

Joanna Furtak

Współpraca samorządu terytorialnego i banku komercyjnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 36, 247-269

2002

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

JOANNA FURTAK

*Współpraca samorządu terytorialnego i banku komercyjnego
w kształtowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego*

Co-operation of territorial self-government and commercial banks in shaping local
and regional development

Współpraca między samorządem gminnym i bankami komercyjnymi liczy już ponad 10 lat i w tym okresie nastąpiły zasadnicze przemiany w życiu gospodarczym i społecznym kraju, które wpłynęły zarówno na ukształtowanie się samorządu terytorialnego, jak i przystosowanie się banków do działalności w warunkach gospodarki rynkowej. Zmianie uległ także zakres i formy wzajemnej współpracy. Celem rozważań jest przedstawienie płaszczyzn współpracy jednostek samorządu terytorialnego i banków komercyjnych oraz wynikających z niej korzyści, w aspekcie kształtowania i wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Tak sformułowanemu celowi podporządkowany jest układ artykułu.

Na początku przedstawiono zadania poszczególnych szczebli samorządowych w programowaniu i realizacji rozwoju danego obszaru oraz ukazano rolę banków komercyjnych w gospodarce regionu. Następnie zaprezentowano korzyści wynikające z podjęcia wzajemnej współpracy osiągane zarówno przez banki komercyjne, jak i samorząd terytorialny, w tym podmioty gospodarujące na danym obszarze. Uwzględniono również alternatywy wyboru innych partnerów bankowych np. banki komunalne. Dalsze rozważania skoncentrowano na usługach (produktach) bankowych posiadających największe znaczenie dla organów samorządowych z punktu widzenia realizacji ich zadań, podniesienia konkurencyjności gospodarki regionu a także lepszego zaspokojenia potrzeb jego mieszkańców.

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I BANKI KOMERCYJNE JAKO PODMIOTY POLITYKI ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO

Rozwój regionalny polega na takich zmianach ilościowych i jakościowo-strukturalnych wewnątrz regionu oraz w jego relacjach z otoczeniem, które podniosą znaczenie i konkurencyjność regionu w układzie międzyregionalnym (krajowym), a także zapewnią trwałą poprawę w następujących jego komponentach: potencjale gospodarczym, strukturze gospodarczej, środowisku przyrodniczym czy poziomie życia mieszkańców.

Podmiotem dążącym do osiągnięcia tak rozumianego rozwoju swojego terenu jest samorząd terytorialny wszystkich szczebli. W Polsce reprezentowany jest klasyczny regionalizm samorządowy.¹ W takim systemie obok Monteskiuszowskiego poziomego podziału władzy (na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą) występuje podział pionowy (decentralizacja) władzy wykonawczej i administracji publicznej na rzecz władz regionalnych i lokalnych. W 1990 r. reaktywowano samorząd gminny², a następnie w 1999 r. utworzono samorząd na szczeblu województwa i powiatu. Zreformowano zatem terytorialny podział kraju oraz struktury administracji publicznej, stwarzając podstawy prawne, organizacyjne i ekonomiczne (choć ta dziedzina budzi najwięcej kontrowersji) do prowadzenia polityki intraregionalnej. W ramach przydzielonych zadań publicznych politykę tę prowadzi samorząd województwa. Wyznacza on kierunki rozwoju regionu opracowując strategię rozwoju regionu, programy wojewódzkie i kontrakty wojewódzkie oraz ponosi odpowiedzialność za ich praktyczną realizację.³ Zakres polityki rozwoju regionu prowadzonej przez samorząd województwa określa odpowiedni zapis Ustawy.⁴ Programowanie i realizacja polityki rozwoju regionu oraz monitorowanie i nadzór nad całością działań podejmowanych na rzecz rozwoju leżą w gestii zarządu województwa. Natomiast sejmik wojewódzki wyznacza główne kierunki polityki intraregionalnej poprzez uchwalenie strategii rozwoju regionalnego, programu wsparcia dla województwa oraz zatwierdza kontrakt wojewódzki. Samorząd województwa ma za zadanie stworzenie konkurencyjnych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego na swoim terenie, rozwiązanie głównych strukturalnych problemów regionu, podniesienie jakości życia jego mieszkańców i przyszłych pokoleń a także ochronę środowiska naturalnego. Współdziała w tym zakresie

¹ M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jedn. tekst Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm. Obecnie nazwa tej ustawy brzmi: o samorządzie gminnym z mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, jedn. tekst Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm., art. 11, ust. 1.

⁴ *Ibid.*, ust. 2.

z samorządem lokalnym, tj. powiatowym i gminnym. Jednostki lokalne z obszaru województwa uczestniczą w formułowaniu strategii i realizacji polityki rozwoju regionu m.in. zasiadając w regionalnym Komitecie Sterującym. Rola samorządu gminnego i powiatowego skupia się jednak na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty o charakterze lokalnym.⁵ Realizując z najwyższą starannością przyznane im zadania i gospodarując na danym obszarze – a w tym celu – zarządzając finansowym i rzeczowym majątkiem komunalnym przyczyniają się również do rozwoju lokalnego. Realizacji powyższych zadań służy także współpraca jednostek samorządów terytorialnych wszystkich szczebli z bankami komercyjnymi.

Banki komercyjne są specyficznymi podmiotami łączącymi funkcje instytucji zaufania publicznego i przedsiębiorstwa komercyjnego ze wszystkimi konsekwencjami tego faktu. Już dziś odgrywają one istotną rolę w rozwoju regionalnym i mogą stać się ważnymi podmiotami polityki regionalnej. Ze swej istoty i uregulowań prawnych banki wykonują szereg czynności finansowych, przejmując ten obowiązek z innych podmiotów.⁶ Odgrywają zatem szereg ról: płatnika, pośrednika, agenta, gwaranta oraz instrumentu w realizacji polityki gospodarczej państwa.⁷ Dokonują przy tym transformacji informacji, wielkości sumy pieniędzy, ryzyka oraz terminu. Banki realizując swoją działalność usługową na rzecz podmiotów gospodarujących w regionie, wpływają na przepływy strumieni pieniężnych między nimi i umożliwiają im zachowanie płynności. Pośredniczą także w przepływie kapitału i wyrównywaniu braków kapitałowych. Finansując projekty inwestycyjne w nowoczesnych dziedzinach produkcji (elektronika, inżynieria materiałowa, biotechnologia itp.) i usług (przetwarzanie informacji, badania i rozwój itp.), które zaowocują w przyszłości, mają decydujący wpływ na poziom konkurencyjności całej gospodarki. Szczególną rolę w okresie transformacji gospodarki pełni kredyt bankowy wypełniając lukę kapitałową. Umożliwia on finansowanie budownictwa mieszkaniowego i budownictwa o przeznaczeniu komercyjnym, długoterminowych inwestycji, w tym przekształceń, np. w elektroenergetyce, telekomunikacji i komunikacji. Kredyt w różnych formach służy do finansowania postępu technicznego oraz potrzeb restrukturyzacyjnych i rozwojowych. W gospodarce rynkowej jest on jednym z podstawowych źródeł zasilających procesy gospodarcze. Odgrywa zatem aktywną rolę w przekształcaniach i ożywieniu gospodarki regionu. Banki komercyjne należą także do instytucji otoczenia biznesu (business environment), które przyczyniają się do rozwoju przedsiębiorczości i usprawnienia procesów wymiany towarów i usług. Składają się one zarówno na infrastrukturę gospo-

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., art. 7, ust. 1.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jedn. tekst Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm., art. 4 ust. 1.

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe, Dz.U. nr 140, poz. 939 z późn. zm., art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1.

darki rynkowej, jak i współtworzą regionalne i lokalne środowisko dla działalności gospodarczej. Region nasycony instytucjami wspierającymi działalność gospodarczą może znacznie łatwiej i szybciej wykorzystać swoje szanse i zniwelować zagrożenia. Ma też większą zdolność efektywnego wykorzystania (absorpcji) pomocy zewnętrznej oraz przyciągania inwestycji zagranicznych.⁸

Banki oddziałują na funkcjonowanie i rozwój niemal wszystkich podmiotów gospodarujących w regionie, a w szczególności mogą podejmować szeroką współpracę z samorządem wszystkich szczebli. Przysparza ona szereg korzyści dla obu stron oraz stwarza szanse dla rozwoju lokalnego i regionalnego.

KORZYŚCI PŁYNĄCE ZE WSPÓŁPRACY MIĘDZY JEDNOSTKĄ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO I BANKIEM KOMERCYJNYM

Samorząd terytorialny jest specyficznym podmiotem gospodarczym i interesującym partnerem dla banku. Współpraca banków i samorządu gminnego trwa już ponad 10 lat, w ciągu których obie strony nabrały doświadczeń w tym zakresie i mogły przystosować się do nowych warunków gospodarki rynkowej. Po wprowadzeniu w 1999 r. samorządu na szczeblu powiatu i województwa wzrosła wyraźnie liczba organów samorządowych, które mają prawo i obowiązek wyboru banków współpracujących z nimi i to nie tylko w odniesieniu do gospodarki finansowej, ale także wspomagających je przy podejmowaniu ważnych decyzji gospodarczych.

Samorząd terytorialny różnych szczebli stanowi korporację lokalnego społeczeństwa o własnej wewnętrznej organizacji, wyposażoną w przymioty osoby prawnej. Jako odrębny od państwa i innych jednostek samorządu terytorialnego podmiot prawa publicznego wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. „Działalność samorządu terytorialnego można sprowadzić do dwóch grup zadań, tj. związanych z funkcjami władczymi i prowadzeniem działalności gospodarczej. [...] Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego polega najogólniej biorąc na dostarczeniu dóbr i usług w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności. W jej ramach wyróżniamy działalność ze sfery użyteczności publicznej oraz działalność zarobkową”.⁹ Domeną działalności wszystkich jednostek samorządu terytorialnego są zadania o charakterze społecznym. Natomiast działalność komercyjna jest nie tylko źródłem dochodów budżetowych ale może również prowadzić do ograniczenia bezrobocia, lepszego zaspokojenia potrzeb ludności itp. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawo do dysponowania mieniem a także samodzielność finansową, rozumianą jako prawo do decydowania o budżecie komunal-

⁸ W. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki, rynek, operacje, polityka*, Poltext, Warszawa 1999, s. 14.

⁹ J. Kropiwnicki, R. Szewczyk, *Regionalne profile Polski*, PARR, Warszawa 1998, s. 16.

nym. Samodzielność samorządu terytorialnego wymaga wyposażenia go przez organy państwowe w odpowiednie źródła dochodów niezbędne dla sfinansowania wykonywanych zadań. Z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wynika, iż „wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznawanych im przez Konstytucję lub przez prawo”.¹⁰ W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej został zamieszczony następujący zapis: „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”.¹¹ Współpraca z samorządem terytorialnym wszystkich szczebli (gminnym, powiatowym i wojewódzkim) stwarza bankom okazję do pozyskania klientów, którzy przejęli znaczną część środków pozostających dotychczas w gestii podmiotów państwowych. Dysponuje on poważnymi środkami finansowymi o niepodważalnej wiarygodności oraz stabilnymi dochodami i wydatkami. Finansowanie samorządu, jako podmiotu należącego do tzw. II klasy ryzyka, jest działalnością mniej ryzykowną w porównaniu z finansowaniem podmiotów gospodarczych.¹² Wpływa to na wysokość współczynnika wypłacalności i zapewnia bezpieczeństwo ekonomiczne banku. Następuje także poprawa sytuacji dochodowej banku. Łatwo określić, kiedy podmioty te będą miały znaczny dopływ pieniądza, a kiedy będzie im brakować środków. Dzięki długofalowej i szerokiej współpracy z samorządem terytorialnym bank ma możliwość kształtowania swojej oferty dla podmiotów funkcjonujących w regionie oraz oddziaływania na kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego.

Innym czynnikiem zwiększającym atrakcyjność samorządu gmin, powiatów i województw dla banków jest to, że są one właścicielami lub podmiotami bezpośrednio zarządzającymi znaczną liczbą jednostek organizacyjnych, prowadzących działalność w rozmaitej formie prawnej. Jednostki te dysponują w części środkami pochodzącymi z zasobów, których dysponentem jest samorząd, a także rozporządzają niemałymi środkami własnymi, pochodzącymi z prowadzonej przez siebie działalności.¹³ Jednostki samorządu terytorialnego posiadają również majątek, który obejmuje wiele nieruchomości i ruchomości oraz praw umożliwiających istnienie stałych, wieloletnich strumieni przychodów o dużej wielkości, przez co zabezpieczenia prawne są wystarczająco mocne. Charakteryzują się dużą stabilnością, a także powszechnie uważa się, iż nie mogą

¹⁰ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997, s. 14.

¹¹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, art. 9 pkt 2.

¹² Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, art. 167 pkt 1.

¹³ Zarządzenie Komisji Nadzoru Bankowego nr 5/98 z dnia 2 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu wyliczenia współczynnika wypłacalności banku oraz procentowych wag ryzyka przypisanych poszczególnym kategoriom aktywów i zobowiązań pozabilansowych.

zbankrutować.¹⁴ Występuje bowiem ustawowo określona granica zadłużania się jednostek samorządowych. Ponadto, istnieje kontrola ich gospodarki finansowej sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe oraz kontrola społeczna nad gospodarką i budżetami tych podmiotów. Z drugiej strony mają duże potrzeby kredytowe na realizację zadań o charakterze społecznym, jak też dla celów komercyjnych. Prawne usytuowanie oraz specyfika gospodarki i finansów samorządu terytorialnego czynią go zatem atrakcyjnym partnerem dla banków. Duży potencjał i możliwości rozwoju, a przy tym znaczne potrzeby sprawiają, że jednostki samorządu terytorialnego zainteresowane są trwałą współpracą z bankiem będącym również ich doradcą i pomocnikiem. Niechęć do zmiany macierzystego banku wiąże się wreszcie z wysokimi kosztami.

Wymienione założenia pozostają częściowo w sferze teorii. Najwięcej kontrowersji budzą finanse samorządów. Dotyczy to zarówno dochodów, ich wielkości, zakresu udziału dochodów własnych oraz ich poboru, jak i wydatków. Bardzo zła sytuacja budżetu państwa przekłada się na finanse jednostek lokalnych. Dodatkowo samorządy otrzymują coraz więcej zadań, za którymi nie zawsze podążają wystarczające pieniądze np. podwyżki płac dla nauczycieli czy też konieczność finansowania opieki społecznej. W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczoną samodzielność finansową i problemy w realizacji nie tylko zadań inwestycyjnych ale i bieżących. To z kolei wpływa na konieczność korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania i szerszej współpracy z odpowiednią instytucją finansową, ale także doradcą, nadzorującą i znającą specyfikę regionu. Partnerem jednostek samorządu terytorialnego, który spełnia wspomniane funkcje może być bank komercyjny. Wybór właściwego partnera bankowego zapewnia szereg korzyści także z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności czy wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru.

WYBÓR PARTNERA BANKOWEGO PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z teorią Markowitza samorząd terytorialny ma następujące możliwości wyboru partnera bankowego:¹⁵

- 1) powołanie własnego banku komunalnego,
- 2) przejęcie banku komercyjnego już istniejącego lub części jego udziałów,

¹⁴ Por. J. Kotlińska, *Zapotrzebowanie samorządu terytorialnego na usługi bankowe*, [w:] *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 52–68.

¹⁵ Zgodnie z art. 3 § 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r., dotyczącym prawa upadłościowego, nie można ogłosić upadłości jednostek samorządu terytorialnego, chyba że ustawa wyłącza odpowiedzialność Skarbu Państwa za ich zobowiązania; Dz.U. nr 93, poz. 835.

3) znalezienie banku – stałego partnera, który będzie zajmował się całościową obsługą finansową jednostki samorządowej.

Teoretycznie, idealnym rozwiązaniem dla samorządu byłoby posiadanie własnego banku, tzw. banku komunalnego. Byłby to bank nastawiony przede wszystkim na współpracę z samorządem i społecznością lokalną dzięki wpływowi jednostki samorządowej na jego politykę i decyzje oraz wewnętrzną strukturę organizacyjną. Funkcjonując na danym terenie i znając specyfikę swojego środowiska, w tym problemy społeczności lokalnej, najlepiej potrafiłby ocenić jej potrzeby. Ponadto, jego wsparcie dla lokalnych podmiotów gospodarczych zmierzałoby do realizowania założonych kierunków rozwoju lokalnego i regionalnego. Znajomość lokalnych realiów i priorytetowe traktowanie jednostki samorządowej pozwoliłoby na profesjonalną i kompleksową obsługę finansową, stały i łatwy dostęp samorządu do środków bankowych oraz zagwarantowanie optymalnego wykorzystania dostępnych instrumentów finansowych przy projektowaniu inwestycji. Inną korzyścią posiadania banku komunalnego jest wyrównywanie przepływu kapitałów między jednostkami samorządowymi (np. gminami) będącymi udziałowcami banku i posiadającymi powiązania gospodarcze i finansowe. Lokalne budżety zyskałyby dodatkowe zasilanie środkami z tytułu dywidendy od kapitału akcyjnego banku. Przyspieszyłoby to także obrót pieniądza w rozrachunkach urzędów gmin. W praktyce realizacja tego rozwiązania napotyka na liczne bariery, np.:

- trudności w zebraniu minimalnego kapitału założycielskiego banku wymaganego regulacjami prawnymi,
- problemy z uzyskaniem licencji w NBP na prowadzenie działalności bankowej,
- brak *know-how* niezbędnego do prawidłowego prowadzenia interesów bankowych i funkcjonowania banku w warunkach wzrastającej konkurencji międzybankowej.

Jak dotąd nie funkcjonują w Polsce banki komunalne. Instytucje te znane były już w Polsce międzywojennej i obecnie istnieją w niektórych państwach, np. pod postacią kas oszczędnościowych w Niemczech. Pewnym sposobem na przezwyciężenie wskazanych barier jest włączenie w to przedsięwzięcie istniejącego banku komercyjnego jako współudziałowca. Można tutaj posłużyć się przykładem próby powołania banku komunalnego przez gminę Wałbrzych i PKO BP.

Wobec niemożności stworzenia nowych struktur bankowych w postaci banków komunalnych można próbować przejąć część udziałów banku już istniejącego. Jednak zakupione udziały kapitałowe powinny być na tyle znaczące, aby umożliwiały wpływ samorządu na politykę finansową i rynkową tego banku. Z punktu widzenia interesów finansowych samorządu najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby znalezienie takiego banku, który jednocześnie cechuje się:

– średnią wielkością (mierzoną wartością kapitałów własnych), co daje jednostce samorządowej możliwość uzyskania decydującego wpływu na politykę banku i zostania jego priorytetowym klientem,

– wysokim poziomem bezpieczeństwa ekonomicznego, który sprzyja wzrostowi zaufania społecznego do banku oraz zwiększa możliwości pozyskania przez niego znaczących i tańszych środków od klientów z sektora niefinansowego.

Znalezienie obecnie krajowego banku zainteresowanego taką współpracą i spełniającego jednocześnie oba kryteria jest trudne. Banki komercyjne średniej wielkości podkreślają swój uniwersalny charakter i starają się pozyskać klientów z różnych segmentów rynkowych maksymalizując dochodowość swojej działalności. Poza tym, ze względów ostrożnościowych preferowanie jednego klienta czy klientów zaliczanych do tego samego segmentu rynkowego przy stosunkowo niedużym wyposażeniu kapitałowym banku wywołuje zjawiska kompensacji lub kumulacji ryzyka.

Najczęściej praktykowana jest opcja trzecia, czyli współpraca samorządu terytorialnego bądź z bankami o lokalnym zasięgu mającymi osobowość prawną i powiązanymi ze sobą funkcjonalnie czy kapitałowo (np. banki spółdzielcze), bądź z bankiem ogólnokrajowym, podzielonym wewnątrz na centrale regionalne (np. PKO BP). Wiele miejsca w literaturze przedmiotu poświęca się ostatnio konieczności tworzenia banków regionalnych będących wyspecjalizowanymi instytucjami, które zajmowałyby się obsługą potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego oraz aktywnie uczestniczyły we wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego. Banki regionalne byłyby naturalnym partnerem dla samorządu terytorialnego, funkcjonowały w bezpośrednim sąsiedztwie mieszkańców i wspierały rozwój prywatnej przedsiębiorczości. Stałyby się zatem wiarygodne dla tego środowiska, a obsługując wąski segment strategiczny działałyby sprawniej i skuteczniej niż konkurenci działający w szerszej skali. Lepiej byłyby zaspokajane potrzeby klientów przy niskich kosztach. Powstanie banków regionalnych nastąpiłoby z wykorzystaniem jednej z wyżej opisanych opcji. Niektórzy autorzy sugerują, iż jedyną możliwością utrzymania instytucji bankowych o kapitale polskim z jednej strony, a z drugiej, zapewnienie środków tak dla samorządów jak i regionu jest wykorzystanie w tym celu aparatu PKO BP i banków spółdzielczych.¹⁶ Banki spółdzielcze uzyskałyby wsparcie kapitałowe ze strony samorządu, a ten z kolei otrzymałby wpływ właścicielski na kierunki działalności banku, a tym samym na stymulowanie rozwoju gospodarczego terenu. Zgodnie z opracowanym w Ministerstwie Skarbu Państwa i przyjętym w czerwcu br. przez Radę Ministrów dokumentu dotyczącego strategii rozwoju sektora bankowego przewiduje się rozwój bankowości spółdzielczej (bez BGŻ SA) i możliwość zwiększenia zaangażowania w ich akcjonariacie jednostek

¹⁶ D. Korenik, *Potrzeby samorządu terytorialnego i jego oczekiwania wobec banków*, „Bank i Kredyt” 1999, nr 12.

samorządu terytorialnego. Banki spółdzielcze pozostają ciągle liderami na rynku gmin, zwłaszcza w grupie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Prowadzą obsługę budżetów ok. 60 proc. gmin ogółem, w tym 15 proc. gmin miejskich, 55 proc. gmin miejsko-wiejskich i 70 proc. gmin wiejskich.¹⁷ Utrzymujące się duże wpływy banków spółdzielczych w segmencie gmin wynikają w dużym stopniu z uwarunkowań historycznych. W poprzednim systemie gospodarczym istniał administracyjny podział bankowej obsługi poszczególnych grup podmiotów. W ramach tych rozwiązań bankom spółdzielczym przypisana została obsługa struktur (podmiotów) terenowych. Dalszy przebieg rywalizacji o gminy między bankami komercyjnymi i spółdzielczymi będzie uwarunkowany np. rozwojem elektronicznych technik obsługi bankowej, które doprowadzą do spadku znaczenia czynnika lokalizacyjnego oraz stopniem dysproporcji potencjałów konkurencyjności. O sile presji konkurencyjnej wywieranej na banki spółdzielcze świadczy fakt, że co czwarta gmina ogółem dokonała w ostatnich latach zmiany swojego banku podstawowego. Przy czym w 50 proc. odpływ gmin odbywał się z banków spółdzielczych do banków komercyjnych, w 45 proc. pomiędzy bankami komercyjnymi, tylko w 5 proc. pomiędzy bankami spółdzielczymi, a jedynie w nielicznych przypadkach z banków komercyjnych do spółdzielczych. W 70 proc. gmin ogółem współpraca ogranicza się do banku podstawowego wykonującego bankową obsługę ich budżetu i(lub) współpracy z Bankiem Ochrony Środowiska. BOŚ jest atrakcyjnym i poszukiwanym przez gminy partnerem, ponieważ dysponuje dostępem do środków wykorzystywanych na kredytowanie przedsięwzięć inwestycyjnych gminy, zwłaszcza ekologicznych i infrastrukturalnych. Jednak wraz z rozwojem komunalnego rynku kapitałowego, napływem zagranicznych środków pomocowych na wspieranie rozwoju gmin oraz wzrostu aktywności kredytowej innych banków znaczenie atutów rynkowych BOŚ będzie słabło.

Wybór banku współpracującego w szerokim zakresie z jednostkami samorządu terytorialnego dokonuje się w drodze przetargu. W niektórych przypadkach decyzje te podejmowane były i są przez radnych na podstawie kontaktów osobistych czy pod wpływem czynników politycznych. Jednak coraz większego znaczenia nabierają powody merytoryczne, w szczególności: warunki ekonomiczne ofert, ich zakres, jakość obsługi bankowej, doradztwo ekonomiczne oraz tradycje i doświadczenie banku. Samorząd oprócz obsługi finansowej oczekuje od banku aktywnego doradztwa w zarządzaniu rozwojem lokalnym i regionalnym.

¹⁷ W. Jaworski, *Bankowość w regionie*, „Bank” 2000, nr 5.

**PLASZCZYZNY WSPÓŁPRACY MIĘDZY JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO I BANKAMI KOMERCYJNYMI**

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mają nieco różne oczekiwania wobec banków. Gminy są bowiem zróżnicowane między sobą pod względem: potencjałów ekonomicznych, liczby ludności, poziomu i struktury dochodów, czy wreszcie popytu na usługi finansowe. Ujęte w tab. 1 wyniki badań Fundacji Edukacji i Badań Bankowych wskazują, iż istnieje ścisły związek między potencjałem ekonomicznym gmin a wielkością i strukturą popytu na produkty (usługi) bankowe. Na podstawie tych wyników można skonstruować podstawowy pakiet produktów (usług) bankowych dla gmin, który obejmowałby trzy produkty: kredyt inwestycyjny złotowy, rachunek złotowy bieżący oraz lokaty średnio- i krótkoterminowe.

Tab. 1. Produkty bankowe o największym znaczeniu dla gmin
Bank products of the greatest importance to the communes

Produkt (usługa)	Odsetek gmin		
	miejskich	miejsko-wiejskich	wiejskich
Kredyt inwestycyjny złotowy	54,6	57,8	57,1
Rachunek bieżący	35,5	34,6	29,5
Łącze komputerowe z bankiem	32,2	26,8	21,4
Lokaty złotowe do 6 miesięcy	31,9	26,1	34,4
Doradztwo finansowe	22,7	14,4	15,7

Źródło: Rynek bankowej obsługi gmin, Program badań rynkowych, Fundacja Edukacji i Badań Bankowych, Warszawa 2000.

Jednak potrzeby samorządów terytorialnych wszystkich szczebli wykraczają już poza tradycyjne usługi bankowe. Oczekują one od swego partnera bankowego szerszej współpracy, także w zakresie wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego. Optymalny model współpracy jednostek samorządu terytorialnego z bankami komercyjnymi powinien uwzględniać następujące płaszczyzny:

1. Kompleksową obsługę finansową potrzeb samorządu terytorialnego obejmującą:

- bezpieczne i zyskowe przechowywanie środków finansowych na rachunkach oraz ich szybkie, terminowe i bezpieczne transferowanie do innych instytucji,
- zabezpieczenie środków przed utratą wartości poprzez atrakcyjny system lokowania czasowo wolnych środków;
- wspomaganie rozliczania się jednostek samorządu terytorialnego z innymi instytucjami czy z pracownikami,
- udostępnianie środków na finansowanie zadań samorządu terytorialnego (kredytowanie, organizowanie emisji obligacji, usługi gwarancyjne czy faktoringowe).

2. Aktywne doradztwo w zarządzaniu majątkiem komunalnym (w tym udział w prywatyzacji i restrukturyzacji jednostek organizacyjnych) oraz w sprawach kształtowania rozwoju lokalnego i regionalnego.

3. Inne profity dla organów samorządowych i społeczności lokalnej.

Każda forma współpracy z bankiem rozpoczyna się od zawarcia umowy dotyczącej prowadzenia rachunku bankowego. Instytucja rachunku bankowego jest uregulowana w dwóch aktach prawnych najwyższej rangi, tj. w kodeksie cywilnym i w ustawie prawo bankowe, oraz w wewnętrznych regulaminach określających warunki otwierania i prowadzenia rachunków w danym banku.¹⁸ Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek posiadania rachunku bankowego. Wybór banku prowadzącego rachunek danej jednostki musi być zatwierdzony stosowną uchwałą rady tej jednostki oraz podlega procedurze określonej w ustawie o zamówieniach publicznych.¹⁹ Banki mogą prowadzić następujące rodzaje rachunków dla jednostek samorządu terytorialnego: rachunek bieżący, rachunek pomocniczy, rachunek lokat terminowych oraz rachunek koncentryczny. Ten ostatni pozwala na kumulowanie środków podmiotów wielooddziałowych lub posiadających wiele rachunków. Dzięki temu możliwe jest efektywne zarządzanie środkami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego i utrzymanie bieżącej płynności oraz ewentualne inwestowanie skumulowanych nadwyżek pieniężnych. Wybór banku obsługującego rachunki samorządu powinien być uzależniony od zapewnienia bezpieczeństwa i skali korzyści oferowanych za powierzone środki pieniężne (wysokość oprocentowania). W praktyce banki proponują jednostkom samorządu terytorialnego (a zwłaszcza urzędom marszałkowskim) korzystniejsze od standardowego oprocentowanie w stosunku rocznym, a także dodatkowe świadczenia z jego strony np. opusty prowizji w rozmaitych usługach bankowych czy usługi okołorachunkowe. Te ostatnie obejmują na przykład: składanie dyspozycji płatniczych za pomocą telefonu lub elektronicznych systemów, tj. *direct banking*, *office banking* czy *home banking*, dokonywanie wpłat poza godzinami otwarcia banku za pośrednictwem trezora, a nawet nieodpłatne użyczenie zestawu komputerowego wraz z oprogramowaniem i szkoleniem personelu w jego obsłudze. Rachunek bankowy prowadzony dla jednostek samorządu terytorialnego ma pewne charakterystyczne cechy. Wpływy na ten rachunek są zwykle regularne, natomiast wydatki nie pokrywają się z terminami wpływów. Dlatego też na tych rachunkach pojawiają się niekiedy kilkudniowe znaczne kwoty środków pieniężnych. Wolne środki jednostki mogą pozostawić na rachunku bieżącym lub skorzystać z rachunku lokat terminowych, uzyskując większe korzyści finansowe. Obserwacja obrotów, jak również osadu środków na rachunku bieżącym

¹⁸ Rynek bankowej obsługi gmin, Program badań rynkowych, Fundacja Edukacji i Badań Bankowych, Warszawa 2000.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm. oraz ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe...

umożliwia pełnienie funkcji doradcy w zagospodarowaniu tych środków. Pozyskiwane w ten sposób depozyty jednostek samorządowych są dla banku tym cenniejsze, im łatwiej przewidzieć okres ich wpływu i wymagalności. Bank współpracujący z danym szczeblem samorządu terytorialnego obsługuje nie tylko jego rachunek, ale często również rachunki jednostek pomocniczych czy samorządowych jednostek organizacyjnych. W ten sposób pozyskuje wypłacalnych klientów, a jednocześnie partycypuje w lokalnych inicjatywach gospodarczych.

Jednostki samorządowe zainteresowane są także korzystnymi lokatami terminowymi wolnych środków pieniężnych, czyli takich środków, które w określonym czasie nie będą wykorzystywane dla realizacji zadań samorządu. Na podstawie umowy z bankiem można automatycznie tworzyć lokaty, np. typu O/N ze środków pozostających na rachunkach bieżących. Pozwala to na uzyskanie wyższych korzyści finansowych w postaci wyższego oprocentowania. Ponadto, środki pozostają do dyspozycji klienta przez cały dzień, a na rachunek lokaty są przeksięgowywane po zamknięciu salda dnia. Niekiedy usługa ta uzależniona jest od określonej wysokości obrotu miesięcznego na rachunku klienta. Po upływie określonego terminu lokaty można także wydać stosowną dyspozycję bankowi, z której wynika dalsze jej przedłużenie. Według Fundacji Edukacji i Badań Bankowych ponad 72 proc. gmin miejskich tworzy lokaty złotowe z czasowo wolnych środków pieniężnych. Najchętniej lokują one pieniądze na rachunkach do 3 miesięcy (ponad 82 proc.) oraz korzystają z lokat weekendowych (*overnight* – prawie 46 proc.). Poza tym ponad 30 proc. gmin miejskich poszukuje innych niż bankowe możliwości lokowania wolnych środków. Są to przede wszystkim bony skarbowe, a w mniejszym stopniu także akcje spółek giełdowych, akcje własnych firm komunalnych, dłużne papiery wartościowe, fundusze powiernicze i inne.

Środki zgromadzone na rachunku bieżącym mogą być wykorzystywane dla wszelkiego rodzaju rozliczeń pieniężnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a ich partnerami gospodarczymi. Rozliczenia gotówkowe przeprowadza się przez wpłatę gotówki na rachunek wierzyciela lub za pomocą czeku gotówkowego. Natomiast podstawowymi formami dokonywania rozliczeń bezgotówkowych są: polecenie przelewu, polecenie zapłaty i czek rozrachunkowy. Zainteresowane strony mogą również dokonywać rozliczeń pieniężnych poprzez rozliczenia saldami, rozliczenia planowe czy rozliczenia z wykorzystaniem kart płatniczych. Bank posiadający sprawny system rozliczeń pieniężnych dysponuje wielopłaszczyznowymi połączeniami za pomocą sieci teletransmisji, które umożliwiają dokonywanie operacji rozliczeniowych w czasie rzeczywistym (tryb *on-line*) co oznacza, że uznanie rachunku jednostki samorządu terytorialnego następuje jednocześnie (niemal w tej samej sekundzie) z obciążeniem rachunku płatnika, i odwrotnie. Ponadto, rozwinięte systemy informatyczne w bankach umożliwiają współpracę z klientem we wszystkich placów-

kach, niezależnie od miejsca otwarcia i prowadzenia rachunku podstawowego. Jest to niezmiernie istotne przy prowadzeniu obsługi na większym terytorium (np. województwa czy kraju). Długość rozliczenia transakcji zależy od godzin złożenia zleceń oraz od posługiwania się przez bank systemem rozliczeniowym SYBIR (System Bankowy Izb Rozliczeniowych przetwarza dokumenty w postaci papierowej) lub ELIXIR (Elektroniczna Izba Rozliczeniowa posługująca się elektronicznym zapisem dokumentów bankowych, co skraca czas realizacji transakcji). Ustawodawca wskazuje także na zakres odpowiedzialności banku za prawidłowe przeprowadzenie poleceń posiadacza rachunku bankowego. W przypadku, gdy polecenie to wykonuje kilka banków ponoszą one odpowiedzialność solidarną. W sytuacjach nawiązywania kontaktów jednostek samorządu terytorialnego z partnerami zagranicznymi istotne jest także posiadanie przez bank powiązań z bankami zagranicznymi, czyli posiadanie banków korespondentów, co zapewnia sprawny przepływ środków pieniężnych w obydwie strony.

Istotnym polem współpracy z bankiem oraz źródłem zewnętrznego finansowania, zarówno inwestycyjnej, jak i bieżącej działalności samorządu terytorialnego są kredyty bankowe. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do zaciągania kredytów na następujące cele:²⁰

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru w ich budżetach,
- 2) finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w ich planowanych dochodach budżetowych.

Kredyty przeznaczane na pokrycie niedoboru w ciągu roku antycypują dochody, które niekiedy wpływają z opóźnieniem w stosunku do okresu dokonania niezbędnych wydatków, czyli uzupełniają środki danej jednostki w trakcie realizacji przedsięwzięć przewidywanych do sfinansowania rocznym budżetem gminy. Przyczyniają się zatem do zachowania tzw. płynności finansowej (budżetowej). Podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte (do 31 grudnia danego roku). Wykorzystanie kredytu do finansowania bieżących zadań jednostek samorządu terytorialnego różni się od ich typowych dochodów budżetowych, przede wszystkim tym, że kredyt jest udzielany na ściśle określony cel. Ponadto, nie wskazuje się literalnie dochodów budżetowych, które stanowią źródła spłaty kredytu.

Drugi rodzaj kredytów wiąże się w praktyce z różnymi przedsięwzięciami organów samorządowych, głównie o charakterze inwestycyjnym wychodzącymi poza przewidywane w budżecie środki własne i dotacje (w całości lub w określonej części), albo z koniecznością pokrycia niedoboru budżetowego. Czas kredytowania może przekraczać okres jednego roku, lecz warunkiem koniecznym jest zaciąganie ich w rozmiarach określonych w budżecie gminy. Zatem brak jest ustawowego rozdziału między dochodami (i wydatkami) bieżącymi

²⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz.U. nr 76, poz. 344.

a inwestycyjnymi i nie można jednoznacznie określić, na jaki cel będzie zaciągana ta druga kategoria kredytów. Z punktu widzenia sprawiedliwości międzypokoleniowej i efektywności działania samorządów terytorialnych wydatki bieżące powinny być pokrywane z bieżących dochodów (własnych oraz otrzymywanych dotacji i subwencji, a także z kredytów krótkoterminowych), zaś wydatki inwestycyjne z długookresowych źródeł finansowania zwrotnego (kredytów, pożyczek czy obligacji komunalnych). W ten sposób zrównają się strumienie korzyści (dostarczane przez samorząd dobra i usługi) i kosztów (pobierane podatki), zarówno dla mieszkańców obecnie tworzących wspólnotę i korzystających z bieżącej działalności samorządu, jak i przyszłych pokoleń, dla których inwestycja została zrealizowana. W imię sprawiedliwości międzypokoleniowej samorządy terytorialne powinny zatem zaciągać kredyty inwestycyjne o okresie spłaty co najmniej kilkudziesięcioletnim. Korzystanie z pomocy kredytowej stwarza możliwość wytwarzania więcej dóbr i usług niż pozwalałyby na to bieżące dochody. Występuje tu zatem efekt podobny do dźwigni finansowej w przedsiębiorstwach. Jeśli jednak bieżące środki, które powinny służyć sprawnemu funkcjonowaniu samorządów są przeznaczane na inwestycje, to odbywa się to kosztem działalności bieżącej. Jest to zarówno nieefektywne (źle utrzymywana droga będzie szybciej wymagała naprawy, niż ta o którą się dba), jak i niesprawiedliwe (dzisiejsi mieszkańcy otrzymują mniej usług).

Potrzeby inwestycyjne samorządów terytorialnych wiążą się przede wszystkim z koniecznością likwidacji luki infrastrukturalnej, tj. różnicy między stanem obecnym infrastruktury a niezbędnym dla zaspokojenia potrzeb ludności. Zapóźnienia dotyczą podstawowej infrastruktury technicznej zarówno o znaczeniu lokalnym i regionalnym (systemu sieci wodociągów i sieci kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków i utylizacji odpadów, systemu ciepłowniczego, dróg lokalnych i komunikacji miejskiej), jak też infrastruktury strategicznej o wymiarze krajowym i międzynarodowym. Inwestycje gminne są wykonywane w ramach programu inwestycyjnego danej gminy, który stanowi część planowania długoterminowego oraz rocznego w ramach budżetu gminy. W uchwale rady gminy w sprawie budżetu na dany rok ustala się wysokość środków przeznaczonych na inwestycje gminne i określa źródła ich finansowania. O ile rozmiary wydatków bieżących budżetu decydują o funkcjonowaniu gminy, o tyle wielkość wydatków inwestycyjnych wpływa na bieżący i przyszły poziom usług oraz fizyczne utrzymanie urządzeń infrastrukturalnych. Na cele rozwojowe mogą być przekazywane pozostałe środki finansowe. Proporcje udziału wydatków bieżących i inwestycyjnych wynikają z zakresu realizowanych przez gminę zadań i są ściśle powiązane z wysokością jej budżetu. Miernikiem możliwości podejmowania działalności inwestycyjnej jest udział wydatków inwestycyjnych w całości wydatków gminy. Wskazuje on również na stopień aktywności samorządu w pozyskiwaniu zewnętrznych źródeł finansowania służących realizacji zadań własnych. Zwiększenie zadań własnych bez zapew-

nienia odpowiednich środków na ich sfinansowanie rodzi zagrożenie zablokowania inwestycji samorządowych. Dotychczasowe wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego stanowią co roku ponad 20 proc ich wydatków ogółem, co plasuje Polskę na dobrym europejskim poziomie.²¹ W tym czasie sieć wodociągowa wydłużyła się prawie dwukrotnie, kanalizacyjna o ponad 50 proc., zaś gazowa o 75 proc. Jednak zapóźnienia infrastrukturalne są nadal bardzo duże. Agencja Rozwoju Komunalnego wyliczyła, iż polskie gminy musiałyby wydać co najmniej 65 mld zł, aby osiągnąć europejskie standardy komunalne.

W finansowaniu inwestycji gmin dominują środki własne (stanowiące ponad 80 proc.), natomiast ciągle jeszcze niewielki udział mają instrumenty zwrotne. Dotychczas spośród zewnętrznych źródeł finansowania wykorzystywały one najpierw pożyczki i kredyty preferencyjne, następnie dotacje z budżetu państwa, a dopiero potem sięgały po kredyty komercyjne, aby w ostateczności szukać środków na otwartym rynku kapitałowym. Przewiduje się jednak zmniejszenie roli kredytów preferencyjnych i dotacji centralnych w finansowaniu inwestycji samorządowych, w związku z postępującą decentralizacją finansów publicznych. Ponadto, nowe szczeble samorządowe – powiaty i województwa – również zgłaszają popyt inwestycyjny i w coraz większym stopniu korzystają z kredytowania swoich zadań (por. tab. 2). Pozwala to sądzić, iż rynek kredytowy oraz rynek papierów dłużnych w segmencie samorządu terytorialnego dopiero się rozwinię.

Tab. 2. Dynamika i udział zadłużenia poszczególnych j.s.t. w latach 1999–2001
The dynamics and share in liabilities of the particular territorial self-government units in the years 1999–2001

Jednostki samorządu terytorialnego	1999	2000/1999	2000	2001/2000	2001
	udział	dynamika	udział	dynamika	udział
w %					
Ogółem	100	151	100	131	100
w tym:					
gminy	60,2	138	54,8	122	50,9
powiaty	0,9	69	4,0	1405	4,3
miasta na pr. powiatu	38,5	158	40,1	138	42,5
województwa	0,4	447	1,1	265	2,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t. za lata 1999–2001, Ministerstwo Finansów.

Zadłużenie samorządów osiągnęło na koniec 2001 r. wartość 12 266,4 mln zł i było o 2889,3 mln zł wyższe niż na koniec 2000 r. Zarówno pod względem dynamiki jak i udziału w ogólnym ich zadłużeniu słabnącą pozycję zajmują gminy. Natomiast stale rośnie zadłużenie nowych szczebli, przy czym największy

²¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998, nr 155, poz.1014 z późn. zm., art. 48–49 i art. 112–115.

wzrost odnotowano w 2000 r. w zadłużeniu województw (ponad 4-krotny), a w 2001 r. – w zadłużeniu powiatów (ponad 14-krotny). Ponadto, w badanym okresie powiększa się relacja długu jednostek samorządu terytorialnego do ich dochodów. Największy udział zobowiązań do dochodów ogółem i dochodów własnych odnotowano w miastach na prawach powiatów (w 2001 r. wyniósł on odpowiednio 22% i ponad 46%). Jednak zarówno w województwach, jak i powiatach stosunek zobowiązań do dochodów własnych jest również wysoki (w 2001 r. przekroczył 45% i 43%). Jest to niepokojące zjawisko z tego względu, iż jednostki te nie mają odpowiedniego wyposażenia w dochody własne i przy nadmiernych ich długach rodzi obawę o bezpieczeństwo całego systemu finansów lokalnych. Zwiększenie samodzielności wzmocniłoby także ich pozycję przy negocjacjach z instytucjami finansowymi.

W Polsce istnieją prawne ograniczenia dotyczące zaciągania zobowiązań przez samorząd terytorialny. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 proc. jej dochodów. Natomiast łączne wydatki z tytułu obsługi długu w danym roku nie mogą przekroczyć 15 proc. planowanych dochodów budżetowych lub 12 proc. – w przypadku gdy relacja państwowego długu publicznego (powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) do PKB przekroczy 55 proc. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne najdotkliwiej ograniczają jednostki najaktywniejsze, podejmujące duże i drogie przedsięwzięcia o długim terminie spłaty oraz małe gminy o niskich dochodach. Powiązanie zaś długu samorządowego z długiem budżetu państwa powoduje dalsze ograniczenie aktywności tych jednostek, ponieważ pierwsze słowo w ustalaniu deficytu ma budżet centralny, a samorządy muszą dostosować się do zaistniałej sytuacji. Jest to również niekorzystne z punktu widzenia pobudzenia popytu inwestycyjnego, gdyż zadłużenie centralne jest związane przede wszystkim z wydatkami bieżącymi, a samorządy zadłużają się głównie na cele inwestycyjne.

Zarówno w sytuacjach problemowych, jak i w trakcie wykorzystania kredytu lub po wykorzystaniu, a przed jego spłatą, bank może monitorować sytuację finansową kredytobiorcy. Ma to na celu nie tylko kontrolę kredytobiorcy, ale także doradztwo w zakresie przywrócenia odpowiedniej płynności kredytobiorcy, która pozwala na wywiązanie z jego zobowiązań. Korzystanie z kredytów wymusza efektywniejsze zarządzanie publicznymi pieniędzmi, gdyż jednostka jest monitorowana przez kredytodawcę, a jeśli chce uzyskać korzystniejsze warunki musi wykazać się lepszymi wynikami swojej działalności.

W pewnym stopniu zagrożeniem dla komercyjnych instrumentów dłużnych stanowią preferencyjne kredyty (i pożyczki), które są udzielane bezpośrednio przez specjalnie powołane instytucje lub przez podmioty komercyjne, jednak przy współpracy tych instytucji. Są one przyznawane na zasadach korzystniejszych dla samorządu (tzw. *soft financing*), niż oferują to źródła komercyjne, co

wyraża się w wielkości oprocentowania, sposobie rozłożenia spłat, istnieniu karencji rat kapitałowych a czasami również odsetek czy częściowym ich umorzeniu. W Polsce nie istnieje instytucja powołana specjalnie dla preferencyjnego kredytowania jednostek samorządu terytorialnego jak ma to miejsce np. w Wielkiej Brytanii – Public Works Loan Board. Częściowo rolę taką spełniają Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW, WFOŚiGW).

Rozwój komunalnego rynku kapitałowego zależy również od możliwości korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z „taniych” pieniędzy pochodzących z funduszy unijnych. Mimo znacznej pomocy obiecywanej Polsce w ramach funduszy przedakcesyjnych, a po przystąpieniu do Unii Europejskiej dalszy kilkakrotny jej wzrost przez uczestnictwo w funduszach strukturalnych, kwoty te nie wystarczą na zlikwidowanie luki infrastrukturalnej i nie zaspokoją wszystkich potrzeb inwestycyjnych samorządów. Ponadto, zgodnie z zasadami przyznawania tej pomocy, co najmniej 25 proc. wartości realizowanych projektów powinno pochodzić ze źródeł wewnętrznych. Tymczasem, pomoc z budżetu centralnego podlega systematycznemu ograniczaniu, natomiast korzystanie z bieżących budżetów samorządowych jest nieefektywne i niesprawiedliwe. Zatem uzupełnieniem środków unijnych mogą być źródła finansowania zwrotnego. Można wysunąć hipotezę, że „miękkie finansowanie” pobudza kredytowanie komercyjne. Innym problemem może się okazać brak dobrych projektów inwestycyjnych, które są w stanie przygotować głównie duże i bogate ośrodki, natomiast mniejsze i biedniejsze jednostki, mające również mniejszy potencjał zadłużeniowy, będą potrzebowały pomocy w opracowaniu i współfinansowaniu tych projektów. Pomocowe środki nie zawsze są wykorzystywane efektywnie i zgodnie z rzeczywistymi potrzebami jednostek samorządowych. „Łatwe” pieniądze mogą być rozdysponowywane bardziej rozrzutnie niż środki własne i otrzymane z kredytów.

Dodatkowym źródłem uzyskania pomocy kredytowej dla jednostki samorządu terytorialnego są międzynarodowe instytucje finansowe, np. Europejski Bank Inwestycyjny, który priorytet przyznaje wsparciu dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Za pośrednictwem Banku Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych SA polskie samorzady mogą uczestniczyć w liniach kredytowych udzielonych np. przez Nordic Investment Bank, Bank Światowy czy Bank Rozwoju Rady Europy. Ten ostatni ma wspierać przedsięwzięcia ekologiczne, z dziedziny ochrony zdrowia i edukacji, a więc dopuszcza finansowanie także celów społecznych.

Rozwój długookresowego kredytowania samorządów napotyka także szereg barier zarówno po stronie samych samorządów jak i banków. Specyfika i charakter tych podmiotów są przyczyną niechęci przedstawicieli wielu samorządów przed zadłużaniem się spowodowanym np. wspomnieniem kredytów, które w latach siedemdziesiątych otrzymał rząd PRL, a które do dziś stanowią

obciążenie budżetu państwa. Cykliczna zmienność decydentów rodzi obawę przed zaciąganiem kredytów zaraz po elekcji (konieczność nauczenia się zasad finansów komunalnych) oraz przed następnymi wyborami (związaną z posądzeniem o niegospodarność i funkcjonowanie na kredyt). Funkcjonowanie na rynku kapitałowym i czerpanie z niego korzyści wymaga wizji i długoletnich, strategicznych planów. Podczas gdy samorzady chcą aby okresy kredytowania odpowiadały okresom funkcjonowania ich aktywów infrastrukturalnych, to dla zobowiązań banku lepsze są instrumenty krótkoterminowe. Udzielanie kredytów długoterminowych pociąga za sobą większy poziom ryzyka kredytowego, stopy procentowej czy rynkowego. Inne przeszkody dla komercyjnych kredytów długoterminowych to brak doświadczenia w ocenie ryzyka kredytowego samorządów, a zwłaszcza nowo powstałych szczebli: powiatowego i województwa.

Coraz popularniejszym wśród jednostek samorządu terytorialnego instrumentem pożyczkowym, który eliminuje w znacznym stopniu niedoskonałości tradycyjnych kredytów są obligacje komunalne. Zyskały one większe znaczenie od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, chociaż poprzednie przepisy również umożliwiały gminom ich emisję (z czego w 1993r. skorzystały Płock, Międzyrzecz i warszawski Mokotów). Z ustawowej definicji obligacji wynikają jej dwa podstawowe elementy, tj. dług i status papieru wartościowego ze wszystkimi konsekwencjami tego faktu.²² Poprzez emisję papierów municypalnych można uzyskać większą kwotę pożyczki, udzieloną na dłuższy okres z możliwością samodzielnego kształtowania warunków spłaty. Ponadto, baza inwestorów ulega dywersyfikacji (zwłaszcza przy emisji publicznej), a świadczenia wobec wierzycieli mogą mieć też charakter niepieniężny. Alternatywą dla miast i gmin, które zbliżają się do ustawowego limitu zobowiązań staną się obligacje przychodowe. Różnią się one od dotychczas emitowanych obligacji komunalnych także zabezpieczeniem. Są nim wyłącznie przychody z finansowanej inwestycji.

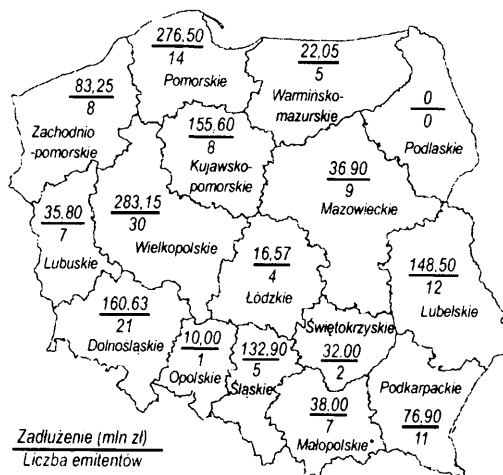
Emisja obligacji umożliwia włączenie mieszkańców tworzących daną wspólnotę samorządową w realizowane przedsięwzięcie, z jednej strony oferując atrakcyjny instrument lokowania pieniędzy, a z drugiej – informując o przebiegu realizacji i wzbudzając większe zainteresowanie rozwojem własnego otoczenia. Obecnie niezwykle ważną funkcją obligacji jest jej funkcja prywatyzacyjna. Przy obligacjach zamiennych (oraz z prawem pierwokupu) istnieje możliwość wykupu akcji przedsiębiorstw komunalnych lub składników mienia komunalnego. Prywatyzacja i restrukturyzacja za pomocą obligacji komunalnych jest z punktu widzenia gminy dużo korzystniejsza od bezpośredniej sprzedaży przedsiębiorstwa.²³ Dotychczasowe emisje obligacji komunalnych można podzielić ze względu

²² A. Kopańska, *Komunalny rynek kapitałowy w Polsce w latach 1995–1999*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.

²³ Ustawa o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 r., tekst jednolity z późn. zm.; Dz.U. 2001, nr 120, poz. 1300, art. 4 ust. 1.

na cel przeznaczenia środków na: komunikacyjne (np. Gdynia, Lublin, Łódź, Legnica), drogowe (np. Bydgoszcz, Kraków, Zamość, Ostrów Wlk.), ekologiczne (np. Mieścisko, Osieczna), mieszkaniowe (np. Wrocław, Braniewo) a także związane z budową lub remontem szkół (np. Złotów) czy przebudową miast (np. Bytom, Sosnowiec). Większość emisji przeznaczono jednocześnie na kilka projektów inwestycyjnych.

Pomimo krótkiej historii obligacji komunalnych obserwuje się bardzo szybki rozwój tego rynku. Sytuację na tym rynku według stanu na dzień 14.12.2001 r. w przekroju województw ukazano na ryc. 1. Niektóre gminy emitowały już swoje papiery kilkakrotnie. W 2000r. pojawiły się też pierwsze obligacje komunalne powiatów: Środy Śląskiej, Lublina, Jarosławia, Złotorii, Słupska i Zgorzelca, natomiast w 2001r. pierwsze papiery województw – Wielkopolski i Lubelszczyzny. Przykładem wejścia obligacji komunalnych do wtórnego obrotu publicznego są walory Ostrowa Wielkopolskiego. Natomiast Kraków jako pierwsze polskie miasto wyemitował już dwukrotnie euroobligacje, tj. w 1998 i 2000 r.



Ryc. 1. Emisje obligacji komunalnych w przekroju województw w 2001 r.

Issue of communal shares in various voivodships in 2001

* W zestawieniu nie uwzględniono emisji euroobligacji Krakowa.

Źródło: Fitch Polska S.A., Rynek pozaskarbowych papierów dłużnych, Podsumowanie 2001 roku, Warszawa 2002.

Zwykle specjaliści oceniają, iż opłacalne są duże emisje i na dodatek powinny się na nie decydować tylko duże miasta. Jednak praktyka pokazuje, że instrument ten z powodzeniem wykorzystywać mogą także „mniejsi” (skorzystały z niego takie gminy wiejskie, jak np. Mściwojów, Koczała, Kunice, Wólka Lubelska, Udanin, Jastków czy Pszczółki). Rozwiązaniem dla mniejszych jednostek samorządowych może być łączenie się w związki międzygminne i wspólne realizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych.

Ministerstwo Finansów i instytucje polskiego rynku kapitałowego intensywnie pracują nad stworzeniem warunków do rozwoju publicznego rynku obligacji municypalnych. Ostatnie zmiany w ustawie o obligacjach, zapowiadane obniżki opłat i kosztów obsługi obligacji komunalnych Krajowego Depozytu Papierów wartościowych również zmierzają w tym kierunku.

Banki poza wykonywaniem czynności bankowych mogą świadczyć na rzecz samorządu terytorialnego również usługi konsultacyjno-doradcze.²⁴ Dotyczą one efektywnego zarządzania szeroko rozumianym majątkiem komunalnym, które warunkuje i wpływa na rozwój gminy, powiatu czy województwa. Ponadto, banki mogą aktywnie uczestniczyć w tworzeniu planów rozwoju lokalnego i regionalnego.

Majątek komunalny jest pojęciem bardzo szerokim, różnorodnie w literaturze definiowanym i często zamiennie używanym z terminem mienie komunalne. Majątek komunalny stanowią zarówno środki finansowe (majątek finansowy), jak i majątek trwały (majątek rzeczowy) należący do danej jednostki samorządu terytorialnego. Doradztwo bankowe w zakresie zarządzania majątkiem finansowym powinno objąć następujące obszary:²⁵

- 1) analiza sytuacji finansowej samorządu,
- 2) inwestowanie nadwyżek finansowych samorządu,
- 3) finansowanie projektów inwestycyjnych,
- 4) opracowanie koncepcji emisji dłużnych papierów wartościowych,
- 5) przeprowadzenie emisji obligacji municypalnych,
- 6) przygotowanie i przeprowadzenie procedury zamówień publicznych na usługi finansowe.

Biorąc pod uwagę stan organizacyjny i brak doświadczenia w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego bank ma do odegrania istotną rolę w tym względzie.

Doradztwo bankowe w zakresie zarządzania komunalnym majątkiem rzeczowym polega przede wszystkim na wyborze formy efektywnego gospodarowania tym majątkiem i wykorzystania go do zwiększania dochodów budżetowych. Chodzi zatem o typowanie składników majątkowych i wybór jednego z ustawowo wskazanych sposobów gospodarowania nimi, tj. sprzedaż, oddanie nieruchomości w wieczyste użytkowanie (grunty) lub w zarząd, oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę.²⁶ Ponadto, rzeczowy majątek komunalny może stanowić zabezpieczenie zaciągniętych zobowiązań, wobec czego konieczny jest wybór odpowiednich składników majątkowych i formy zabezpieczenia, np. hipoteka.

²⁴ Munir Al.-Kaber, *Obligacje komunalne jako forma zasilania budżetu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.

²⁵ Ustawa prawo bankowe..., art. 6, ust. 1, pkt. 6.

²⁶ Por. D. Korenik, *Aktywne finansowe doradztwo bankowe – nowoczesna usługa dla samorządu terytorialnego*, „Bank i Kredyt” 2000, nr 3.

Banki mogą także pośredniczyć i organizować proces przekształceń własnościowych oraz proces restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej przedsiębiorstw komunalnych.

Coraz więcej banków oferuje dla samorządów terytorialnych usługę doradcy bankowego czy opiekuna rachunku, który jest odpowiedzialny za współpracę z klientami począwszy od otwarcia rachunku bankowego, a kończąc na przedstawieniu ofert specjalistycznych instytucji. W szczególności do jego obowiązków należy:²⁷

- zapewnienie stałych kontaktów między jednostką samorządu terytorialnego i bankiem,
- bieżące informowanie o aktualnej ofercie produktowej banku,
- pomoc w doborze odpowiednich produktów i usług bankowych w celu optymalizacji wykorzystania i zagospodarowania środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego,
- reagowanie na bieżące potrzeby jednostek samorządowych,
- troska o zapewnienie świadczenia usług na jak najwyższym poziomie.

Banki mogą doradzać jednostkom samorządu terytorialnego również w kwestii kształtowania realnych kierunków i sposobów rozwoju lokalnego i regionalnego. Dysponują po temu odpowiednimi informacjami gospodarczymi (np. poprzez bankowe wywiadownie gospodarcze) i doświadczeniem w obsłudze podmiotów gospodarujących na danym obszarze oraz współpracują z innymi instytucjami okołobiznesowymi. Doradztwo bankowe w zakresie zwiększania atrakcyjności danej jednostki przyczyni się do jej promocji i przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych. Ponadto, same mogą tworzyć banki danych o firmach, których działalność jest zgodna z priorytetami rozwoju regionu, a także kojarzyć z nimi partnerów gospodarczych z innych regionów czy inwestorów zagranicznych. Banki komercyjne mogą współpracować ze wszystkimi szczeblami samorządu terytorialnego, dzięki czemu służą doradztwem i współuczestniczą w zawieraniu porozumień między jednostkami samorządowymi także różnych szczebli (np. między województwem i powiatem, powiatem i gminą) w zakresie przekazywania i realizacji niektórych zadań, mających znaczenie dla rozwoju lokalnego, ale w skali większej niż tylko jednostka samorządu. Jako doradca finansowo-ekonomiczny może współuczestniczyć w opracowywaniu strategii i programów rozwoju województwa, a następnie wspomagać finansowo ich realizację. Oddziałując zarówno na radnych czy kluby radnych sejmiku wojewódzkiego jak i na zarząd, wpływa na wyznaczane kierunki rozwoju. Natomiast współpraca banku z wojewodą, będącym przedstawicielem rządowych struktur administracji publicznej w województwie, może przebiegać jedynie na polu mediacji między wojewodą a samorządem. Wspomagając

²⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741 z późn. zm.

poszczególne samorządy na obszarze województwa zwiększa ich siłę nacisku na wojewodę.

Działalność banku komercyjnego przynosi także inne korzyści dla wspólnoty samorządowej. Jeżeli dana jednostka samorządowa ma uprawnienia właścicielskie może partycypować w zyskach wypracowanych z działalności banku. Byłoby to możliwe w przypadku utworzenia wspomnianego wcześniej banku komunalnego.

Faktyczne zasilanie budżetu samorządowego ma miejsce z tytułu opodatkowania banku bądź firm utworzonych przez bank. Głównie dotyczy to podatku dochodowego od osób prawnych.

Bank przyczynia się również do poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy. Tworzy bowiem miejsca pracy dla osób z danej społeczności lokalnej nie tylko u siebie czy w firmach przez niego utworzonych, ale też trwale z nim współpracujących i świadczących usługi na jego rzecz.

Banki komercyjne coraz częściej stają się mecenasami lub sponsorami przedsięwzięć czy instytucji, które cierpią niedostatek środków materialnych, np. w dziedzinie oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury, sportu, turystyki i wypoczynku, ochrony przyrody czy w dziedzinie naukowo-badawczej.²⁸ Może także współtworzyć z jednostkami samorządu terytorialnego szereg przedsięwzięć wspomagających rozwój przedsiębiorczości w regionie np. inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, parki naukowo-przemysłowe, spółki capital venture itp.

WNIOSKI

Banki komercyjne odgrywają w regionie ogromną rolę nie tylko jako pośrednicy na rynkach finansowych, ale również podmioty polityki rozwoju regionalnego. Finansują potrzeby i rozwój podmiotów działających w regionie. Przy czym dla jednostek samorządu terytorialnego obok tradycyjnych usług przechowywania środków finansowych i udzielania kredytów, służą jako instytucje świadczące bardziej skomplikowane i kompleksowe usługi. Powinny w swej ofercie zapewnić chociażby prowadzenie rachunku koncentrycznego, usług z zakresu bankowości elektronicznej czy dostęp do długookresowych kredytów inwestycyjnych. Nie mniej ważne jest prowadzenie aktywnego doradztwa dotyczącego zarządzania szeroko rozumianym majątkiem komunalnym oraz wyznaczania kierunków i sposobów rozwoju lokalnego i regionalnego. Banki coraz częściej przejmują mecenat czy sponsorują ważne dla regionu i lokalnej społeczności przedsięwzięcia i instytucje, które bez ich pomocy nie miałyby możliwości powstać lub dalej funkcjonować. Oprócz środków finan-

²⁸ J. Szambelańczyk, *Charakterystyka oferty usług bankowych dla jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Usługi bankowe...*, s. 153–155.

sowych banki dysponują także informacjami i kontaktami, które mogą przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości w regionie, promocji regionu i przyciągnięcia inwestorów zewnętrznych, a w konsekwencji do poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy i rozwoju regionu.

Współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego zapewnia bankom szereg korzyści wynikających z ich prawnego usytuowania oraz specyfiki gospodarki i finansów samorządowych. Z drugiej strony zgłaszają one ogromne zapotrzebowanie na różne formy finansowania, zwłaszcza przedsięwzięć inwestycyjnych. Powoduje to sukcesywny wzrost zadłużenia tych jednostek, przy czym największy udział spośród źródeł komercyjnych posiadają kredyty bankowe. Rośnie również znaczenie papierów municypalnych, które często okazują się tańszym sposobem pozyskania środków i pełnią szereg dodatkowych funkcji, m.in. prywatyzacyjną, rozwoju komunalnego budownictwa mieszkaniowego czy promocyjną. Komunalny rynek kapitałowy dopiero się rozwija i nie przebiega to bez zakłóceń, które ujawniają się zarówno po stronie samych samorządów (zwłaszcza nowe szczeble dopiero uczą się jego reguł), jak i banków (np. koszt i czas spłaty kredytów). Bariery tego rozwoju wynikają także z przepisów prawnych (np. z maksymalnej kwoty długu i obsługi długu czy braku prawnego rozdziału wydatków bieżących i inwestycyjnych) oraz z tzw. miękkiego finansowania z funduszy krajowych i zagranicznych.²⁹

SUMMARY

The new territorial-organisational division of Poland has created bases for conducting intraregional policy. Within the assigned public tasks a special role is played by the voivodship's self-government, which determines the directions of regional development and is responsible for putting them into practice. Its task is to create competitive conditions of the social-economic development of the region, solve the main structural problems of the region, improve the quality of life of its inhabitants and of future generations, as well as protect the natural environment. To this end it cooperates with the local self-government. The task of the commune self-government and of the so-called powiat (administrative district) self-government consists, however, in meeting the collective needs of the community.

The accomplishment of tasks of the particular territorial self-government units is assisted by commercial banks. Already now they play a significant role in the regional development and may become important subjects in the regional policy. Their cooperation is profitable for both sides. The banks gain a reliable client possessing large property assets, organisationally linked with many units or affecting other subjects in the region, and at the same time applying for several bank services (products). Territorial self-government units, while choosing the bank partner, should consider the following options: 1) appointment of ownership communal bank, 2) taking over the already existing commercial bank or part of its shares, 3) finding a permanent partner who will secure financial services. The third option is most often applied.

²⁹ Por. K. Kietlińska, *Sponsoring jako źródło finansowania gospodarki*, [w:] *Bankowe i pozabankowe źródła finansowania gospodarki*, red. J. Głuchowski, I. Ohl, Wydawnictwo Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 1997, s. 127-134.