

*Agnieszka Czajkowska**

OBSŁUGA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W STRATEGIACH BANKÓW

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) pozostają w centrum zainteresowania banków jako dobrzy, wiarygodni klienci. Szczególnie w ostatnim czasie, w świetle perspektywy obsługi nowych funduszy unijnych dla gmin, a także w związku z nasilającą się konkurencją globalizującego się rynku finansowego banki przywiązują szczególną wagę do pozyskania gmin jako klientów. Polityka banków dotyczy doraźnych działań marketingowych, jak również realizacji dalekosiężnych celów strategicznych.

Celem artykułu jest przedstawienie szans dla banków w zakresie ukierunkowania opracowywanych strategii na obsługę finansową JST. W artykule przyjęto założenie, że banki nie mogą poprzestać wyłącznie na świadczeniu tradycyjnych, podstawowych usług

bankowych, ale powinny poszukiwać nowych produktów i możliwości, aby wygrać walkę konkurencyjną o niezwykle cenny sektor JST (z punktu widzenia faktycznych i potencjalnych potrzeb, zasobów i przepływów finansowych).

1. JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO POTENCJALNY KLIENT BANKU

Dla prawidłowych relacji służbowo-handlowych między bankiem a JST wydaje się konieczne zrozumienie statusu prawnego tej drugiej strony wszelkiego typu umów rachunków, kredytowych i cywilno-prawnych zawieranych

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

z bankiem¹. „Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) – rozumiany jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są, w zakresie wykonywania swoich zadań, poddane żadnej ingerencji państwowej”². „Samorząd terytorialny jest to jednostka wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonionych w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności, określonej prawnie i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu³. Zadania samorządu dzielą się na: własne, wykonywane samodzielnie (tzn. bez możliwości nieograniczonej ingerencji organów państwowych) oraz zlecone, które mogą podlegać merytorycznej ingerencji za pośrednictwem wytycznych państwa⁴.

„Jednym z najważniejszych standardów w Unii Europejskiej jest samodzielność finansowa JST. Z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego wynika postulat uczestnictwa samorządu lokalnego w rynku kapitałowym. Artykuł 9, ust. 8 Karty postuluje, że dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych, społeczności lokalne powinny mieć dostęp do narodowego rynku kapitałowego, w granicach określonych ustawą”. Nie ulega wątpliwości, że stworzenie warunków samorządom terytorialnym, jako podmiotom szeroko rozumianego rynku finansowego, daje im możliwość pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania ich rozwoju. Warunkiem racjonalności gospodarki finansowej gminy powinny być efektywne mechanizmy koordynacji tych finansów. „Zatory” w tym obszarze mogą generować trwałą niewydolność finansów gminy⁵.

Traktowanie gmin jako atrakcyjnych i wiarygodnych klientów wynika z tego, że ryzyko bankructwa gminy praktycznie należy wykluczyć. Z kolei ryzyko niewypłacalności jest w tym przypadku mniejsze, a to minimalizuje także ryzyko związane z udzieleniem kredytu. Należy wyraźnie zaznaczyć, że gminy stanowią dla banków stałe i systematyczne źródło dochodów, gdyż stosunkowo łatwo przewidzieć ich przepływy środków pieniężnych. Gminy poszukują z kolei w systemie bankowym źródeł finansowania przedsięwzięć i podejmowanych programów inwestycyjnych, w celu realizacji zadań publicznych i rozwoju gospodarczego. W rzeczywistości banki traktują samorządy terytorialne jako klientów średniego lub nawet wysokiego ryzyka. Wykazują one daleko idącą ostrożność w tym względzie, sprawdzając sytuację finan-

¹ Szerzej na temat podstaw prawnych gospodarki finansowej gmin oraz ich kredytowania w: A. Czajkowska-Hamdi, *Prawne i ekonomiczne uwarunkowania kredytowania gmin przez banki w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2003, Folia oeconomica 163, s. 53–71.

² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*. Kantor Zakamycze, Zakamycze 2003, s. 15.

³ *Ibidem*, s. 21.

⁴ *Ibidem*, s. 23–24.

⁵ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 217–219.

sową gminy i dokonując jej oceny. „W związku z tym nasuwa się pytanie, dlaczego od samorządów terytorialnych, uważanych za poważnych i wiarygodnych klientów, wymaga się zbliżonych lub analogicznych zabezpieczeń jak od indywidualnych klientów? Częściowym wytłumaczeniem tego może być niepełna jeszcze znajomość warunków i mechanizmu funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz brak należytych doświadczeń i wypracowanych procedur współpracy pomiędzy gminami a bankami”⁶.

„Pomiędzy samorządami terytorialnymi a systemem bankowym zachodzą coraz wyraźniejsze związki. Mają one charakter dwustronny, ponieważ z jednej strony, samorządy korzystają coraz częściej z usług banków, z drugiej zaś, banki postrzegają je jako klienta, o którego warto zabiegać. Wyrazem tego jest rosnący zakres korzystania z usług bankowych przez gminy, w tym wzrost depozytów budżetów gmin w bankach. Z punktu widzenia banków, gminy, stanowią bardzo dobrą grupę potencjalnych klientów bankowych, których starają się pozyskać, oferując im zestaw usług oraz kompleksową obsługę. Uważa się, że samorządy terytorialne są szczególnym typem klienta dla banku, za czym przemawia pewna specyfika, w tym nietypowe czy zindywidualizowane potrzeby”⁷.

2. JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W STRATEGIACH BANKÓW

Podstawowym elementem formułowanej polityki banku odnoszącej się do JST powinno być określenie ogólnej strategii działania, tzn. wytyczenie ogólnych kierunków długofalowego, konsekwentnego postępowania z tymi podmiotami.

Bank komercyjny zmuszony jest określić kompleksową i długofalową politykę, ponieważ różnorodne i złożone zadania, które wykonuje wymagają zharmonizowania oraz dostosowania do stale zmieniającej się sytuacji ekonomicznej. Główne przesłanki, które – trzeba brać pod uwagę przy wyborze właściwej polityki, to dążenie do możliwie największego zysku przy równoczesnym ograniczaniu ponoszonego ryzyka do granic, w jakich bank będzie w stanie sprostać powstałym zagrożeniom⁸. W związku z powyższym bank komercyjny dąży nie tyle do maksymalizacji, ile raczej do optymalizacji zysków.

„Strategia marketingu – obejmuje decyzje, środki i sposoby realizacji celów marketingowych średnio- i długoterminowych oraz ich dobór na podstawie reguł umożliwiających uzyskanie szczegółowego celu przy każdorazowym

⁶ *Ibidem*, s. 221, 222.

⁷ *Ibidem*, s. 221.

⁸ W. L. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński, *Banki – rynek, operacje, polityka*, Poltext, Warszawa 1997, s. 191–192.

uwzględnieniu warunków otoczenia⁹. Każdy bank powinien dążyć do takiej strategii, która unowocześni i usprawni jego działalność, będąc podstawą do dynamicznego rozwoju tego podmiotu, a także przynosząc korzyści klientom.

Przykładowo Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski S.A., jako jeden z największych banków uniwersalnych w Polsce, w ramach swej strategii na lata 2003–2005 założył m. in., że zdobędzie pozycję lidera w obsłudze funduszy unijnych oraz wypracuje i ugruntuje pozycję oraz nowy wizerunek Banku w zakresie obsługi dużych przedsiębiorstw oraz samorządów terytorialnych. Realizacja celów strategicznych PKO BP S.A. związana jest z koniecznością wejścia w nowe obszary działania np. poprzez zaangażowanie się w realizację programów przedakcesyjnych oraz uczestniczenie w obsłudze funduszy wspierających politykę regionalną Unii Europejskiej.

Tendencją przybierającą na sile jest coraz częstsza obecność gmin na polskim rynku finansowym, zarówno na kapitałowym, jak i pieniężnym. Gminy poszukują na nich różnych instrumentów, zarówno uniwersalnych, tradycyjnych usług bankowych, jak i nowoczesnych, często niestandardowych, głównie o charakterze dłużnym. Aktywność gmin w tym zakresie jest oczywista i wiąże się integralnie z warunkami gospodarki rynkowej, narzucając instytucjom finansowym konkurencyjny sposób postępowania.

Pozycja i rola gminy na rynku pieniężnym powinna być rozpatrywana przede wszystkim z punktu widzenia: zarządzania gotówką. Ze względu na przesunięcie terminów przepływów pieniężnych, na rachunkach gmin występują czasowo nadwyżki lub niedobory finansowe, których właściwe zagospodarowanie może w istotny sposób wpłynąć na zwiększenie efektywności działania oraz zasobności budżetów lokalnych. Proces zarządzania finansami nie jest jednak możliwy bez wykorzystania nowoczesnych instrumentów, które przy minimalnym ryzyku pozwalają na osiągnięcie jak najwyższych dochodów. Banki poprzez bogatą ofertę instrumentów finansowych mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności zarządzania finansami gminy.

Samorządy są atrakcyjnym klientem, gdyż są to jednostki samodzielne w prowadzeniu gospodarki finansowej, o względnie stałych dochodach, nad którymi ustawowy nadzór w zakresie działalności finansowej sprawuje regionalna izba obrachunkowa¹⁰.

Aktywność gmin na rynku finansowym podyktowana jest także ściśle sytuacją finansową, w jakiej się znalazły. „Pomimo rozszerzenia zadań i kompetencji samorządów gminnych obserwuje się równoległe zjawisko malejącego udziału dochodów własnych, co wpływa na postępujący proces zadłużania miast i coraz częściej gmin wiejskich. Obciążenie nowymi wydatkami powoduje, że przybierają na sile trudności z utrzymaniem płynności

⁹ J. Dietl, *Marketing*, PWE, Warszawa 1985, s. 349.

¹⁰ *Banki w Polsce – wyzwania i tendencje rozwojowe*, red. W. L. Jaworski, Poltext, Warszawa 2001, s. 111.

finansowej gmin. Od 1990 r. mamy do czynienia z ciągle rosnącymi potrzebami gmin przy niewspółmiernie niskiej pomocy państwa. Dochody własne, dotacje i subwencje nie wystarczają niejednokrotnie na pokrycie nawet części wydatków budżetowych gmin. Problem dodatkowo zaostrza nierytmiczność dopływu środków z poszczególnych źródeł dochodów. Ciągłe deklarowana decentralizacja zadań publicznych nie pociągnęła za sobą przekazania na szczebel gmin odpowiednich środków finansowych. Nadto, nałożenie nowych zadań odbywa się bez odpowiedniego zwiększenia ich dochodów. Działanie takie jest niezgodne z zapisem konstytucyjnym i narusza standardy europejskie. Powoduje to, że gminy podejmują ryzyko inwestycyjne, korzystając z innych niż własne dochodów”¹¹.

3. KRYTERIA WYBORU BANKU PRZEZ GMINY

Każdy klient ceni bank o stabilnej, silnej pozycji na rynku, będący uniwersalną instytucją finansową i rzetelnym partnerem dla klientów. Wzrost wartości banku można osiągnąć m.in. poprzez systematyczny rozwój na rynkach Europy Środkowej, a także poprzez umacnianie pozycji na rynku lokalnym. Klienci korporacyjni poszukują zwykle partnera do współpracy, który ma wysoki kapitał oraz rentowność i płynność finansową zapewniającą sprawną obsługę finansową. Z kolei mniejsze podmioty gospodarcze i osoby fizycznej jako podstawowe kryteria wyboru banku najczęściej przyjmują jakość obsługi, koszty usług bankowych, ich dostępność, lokalną sieć dystrybucji. Podobna zależność pojawia się w przypadku współpracy banków z JST – im większym budżetem one dysponują, tym silniejszy musi być bank pod względem kapitałowym, bowiem wówczas ma odpowiednią siłę przetargową.

Jednostki samorządowe muszą stosować ustawę o zamówieniach publicznych i organizować przetargi np. na otwarcie rachunku lub kredytodawcę. Banki starają się dostosować swoją ofertę do istotnych warunków zamówienia, a walcząc o dobrego klienta, a takim są samorządy, potrafią obniżyć oprocentowanie poniżej swoich kosztów¹².

W Polsce istnieje konieczność utworzenia wyspecjalizowanych instytucji zajmujących się obsługą potrzeb finansowych gmin, powiatów i województw. Może to nastąpić bądź przez powołanie banków komunalnych, bądź wykorzystanie w tym celu banków spółdzielczych, zdecentralizowanych kas oszczędności czy małych banków komercyjnych. Tylko bankowość regionalna może być naturalnym partnerem samorządu terytorialnego, która nie tylko zapewnia samorządowi usługi bankowe, ale także stwarza warunki do

¹¹ E. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 217–218.

¹² MAW, *Jak w lombardzie*, „Wspólnota – Tygodnik Samorządu Terytorialnego” 2000, nr 45, s. 31.

rozwoju podmiotów gospodarczych w danym regionie¹³. „O wyborze banku przez miasto musi decydować przede wszystkim jego kondycja kapitałowa, która da gwarancję bezpiecznej obsługi strumieni pieniężnych, pozwalając jednocześnie na dynamiczną współpracę w długim horyzoncie czasowym oraz rytmiczny i celowy rozwój gospodarczy miasta”¹⁴.

Aktywna współpraca banków lokalnych i samorządów pozwala na realizację wszystkich zadań gospodarczych ujętych w strategii rozwoju gminy i powiatu, w tym zwłaszcza na: wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, aktywizację lokalnej siły roboczej, poprawę poziomu życia mieszkańców wsi, wzrost inwestycji, rozwój samorządności w środowisku lokalnym, rozszerzenie obsługi finansowej gmin przez banki lokalne¹⁵. W efekcie procesu integracji banków spółdzielczych z instytucjami samorządowymi środowisko lokalne powinno odnotować m. in. następujące korzyści: wzrost aktywności gospodarczej, zwiększenie kapitału na inwestycje, rozwój przedsiębiorczości lokalnej, ograniczenie bezrobocia.

Znamioną cechą gmin jest korzystanie z usług różnych banków, z których każdy obsługuje konkretną działalność, tzn. obsługę rachunku bieżącego, kredytowanie, obsługę emisji obligacji, czy doradztwo finansowe. W dużych gminach obsługą finansową zajmują się zwykle banki komercyjne, podczas gdy w małych gminach jest to jeszcze domena banków spółdzielczych. Odejście od współpracy tylko z jednym bankiem regionalnym może być obiektem krytyki. Samorządy terytorialne dokonują wyboru banku, zwykle na podstawie przetargu, kierując się ofertą proponowanych usług i oceną ich efektywności¹⁶.

4. KOMPLEKSOWOŚĆ USŁUG BANKOWYCH I DORADZTWO FINANSOWE NA RZECZ GMIN

Banki przedstawiają samorządom terytorialnym specjalne, dostosowane do poszczególnych potrzeb i wymagań oferty, starając się w różny sposób pozyskiwać przychylność władz lokalnych. W tym celu, przygotowują specjalne informatory, opisy produktów i proponują indywidualne negocjacje, prezentując je na targach, szkoleniach oraz w toku sprzedaży osobistej. Składane przez banki oferty są modyfikowane i dywersyfikowane. W obliczu szans pojawiających się w związku z obsługą nowych obszarów działalności finansowej gmin, banki dążą do pozyskania ich, proponując specjalistyczną obsługę finansową. Powinna ona mieć bardzo szeroki zasięg, a potencjalne możliwości świadczenia usług przedstawiono w tab. 1.

¹³ *Banki w Polsce – wyzwania...*, s. 110.

¹⁴ E. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 216.

¹⁵ D. Golik, *Integracja spółdzielczości bankowej ze środowiskiem lokalnym*, „Bank Spółdzielczy” 2000, nr 10, s. 36–37.

¹⁶ E. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 223.

Tabela 1

Potencjalne dziedziny obsługi finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Operacje bankowe	Usługi doradcze	Inne
● Operacje bierne: – Rachunki bieżące i pomocnicze; – Lokaty: standardowe i niestandardowe, overnight, typu „call”. ● Operacje pośredniczące: – Usługi rozliczeniowe typu: polecenie przelewu, polecenie wypłaty, inkaso; – Pośrednictwo w zakupie i sprzedaży papierów wartościowych poprzez bankowe domy maklerskie; – Rozliczenia z pracownikami. ● Operacje czynne: – Kredyty komercyjne: obrotowe (w rachunku bieżącym, dyskontowe, lombardowe, overdraft, w rachunku kredytowym) i inwestycyjne (kredyty na sfinansowanie określonej transakcji, linia kredytowa); – Kredyty i pożyczki preferencyjne m.in. ze środków: NFOŚiGW, PFRON, ARiMR, FP, EFRWP, FWZWwW, BGiK, EFS, FRIK, SAPARD, PHARE, IS-PA, USAID, z funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności; – Kredyty dewizowe; – Finansowanie poprzez skup wierzytelności i faktoring;	● Doradztwo finansowe i inwestycyjne w zakresie: ekonomiki, ochrony środowiska, zarządzania aktywami – wyboru form inwestycji lub lokat finansowych i rzeczowych; ● Pomoc przy restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych, pośrednictwo w procesach prywatyzacji mienia komunalnego i komunalnych inwestycji infrastrukturalnych; ● Kalkulacja kosztów i korzyści z tytułu alternatywnych form finansowania lub lokat; ● Zarządzanie płynnością finansową gminy: – opracowanie komputerowego modelu cash budgeting (krótkoterminowego planowania płatności wynikających z należności i zobowiązań gminy) umożliwiającego projekcję przepływów gotówkowych w gminie; – zaproponowanie standardowych procedur wewnętrznej kontroli w gminie oraz zasad reprezentacji gminy wobec instytucji finansowych; – analizę możliwości inwestowania przez gminy w instrumenty finansowe na rynkach krajowych i zagranicznych oraz identyfikację związanych z tym ryzyk, jak również zaproponowanie narzędzi sterowania ryzykiem; – konstrukcję kryteriów pozwalających na ocenę stopnia efektywności zarządzania płynnością w poszczególnych gminach; ● W ramach zarządzania zasobami finansowymi gmin eksperci bankowi mogą zaoferować pomoc doradczą w zakresie: – wdrożenia systemu umożliwiającego projekcję przepływów gotówkowych w gminie;	● Informowanie gmin o: kontrahentach, targach, wystawach, potencjalnych możliwościach rozwoju, dostępnych źródłach finansowania; ● Usługi w zakresie dostępu do instrumentów rynku kapitałowego, polegające np. na przygotowaniu i organizowaniu emisji obligacji komunalnych, plasowaniu emisji, czy też pełnienie funkcji banku reprezentanta dla obligatariuszy; organizację i obsługę procesu i doradztwo przy ocenie analizy finansowej i możliwości (celowości) emisji – należy określić podstawowe parametry emisji, tzn. dokładną wielkość, oprocentowanie, wartość nominalną jednej obligacji, przygotować memorandum oraz pomóc przy wyborze agenta emisji obligacji.

Tabela 1 (cd.)

Operacje bankowe	Usługi doradcze	Inne
● Usługi z zakresu bankowości elektronicznej typu: home banking, bankowość internetowa dla JST i podmiotów im podległych; ● Tworzenie konsorcjów bankowych w celu kredytowania, udzielania akredytów, czy gwarantowania przetargów operacji finansowych itp. ● Udzielanie promes kredytowych.	– opracowania standardowych procedur wewnętrznej kontroli w gminie; – przeprowadzenia przetargów na wybór banku zapewniającego obsługę budżetu gminy w oparciu o przygotowaną standardową specyfikację; – opracowania analizy możliwości inwestowania przez gminę w instrumenty finansowe (np. bonów depozytowych) oraz proponowania narzędzi sterowania ryzykiem, sformułowania kryteriów oceny stopnia efektywności zarządzania płynnością w gminie.	● Sporządzanie biznes planów, projektów emisyjnych, ratingów; ● Przygotowanie materiałów informacyjno-promocyjnych dla gmin oraz przeprowadzanie badań marketingowych, a także akcji promocyjnych

Źródło: Opracowanie własne.

Z punktu widzenia potrzeb samorządu terytorialnego współczesny bank powinien specjalizować się w dwóch dziedzinach: kompleksowej obsługi finansowej dostosowanej do specyfiki samorządu i aktywnego doradztwa w sprawach kształtowania lokalnego rozwoju i zarządzania finansami samorządu¹⁷.

Kolejną ważną kwestią jest potrzeba koncentracji wolnych środków rozproszonych na wielu rachunkach bankowych. Obecnie rynek proponuje wiele technik informatycznych przystosowanych do tego typu działań. Odpowiedni program informatyczny np. dla zarządzania gospodarką finansową szkół pozwoliłby na gromadzenie wolnych środków finansowych z jednocześnie, centralnym zarządzaniem kosztami. System taki ma wiele zalet: umożliwia ocenę potrzeb i możliwości finansowych placówek, usprawnia procesy zarządzania środkami pieniężnymi, pozwalając koncentrować wysiłki dyrektorów na procesie dydaktycznymi¹⁸.

Dla efektywnego zarządzania pieniądzem wskazane jest scentralizowanie przepływów w sensie techniczno-organizacyjnym. Rozwiązanie to polega na utworzeniu skonsolidowanego rachunku bankowego, pozwalającego na koniec dnia określić globalny stan nadwyżki lub niedoboru pieniądza. Drogą do tego może być centralny rejestr faktur, eliminujący ułomności w postaci

¹⁷ *Usług i procedury bankowe*, red. E. Bogacka-Kisiel, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu 2000, s. 537.

¹⁸ *Ibidem*, s. 216.

występowania jednocześnie nadwyżek i niedoborów środków pieniężnych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych podległych samorządowi. Postępowanie takie umożliwia efektywne zarządzanie płynnością finansową, poprzez wykorzystanie narzędzi z zakresu inżynierii finansowej (np. lokaty typu „overnight”, lokaty dni roboczych, rachunek „call”, czy lokaty dynamiczne)¹⁹.

5. KREDYTOWANIE GMIN

Pomimo wzrostu liczby emisji różnego rodzaju typu papierów komunalnych, nadal najbardziej znaczącymi sposobami pokrywania deficytów budżetowych gmin pozostaje wykorzystanie nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, choć jej udział maleje oraz kredyty i pożyczki o charakterze preferencyjnym. Ponadto gminy coraz częściej biorą pod uwagę instrumenty finansowe promowane przez banki. Najbardziej popularne są kredyty komercyjne oraz w pewnej mierze obligacje komunalne²⁰. Bardzo często kredytów udzielają banki, prowadzące rachunki podstawowe gmin, gdyż oferują korzystniejsze warunki bądź wygodniejszą metodę wykorzystania i spłaty długu połączoną z odpowiednią jakością świadczonych usług.

Możliwość zaciągania zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych podlega pewnym ograniczeniom. Z art. 113 ustawy o finansach publicznych wynika, że „łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek oraz przypadających do wykupu w danym roku papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę, nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów gminy”. Jednakże w roku 2004 wprowadzono następujący wyjątek w ustawie: „Ograniczeń określonych w ust. 1 nie stosuje się do kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej, a także emitowanych w tym celu papierów wartościowych²¹”.

Z kolei art. 114 otrzymał następujące brzmienie:

1. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 216, 218.

²¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji, Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, art. 113, ust. 3.

2. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

3. Ograniczeń, o których mowa w ust. 1 i 2, nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotem dysponującym funduszami strukturalnymi lub Funduszem Spójności Unii Europejskiej²².

Oznacza to, że wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej zwiększyły się jednocześnie potencjalne możliwości zadłużania się gmin w specjalnych funduszach strukturalnych. Polityka mniej restrykcyjnego budżetu, zadłużonego w większym, ale racjonalnym stopniu, może stanowić czynnik stymulujący rozwój gminy.

Konieczność modernizacji gmin oraz rosnące potrzeby inwestycyjne są przesłankami dla rozważenia rozwiązania, polegającego na wzroście zadłużenia JST. Szukanie trwałych, przyszłych dochodów zmusza gminę do zmiany filozofii działania polegającej na odejściu od dotychczasowej, umiarkowanej polityki inwestycyjnej do kreatywnej polityki długu budżetowego. Uzyskane tą drogą środki muszą być przeznaczone tylko na zadania i przedsięwzięcia o charakterze rozwojowym. Zgodnie z teorią finansów lokalnych przyjmuje się, że wydatki bieżące powinny być finansowane przez dochody bieżące, a wydatki inwestycyjne – za pomocą zadłużenia, przy czym koszty inwestycji powinni ponosić jej faktyczni użytkownicy. Deficyt powinien być traktowany jako specyficzne źródło finansowania rozwoju gminy. Każde zadanie inwestycyjne winno być starannie ocenione, zarówno pod względem efektów w krótkim czasie, jak i w skali długoterminowych przedsięwzięć finansowych, z wykorzystaniem dźwigni finansowej. Banki mogą pełnić doniosłą rolę w bezpośrednim zaangażowaniu kapitałowym w konkretne przedsięwzięcia na rzecz samorządów terytorialnych lub z ich udziałem. Chodzi tutaj m. in. o tworzenie konsorcjów banków dla sfinansowania dużych projektów inwestycyjnych, czy poszukiwanie partnerów do wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych²³.

Analiza rynku finansowego wskazuje, że brak jest na nim innowacyjnych produktów bankowych dla gmin i innych JST z zakresu konkurencyjnych źródeł finansowania. Mimo dynamicznego rozwoju komunalnego rynku kapitałowego w Polsce, rzadko wykorzystuje się zwrotne środki finansujące samorząd terytorialny²⁴.

²² *Ibidem*, art. 114, ust. 1–3.

²³ E. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 219–222.

²⁴ A. Kopańska *Zwrotne środki finansowania samorządu terytorialnego. Bankowe ABC*, „Kredyt i Bank” 1999, nr 57.

6. DORADZTWO FINANSOWE DLA GMIN

Coraz częściej polskie banki oferują pakiet realizowanych na wysokim poziomie usług z zakresu cash management²⁵. W działalności samorządu terytorialnego podejmowane są bieżące i długofalowe decyzje o charakterze finansowym. Wymagają one rozległej wiedzy specjalistycznej, której często nie posiadają pracownicy samorządowi, z zakresu zarządzania finansami na poziomie gminy, a w szczególności analizy budżetu, kosztów pozyskania środków, wartości pieniądza w czasie, analizy zmian strumieni przepływów pieniężnych. Coraz więcej instytucji, takich jak: banki, biura maklerskie, fundusze powiernicze, agencje, firmy konsultingowe, oferuje profesjonalne usługi finansowe dla gmin, a w istocie szeroko pojmowane doradztwo inwestycyjne. Oferty te stają się obiektem, także coraz większego zainteresowania ze strony gmin, które dostrzegają w tych usługach szansę rozwiązania niektórych problemów lokalnych. Władze gminne, decydując się na doradztwo finansowe, muszą być przekonane, że analizy, studia czy opinie przygotowane przez instytucje „z zewnątrz”, będą bardziej wiarygodne i pozwolą na większą realność oceny możliwości, związanych z gospodarką finansową gminy²⁶.

Oferty adresowane do gmin stają się różnorodne i obejmują stopniowo, coraz szersze obszary zarządzania finansowego. Istotne miejsce w usługach doradczych, zajmuje badanie budżetu gminy. Szczególna uwaga jest zwrócona na analizę poszczególnych pozycji dochodów i wydatków, prognozowanie przyszłych wpływów, pod kątem możliwości realizacji określonych zamierzeń inwestycyjnych, proponowanie sposobu budowy budżetu, aby zachować bieżącą wypłacalność i zapewnić rozwój. Ważnym elementem tego typu usługi jest czuwanie nad płynnością finansową gminy, tj. utrzymanie płynności i wypłacalności, monitorowanie i korygowanie przepływów²⁷.

Kolejną usługą doradczą jest pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych. Usługa ta dotyczy zagadnień związanych głównie z finansowaniem gminnych projektów inwestycyjnych oraz z poszukiwaniem najkorzystniejszych źródeł zasilania finansowego. Potrzeby inwestycyjne w Polsce przewyższają możliwości finansowe gmin. Przy finansowaniu inwestycji, zwłaszcza infrastrukturalnych, mamy do czynienia z wielością źródeł finansowania i z różnymi instytucjami (budżet, banki, agencje, fundacje), która stanowi z jednej strony walor, bowiem rozłożony jest „ciężar” i ryzyko finansowania na wiele podmiotów, z drugiej zaś jest ułomnością, ponieważ wydłuża czas pozyskiwania środków i opóźnia realizację przedsięwzięcia. Rola doradcy

²⁵ *Ibidem*, s. 215.

²⁶ *Ibidem*, s. 223.

²⁷ *Ibidem*, s. 224.

w zakresie wyboru form finansowania polega na: analizie dostępnych źródeł pozyskania środków, określeniu kosztów, jakie gmina musi ponieść, aby otrzymać niezbędny kapitał oraz wskazaniu, czy rekomendacji określonego wariantu rozwiązania (kredyt bankowy, emisja obligacji komunalnych, weksle, czy pożyczka). Inną usługą z tym związaną jest analiza projektów inwestycyjnych pod kątem efektywności i wyboru metod finansowania. Kluczowym składnikiem może być opracowanie studium wykonalności przedsięwzięcia (*feasibility study*), stanowiącego punkt wyjścia do dalszych, bardziej konkretnych decyzji. Klasyczną już ofertą dla gmin są usługi związane z restrukturyzacją przedsiębiorstw komunalnych, z tworzeniem nowych podmiotów gospodarczych oraz z organizacją systemów zarządzania usługami komunalnymi. Doradcą może być sama firma doradcza (występujący również, jako zespół) lub pojedynczy doradca²⁸.

ZAKOŃCZENIE

Strategie współczesnych banków zakładają znaczący wzrost efektywności i rentowności, spadek kosztów oraz wzrost udziału w rynku lub wybranych segmentach. Nie jest to możliwe bez odpowiedniej polityki pozyskiwania nowych segmentów rynku oraz skutecznej sprzedaży atrakcyjnych dla klientów produktów poprzez nowoczesne kanały dystrybucji.

Z myślą o największych klientach instytucjonalnych, w tym o JST, banki powinny oferować usługi z zakresu bankowości korporacyjnej, inwestycyjnej oraz zarządzania aktywami. Ponadto mogą pomagać jednostkom samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań oraz osiągnięciu zamierzonych celów, poprzez zapewnienie szerokiej gamy kompleksowych, łatwo dostępnych usług finansowych i doradczych na konkurencyjnych warunkach. Szacunek dla klienta oraz otwartość pracowników banku, a także proponowanie rozwiązań i usług, które ułatwiają codzienną pracę, kreuje pozytywny wizerunek banku przyjaznego klientowi.

Wychodząc naprzeciw rosnącemu zapotrzebowaniu JST na profesjonalną pomoc w zakresie zarządzania finansami, banki świadczą specjalistyczne usługi doradcze, skierowane na poprawę zarządzania krótkoterminowymi środkami finansowymi samorządów. Banki proponują JST kompleksową usługę polegającą na przeprowadzeniu szczegółowej analizy finansowej podmiotu, zidentyfikowaniu mocnych i słabych stron procesu zarządzania oraz zaproponowaniu takich rozwiązań, które mogą przyczynić się do jego usprawnienia i polepszenia istniejącej sytuacji.

²⁸ *Ibidem*, s. 224, 225.

Szansą dla banków może być również obsługa finansowa najzamożniejszych pracowników JST. Zaliczani są oni zwykle do osób o wysokim statusie majątkowym, które cenią najwyższej klasy specjalistyczne usługi finansowe dostosowane do ich potrzeb i możliwości finansowych oraz wysoką indywidualność. VIP-om powinno się oferować usługi z zakresu *private banking* oraz *asset management*. Pozostali pracownicy gmin mogą być również cennymi klientami indywidualnymi, których poza tradycyjnym kontem osobistym, należałoby zachęcać do korzystania z nowoczesnych usług bankowości detalicznej.

Agnieszka Czajkowska

THE FINANCIAL SERVICING OF LOCAL GOVERNMENTS IN STRATEGIES OF BANKS

Local governments (JST) remain in a centre of banks' interest as good, reliable customers. The banks' policy in range to gain over communes as customers concerns on temporary marketing actions, as well as the realization of far-reaching strategic purposes. The aim of article is to present chances for banks in range of guiding out strategies on financial services for the JST. There was an assumption undertaken, that banks can not confine on traditional, basic services, but they should search for new products and possibilities to win competitive fight of extremely valuable sector of JST (from the point of view of actual and potential needs, financial resources and cash flows).

It was proved in the article that banks should offer to local governments' a range of corporate and investment banking services as well as assets management. Moreover banks can help in implementation tasks of JST as well as the achieving of willful aims, through assurance of wide range of complex, easily accessible financial and consultative services on competitive terms. The banks ought to provide the specific consultative services, especially directed on improvement of the short-term financial resources management of local government.