodarczy. Dla jednostek samorządów terytorialnych ważne jest, że banki oprócz obowiązkowych regulacji prowadzą własną politykę kredytową. Zakładać ona może ostrzejsze lub łagodniejsze podejście banku do oceny zdolności kredytowej, która jest szczególnie ważna w sytuacji zadłużenia samorządu terytorialnego¹⁴. Możliwości i kierunki współpracy jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi zostały określone w ustawie o finansach publicznych, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w innych przepisach prawa regulujących prowadzenie rozliczeń finansowych. Pozaprawne aspekty wzajemnych kontaktów jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi przedstawiono w tabeli 1.

¹⁴ K. Brzozowska, *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 113.

Tabela 1

Pozaprawne aspekty wzajemnych kontaktów jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi

Pozaprawne aspekty wzajemnych kontaktów JST z instytucjami finansowymi	
po stronie JST	po stronie instytucji finansowych
<ul style="list-style-type: none"> – zaufanie jakie zdobyły u swoich klientów, – określona samodzielność dochodowa, – określona samodzielność wydatkowa, – starania o kredytowanie pewnych inwestycji w przypadku niedoborów środków finansowych, – zapewnienie szybkości i przejrzystości przepływu środków finansowych. Kontrola gospodarki finansowej JST sprawowana jest przez regionalne izby obrachunkowe, co uwiarygodnia kredytobiorcę 	<ul style="list-style-type: none"> – zaufanie jakie zdobyły u swoich klientów, – pewność sytuacji finansowej, – zarządzanie ryzykiem w sytuacjach niepoko- jów i niestabilności na rynkach finansowych, – wskazanie granic zadłużenia JST, – dysponowanie zasobami finansowymi, – regularne zasilanie budżetu jednostek oraz wykonywanie transferów pieniędzy

Źródło: B. Filipiak, S. Flejterski, *Bankowo-finansowa obsługa...*, s. 51–52.

Do zadań banków współpracujących z jednostkami samorządu terytorialnego nie należy tylko obsługa bankowa rachunków. Ważną rolą instytucji finansowych powinno być tu rozszerzenie dotychczasowych kontaktów biznesowych, dostarczanie wiedzy i technologii dla JST, ciągłe doskonalenie usług i produktów, co w rezultacie prowadzi do pobudzania popytu na nie. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z bankami oparta na zachowaniach etycznych banków jest podstawą budowania pozytywnego wizerunku samorządu i sektora finansowego. Wzajemna współpraca pomiędzy bankiem a jednostką samorządu terytorialnego powinna mieć następujące cechy:

- bezpieczeństwo dokonywanych płatności w obrocie gospodarczym,
- kompleksowość obsługi sektora bankowego,
- spełnienie oczekiwań JST,
- stabilność współpracy,
- współpraca oparta na zaufaniu oraz odpowiedzialności wykonywanych działań,
- pewność transakcji płynąca z obu stron,
- prowadzenie wspólnych przedsięwzięć kapitałowych,
- usługi wspomagające rozliczenie gminy z pracownikami,
- pośredniczenie w prywatyzacji zasobu nieruchomości gminnych,

- uzupełniający charakter kontaktów polegający na dostarczeniu wiedzy i technologii dla JST oraz wykorzystanie przez sektor bankowy bazy klientów współpracujących z samorządem.

Zarządzanie publicznymi środkami finansowymi wymaga, by jednostki samorządu terytorialnego preferowały najwyższą jakość oferowanych usług i produktów przez sektor bankowy. Bo jakość to nic innego, jak dostarczenie takiej usługi, która byłaby zgodna z oczekiwaniami klientów lub je nawet przewyższała.

Współpraca samorządu terytorialnego z sektorem bankowym stanowi źródło korzyści dla zainteresowanych stron, ale przede wszystkim, co należy mocno podkreślić, stanowi szansę dla rozwoju społeczności lokalnej i poprawę jakości życia jej obywateli. Do wspólnych szans należy zaliczyć¹⁵:

- rosnące zaufanie do banków jako instytucji działających profesjonalnie,
- ciągły rozwój sektora bankowego i wzrost możliwości kredytowania JST,
- współpraca JST z bankami lokalnymi utożsamiającymi się z problemami społeczności lokalnej,
- rosnące zainteresowanie banków problemami samorządów i ich otoczeniem lokalnym,
- zaangażowanie sektora bankowego w działalność ekologiczną i społeczną,
- poprawa kondycji finansowej JST,
- rosnące zainteresowanie rynkiem papierów wartościowych,
- efektywne wykorzystywanie środków finansowych,
- niskie ryzyko kredytowe JST,
- inwestycje JST.

Istnieją również bariery współpracy sektora bankowego z samorządem terytorialnym¹⁶:

- rosnące zadłużenie JST,
- ograniczenia związane z koniecznością redukcji deficytu,
- zbiurokratyzowana struktura JST,
- działania korupcyjne na różnych szczeblach JST,

¹⁵ A. Lewicki, *Współpraca banków i JST – szanse i wyzwania*, www.kongres.zgwrp.pl (22.05.2012).

¹⁶ *Ibidem*.

- przypadki nieetycznego działania JST,
- nieufność i niechęć do współpracy JST z niektórymi bankami,
- słaba komunikacja w wymianie informacji pomiędzy JST a sektorem bankowym,
- niedoszacowane lub przeszacowane projekty inwestycyjne,
- problematyczna interpretacja przepisów wpływających na inwestycje,
- niska świadomość konstrukcji partnerstwa publiczno-prywatnego i niechęć do jego wprowadzenia.

Konstruktywna współpraca pomiędzy sektorem bankowym a jednostką samorządu terytorialnego jest coraz ważniejszym czynnikiem warunkującym rozwój społeczno-gospodarczy społeczności lokalnych. Wzajemne zaufanie i działania podnoszące jakość usług pomagają w budowie trwałych i pozytywnych relacji.

Podsumowanie

Banki są istotną częścią rynku finansowego. Pełnią one funkcję pośrednika finansowego oraz instytucji zaufania publicznego. Etyczne działania sektora bankowego przyczyniają się do rozwoju ekonomicznego regionu oraz działają pozytywnie na rzecz społeczności lokalnej. Banki, które pracują tak, że można je traktować jako dobro publiczne, uważają, że mają obowiązek moralny wobec społeczeństwa i samorządów oraz kształtują ład społeczno-gospodarczy będący podstawą niezakłóconego rozwoju regionu. Samorządy terytorialne oczekują od sektora bankowego odpowiedzialności społecznej oraz zapobiegania negatywnym skutkom ich działalności.

Współpraca samorządu terytorialnego z bankiem etycznym może być szansą na zbudowanie pozytywnego wizerunku samorządu. Może się również przyczynić do spostrzegania jednostki samorządu terytorialnego jako regionu wiarygodnego i wartego zainteresowania. Etyczne i odpowiedzialne zachowania banków przyczyniają się do rozwoju całej gospodarki. Są też czynnikiem przyciągającym nowych, ważnych klientów samorządowych.

Byłoby dobrze, gdyby jednostki samorządu terytorialnego mogły, przy wyborze banku w trybie przetargu, uwzględnić parametr „etyka banku”. Przyczyniłoby się to do harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego.

**THE ROLE OF ETHICS IN THE BANKS SERVING
THE LOCAL GOVERNMENT UNITS**

Summary

Banks are an essential part of the financial market. Banks act as an intermediary financial institutions and public trust. Ethical banking activities contribute to the economic development of the region and act positively to the local community.

Aim of this study is to show the importance of cooperation between the banking sector and local government units. The cooperation of local government with the Bank of Ethics may be an opportunity to build a positive image of local government. It may also contribute to the perception of local government as a credible and worthy of the region of interest. Ethical and responsible behavior of banks contribute to the development of the economy.

Translated by Małgorzata Tereszczyk-Kaczmarek