

Magdalena Wartalska
Uniwersytet Łódzki

SYSTEM BANKOWY A GOSPODARKA FINANSOWA MIASTA

Dynamiczny rozwój oraz przeobrażenia instytucjonalne sektora bankowego zbiegły się w czasie z reaktywacją samorządu terytorialnego. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że podmioty te zaczynały funkcjonować niemalże w tym samym czasie. Od tamtej pory minęło już przeszło 14 lat. Okres ten należy traktować jako czas wytężonego doskonalenia i poszukiwania jak najlepszych rozwiązań dla wzajemnej współpracy.

Początki współpracy banków i jednostek samorządu terytorialnego były jednak trudne. Z jednej strony banki nie miały sprecyzowanej oferty dla miast bądź też procedury stosowane przez nie były zbyt skomplikowane. Z drugiej zaś strony pracownicy banków narzekali na nieumiejętność dokładnego określenia przez władze samorządowe potrzeb jednostki. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Biuro Pollkup na zlecenie tygodnika „Wspólnota”, jeszcze w 1997 r. większość gmin współpracowała tylko z jednym bankiem, najczęściej lokalnym. Na uwagę zasługuje również fakt, że prawie 17% ankietowanych gmin nie wykorzystywało żadnych form kredytowania oraz zarządzania gotówką. Do rzadkości należało też korzystanie z doradztwa inwestycyjnego.

Obecnie, wraz ze wzrostem świadomości bankowców, wzrasta liczba instrumentów finansowych na wysokim poziomie, przeznaczonych dla sektora samorządowego. Instrumenty te podlegają ciągłemu rozwojowi i modernizacji. W dobie ścisłej współpracy wiele instytucji finansowych oferuje szeroki zestaw innowacji, w tym usługi doradztwa finansowego i ekonomicznego, dotyczące wyboru najlepszego (dla miasta) źródła finansowania inwestycji, opracowania koncepcji pozyskiwania relatywnie tańszych środków finansowych czy oceny rentowności projektów rozwojowych.

Zmiana podejścia banków i innych instytucji kredytujących do jednostek samorządu terytorialnego wynika, jak zauważa D. Korenik, raczej nie z pobudek patriotycznych (poczucia odpowiedzialności za rozwój gospodarki lokalnej), lecz z potrzeby pozyskania akcjonariusza o pożądanej wartości. To w interesie banku leży wyszukiwanie takich grup klientów, których obsługa przysparzać będzie korzyści, najlepiej przez długi czas. Bardzo interesujący pod tym względem jest właśnie segment klientów samorządowych [3].

Wynika to głównie z niezaprzeczalnego faktu dysponowania przez miasta znacznymi środkami finansowymi, wpływającymi na rachunki bankowe. W 2003 r. dochody miast na prawach powiatu wyniosły prawie 30 mld zł, i chociaż wysokość dochodów miasta w dużej mierze jest uzależniona od decyzji zewnętrznych, to jednak względnie łatwo je przewidzieć. Setki tysięcy regularnych przepływów strumieni pieniężnych na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego powodują, że miasto staje się atrakcyjnym klientem, generującym wysokie zyski dla banku, co w istotny sposób rzutuje na jego bieżącą płynność. Z drugiej strony miasto, jako pełnoprawny uczestnik rynku finansowego, ma pewne charakterystyczne cechy determinujące specyfikę jego działania. Władze miasta zobowiązane są (zgodnie z ustawą) do racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi, w dobrze pojętym interesie publicznym. Nie powinny więc przeprowadzać nazbyt ryzykownych transakcji, mogących spowodować straty finansowe. Jednocześnie dysponowanie przez miasto dużym majątkiem trwałym umożliwia nakładanie przez banki odpowiednich zabezpieczeń przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego. Warto podkreślić, że prawo upadłościowe nie przewiduje możliwości bankructwa miasta, niezależnie od tego, w jak ciężkiej sytuacji finansowej by się znalazło.

Wszystko to sprawia, że miasto jest uznawane przez banki za kredytobiorcę pewnego i w pełni wypłacalnego, o którego warto zabiegać i z którym korzystnie jest nawiązywać różne formy współpracy. Miasta są dla banków perspektywnym partnerem, przynoszącym potencjalnie duże dochody, mającym istotną pozycję w regionie i wykazującym ogromne zapotrzebowanie na usługi bankowe.

Bankowa obsługa budżetu miasta obejmuje niemal wszystkie dziedziny jego funkcjonowania, począwszy od gromadzenia dochodów, na ich redystrybucji kończąc [4]. Zgodnie z koncepcją pojawiającą się w literaturze przedmiotu, optymalny model współpracy jednostek samorządu terytorialnego i banku powinien uwzględnić następujące jej formy:

- prowadzenie rachunków bankowych samorządu terytorialnego i tworzonych przez niego jednostek organizacyjnych,
- utworzenie atrakcyjnego systemu lokowania wolnych środków finansowych,
- wspomaganie rozliczeń finansowych z pracownikami samorządowymi,
- finansowanie komunalnych przedsięwzięć inwestycyjnych i – w miarę potrzeb – bieżących niedoborów,
- factoring należności,

- doradztwo finansowe, opiniowanie projektów, pomoc w negocjacjach finansowych warunków umowy,
- udział w restrukturyzacji jednostek organizacyjnych,
- przygotowanie i obsługę emisji komunalnych papierów wartościowych [2].

Obsługa bankowa budżetu miasta¹, na mocy ustawy o finansach publicznych [11], następuje poprzez rachunek bankowy (art. 134). Instytucja rachunku bankowego uregulowana jest w dwóch aktach prawnych najwyższej rangi, tj. ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny [10] i w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe [13]. Zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi banki mogą prowadzić rachunki: bieżące, pomocnicze, lokat terminowych, oszczędnościowe (wkłady bankowe) [5].

Rachunek bieżący służy przede wszystkim do gromadzenia środków pieniężnych budżetu oraz dokonywania wszelkich rozliczeń z innymi podmiotami. Biorąc pod uwagę obecny stan gospodarki rynkowej, można stwierdzić, że rachunek bieżący spełnia wiele służebnych funkcji. Po pierwsze, zapewnia bezpieczeństwo prowadzonych transakcji, zapewniając jednocześnie przejrzystość rozliczeń pieniężnych – dzięki wielu formom tzw. nadzoru bankowego i kontroli dewizowej. Pozwala to na ograniczenie i eliminację zjawisk patologicznych, np. z zakresu przestępczości gospodarczej i malwersacji finansowych (wyłudzenia pieniędzy, unikania obciążeń – zwłaszcza skarbowych, fałszowania dokumentów). Po drugie, posiadanie rachunku jest nieodzowne do gromadzenia większej ilości rozproszonych środków pieniężnych oraz wielokrotnych płatności; umożliwia jednocześnie deponowanie okresowo wolnych środków na rachunkach depozytowych, przyczyniając się do pozyskania dodatkowych dochodów (możliwość korzystania z instrumentów depozytowych).

Dla efektywnego zarządzania pieniądzem wskazane jest także techniczno-organizacyjne scentralizowanie przepływów. Rozwiązanie to polega na utworzeniu skonsolidowanego rachunku bankowego, w ramach którego prowadzony jest rachunek główny miasta oraz rachunki pomocnicze (subkonta) dla podporządkowanych jednostek komunalnych. Urząd miasta może dysponować całością środków na rachunku, poszczególne jednostki organizacyjne zaś mają dostęp tylko do swojego subkonta. W rezultacie rozwiązanie to, poprzez stałe monitorowanie stanu środków na poszczególnych rachunkach, pozwala na spójną obsługę wszystkich operacji finansowych miasta, zarówno w zakresie lokowania czasowo wolnych środków, jak i uruchomienia krótkoterminowych kredytów.

Optymalizacja wykorzystania środków będących do dyspozycji miasta może nastąpić przez kompensowanie odsetek (*interest pooling, netting*) bądź też przez koncentrację środków na rachunku podstawowym (*zero balancing*). Pierwsza me-

¹ Przez obsługę bankową budżetu należy rozumieć zespół czynności świadczonych przez bank, wyřęczający jednostkę samorządu terytorialnego w określonych operacjach finansowych, koniecznych do prawidłowego wykonywania budżetu. Obsługa ta jest oparta na stałym (długotrwałym) stosunku umownym, opiewającym na wiele usług bankowych o charakterze rozmaitych obowiązków sukcesywnych (powtarzalnych). Szerzej zob. [7].

toda polega na kalkulowaniu odsetek na podstawie zbilansowanego salda środków, bez konieczności dokonywania transferów pomiędzy rachunkami. Naliczone w ten sposób odsetki są w tym przypadku oparte nie na saldach poszczególnych rachunków, lecz na sumie sald dodatnich i ujemnych. Stany środków na poszczególnych rachunkach pozostają bez zmian, mimo skumulowania w celu naliczania odsetek [8].

Natomiast druga metoda polega na dokonywaniu automatycznych przeksięgowania z rachunków pomocniczych na rachunek główny miasta. Chodzi tu przede wszystkim o dokonywanie transferów dodatnich sald z subkont na rachunek główny bądź o uzupełnianie niedoborów w wyniku przekazania środków z rachunku głównego. Możemy mieć tu do czynienia również z zerowaniem sald na rachunkach pomocniczych. Odbywa się to za pomocą transferów dokonywanych na dobro lub w ciężar wybranego rachunku głównego. Transfery mogą być dokonywane na koniec każdego dnia, co godzinę, po każdej transakcji lub też po przekroczeniu wyznaczonego limitu. Istnieje możliwość skorzystania z opcji powrotu środków na rachunek na początku następnego dnia lub pozostawienia określonej kwoty na wybranych rachunkach i przeksięgowania na rachunek główny jedynie pozostałej nadwyżki środków pieniężnych. Zasadnicze znaczenie ma tu również możliwość wskazania kolejności dokonywanych przeksięgowania.

Konsolidacja środków jest rozwiązaniem złożonym, pozwalającym na efektywne zarządzanie zasobami gotówkowymi miasta oraz usprawnienie kontroli przepływów finansowych w mieście. Jeśli wykorzysta się efekt skali, możliwe staje się zmaksymalizowanie efektu odsetkowego przy równoczesnym obniżeniu kosztów finansowych. Rozwiązanie to wymaga jednak od władz samorządowych ścisłej współpracy z bankiem prowadzącym rachunki miasta, m.in. w kwestii zachowania autonomii finansowej jednostek podporządkowanych. Decentralizacja systemu finansów lokalnych wymaga wręcz dążenia do wzmocnienia pozycji tych jednostek poprzez przyjmowanie rozwiązań, które będą sankcjonować równouprawnienie poszczególnych jednostek organizacyjnych miasta.

Gospodarowanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest proste, wymaga bowiem dużego doświadczenia w posługiwaniu się instrumentami depozytowymi oraz praktycznych umiejętności, które w bezpośredni sposób rzutują na ich efektywne wykorzystanie przy minimalnym poziomie ryzyka. Niezbędne są także stałe śledzenie i ocena stanu środków na rachunku ze strony zarówno organów samorządu, jak i skarbnika oraz dyrektora wydziału finansowego, realizujących budżet. Pozwala to na ustalenie i prowadzenie efektywnej polityki realizowania płatności.

Większość banków oferuje jednostkom samorządu terytorialnego pakiet lokat, którego podstawowym zadaniem jest podniesienie efektywności zarządzania płynnością, co w konsekwencji prowadzi do lepszego gospodarowania bieżącymi nadwyżkami środków, przy jednoczesnym zapewnieniu miastu stabilności finansowej. Do instrumentów lokacyjnych, oferowanych przez polski system bankowy, należy

zaliczyć przede wszystkim różnego rodzaju depozyty terminowe. Każdy bank ma w swojej ofercie szeroką gamę realizowanych na wysokim poziomie usług w zakresie lokowania wolnych środków. Specyfika współpracy władz miasta z systemem bankowym polega na tym, że banki traktują miasto jako solidnego klienta, a oferowany pakiet lokat standardowych zamieniają coraz częściej na lokaty niestandardowe, które każdorazowo są negocjowane z przedstawicielami władz samorządowych. Negocjacje tym podlegają już nie tylko oprocentowanie, ale również terminy lokat, minimalna kwota lokaty oraz sposób kapitalizacji odsetek.

Władze lokalne zatem powinny poszukiwać takich rozwiązań i instrumentów finansowych, które – przy relatywnie niskim poziomie ryzyka – przyniosą wymierne korzyści materialne. Warto tu wspomnieć chociażby o możliwości lokowania czasowo wolnych środków w skarbowe papiery wartościowe, a szczególnie w bony skarbowe. Wykorzystanie tych instrumentów w polityce finansowej niesie ze sobą niewątpliwie wiele korzyści, do których należą m.in.: wyraźnie wyższa rentowność bonów skarbowych w porównaniu z depozytami bankowymi, najwyższe bezpieczeństwo lokaty, zabezpieczenie przed wahaniami stóp procentowych, którym podlega większość depozytów bankowych. Jednocześnie lokata ta zapewnia dużą płynność, ponieważ bank, na zlecenie miasta (posiadacza bonów skarbowych), może sprzedać je przed terminem wykupu, zapewniając tym samym dostosowanie terminów zakupu i sprzedaży do indywidualnych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowym walorem tego instrumentu jest to, że większość transakcji na rynku bonów skarbowych przeprowadzana jest bezpłatnie.

Banki starają się tak przygotować swoją ofertę obrotu bonami skarbowymi, aby przy jak najmniejszym ryzyku miasta mogły osiągać jak najwyższe dochody. Przykładem mogą być Kredyt Bank, Bank PKO BP, Bank PEKAO, Bank Przemysłowy w Łodzi oraz wiele innych. W ich ofercie można znaleźć prowadzone na zlecenie klienta transakcje REPO, których celem jest uzyskanie na określony czas gotówki zablokowanej w bonach, bez konieczności ich odsprzedaży (bądź odwrotnie – ulokowanie na wybrany czas wolnych środków pieniężnych). Bony skarbowe oferowane na rynku wtórnym mogą być zakupione na okres od 2 do 364 dni, co daje duże możliwości w doborze jak najkorzystniejszych terminów lokaty. Oczywiście środki zablokowane w bonach mogą być wycofane przed terminem zapadalności poprzez odsprzedaż na rynku wtórnym.

Badania prowadzone przez ekspertów wskazują na niewielki procent jednostek samorządu terytorialnego korzystających z tego instrumentu przy zarządzaniu płynnością finansową. Wynika to nie tyle z niewiedzy urzędników, co z braku „odwagi” w stosowaniu innych niż tradycyjne lokaty bankowe instrumentów oferowanych przez rynek finansowy. Nie należy zapominać, że częsty brak środków finansowych powoduje, iż jednostki samorządu terytorialnego borykają się z problemem deficytu na rachunkach bankowych, a nie z nadwyżkami środków pieniężnych.

Efektywne zagospodarowanie wolnych środków finansowych wymaga od władz samorządowych znajomości poszczególnych instrumentów depozytowych oferowanych przez rynki finansowe. Oprócz wykorzystania formy bonów skarbowych miasta mogą bowiem inwestować środki również w obligacje komunalne innych jednostek samorządu terytorialnego, certyfikaty depozytowe oraz bony komercyjne.

Na uwagę zasługuje możliwość korzystania z tzw. systemu *office banking* lub *home banking*, który – za pomocą komputera znajdującego się w urzędzie miasta – umożliwia uzyskanie informacji niezbędnych do prawidłowego zarządzania środkami finansowymi oraz przeprowadzenia operacji na rachunku bankowym w obrocie krajowym i zagranicznym. System bankowości elektronicznej umożliwia dodatkowo: składanie zleceń płatniczych, śledzenie salda na rachunku oraz dokonywanie wszelkich transakcji powiększających lub pomniejszających stan salda, tworzenie zestawień w formie pozwalającej na dalsze ich przetwarzanie oraz automatyczne przenoszenie do systemu finansowo-księgowego miasta, generowanie raportów, obejmujących określony okres oraz przegląd archiwum operacji związanych z rachunkiem, dostęp do informacji o ofercie banku, korzystanie z poczty elektronicznej.

Wyrazem wzmożonej współpracy władz samorządowych z bankami jest przybierająca na sile tendencja coraz częstszej obecności miasta na polskim rynku kredytowym – zarówno kapitałowym, jak i pieniężnym. W ostatnich latach oferta bankowa dla jednostek samorządu terytorialnego, dotycząca kredytów udzielanych na zasadach preferencyjnych i komercyjnych, staje się coraz bardziej atrakcyjna. Wzbogacenie jej o nowe produkty oraz podejmowanie aktywnych działań w celu zintensyfikowania współpracy banków z miastami powoduje, że zadłużenie komercyjne miast nadal wzrasta, co jest skutkiem ich rosnących potrzeb przy niewspółmiernie niskich dochodach własnych.

Warto zaznaczyć, że miasta korzystają najczęściej z dwóch rodzajów kredytów krótkoterminowych – linii kredytowej oraz kredytu w rachunku bieżącym. Kredyty te służą uzupełnieniu środków pieniężnych w trakcie realizacji zadań założonych do sfinansowania rocznym budżetem. Czasowy brak środków, wynikający np. z przesunięcia w czasie, w stosunku do planu finansowego, realizacji niektórych przychodów lub wydatków, może być pokryty w granicach określonych uchwałą rady miasta; musi zostać spłacony wraz z odsetkami w tym samym roku, w którym został zaciągnięty. Kredyty średnio- i długoterminowe stwarzają możliwość finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym (inwestycje rozwojowe, modernizacyjne), których koszt przekracza możliwość ich realizacji z własnych środków budżetowych.

Ustawodawca nie określił maksymalnego okresu, na jaki kredyt może być zaciągnięty. Wydaje się jednak, że ze względów praktycznych termin spłaty nie powinien być zbyt odległy, chyba że przemawia za tym cykl realizacji inwestycji [9]. Decyzja o ubieganiu się o kredyt powinna być poddana wielu szczegółowym anali-

zom ekonomicznym, dającym odpowiedź na pytanie: czy spłaty zaciągniętych zobowiązań nie obciążą zbyt mocno budżetów kolejnych lat? Z tego powodu środki uzyskane z kredytów inwestycyjnych najlepiej przeznaczyć na trwałe, przynoszące dochód w przyszłości, ważne społecznie cele.

Emisja obligacji komunalnych jest alternatywnym źródłem pozyskiwania kapitału w stosunku do kredytu bankowego (długoterminowego). Obligacje stwarzają emitentowi możliwość jednoczesnego zaciągnięcia pożyczki u wielu wierzycieli na okres niekiedy dłuższy, niż udzielane są kredyty bankowe. W tym wypadku rola banku może polegać na szczegółowym analizowaniu budżetu oraz ustaleniu, w jaki sposób powinna zostać przeprowadzona emisja, aby nie obciążała za bardzo budżetu miasta. Duże znaczenie ma uzasadnione umiejscowienie przedsięwzięcia w planach działań miasta (w strategii rozwoju lokalnego) oraz określenie jego wpływu na dalszy rozwój gospodarczy, a także wskazanie, czy konieczna jest (i w jakim stopniu) jego realizacja.

Podczas publicznej subskrypcji obligacji o terminie nie krótszym niż jeden rok od daty emisji przepisy ustawy o obligacjach (art. 31) wymagają zawarcia umowy z tzw. bankiem – reprezentantem [12]. Do jego ustawowych obowiązków należą m.in.: okresowa analiza sytuacji finansowej miasta i ocena jego zdolności do wykonywania obowiązków wynikających z warunków emisji, podejmowanie działań mających na celu ustanowienie przez emitenta dodatkowych zabezpieczeń, powiadomienie emitenta o wymagalności całego długu głównego w przypadku opóźnienia w spłacie określonej części tego długu lub raty odsetek. Często banki wykupują całość, a następnie odsprzedają obligacje komunalne innym inwestorom. Taki sposób lokowania emisji obligacji nazywa się *underwritingiem*. W ten sposób miasto otrzymuje bardzo szybko pieniądze z całej emisji i może nimi dysponować (np. przetrzymywać na krótkoterminowych lokatach [9]) do czasu ich wydatkowania. Zyskiem dla banku – *underwritera* jest różnica między ceną emisyjną obligacji a ceną, po której obligacje sprzedawane są inwestorom.

Obligacje komunalne mają opinię bardzo bezpiecznych inwestycji, podobnie jak skarbowe papiery wartościowe. Głównymi nabywcami obligacji komunalnych w Polsce są obecnie instytucje finansowe. Aby banki i zakłady ubezpieczeń oraz fundusze emerytalne i powiernicze mogły prowadzić swoją działalność, ich aktywa i pasywa muszą mieć taką strukturę, która zapewnia utrzymanie płynności przy minimalnym ryzyku utraty zysków. Dlatego obligacje komunalne, dzięki większej płynności i ewentualnym zabezpieczeniom, mogą być dobrym i bezpiecznym elementem lokowania ich aktywów.

Dotychczas dopiero kilkadziesiąt polskich miast podjęło decyzję o przeprowadzeniu emisji obligacji. Podstawowym powodem wyemitowania obligacji była możliwość pozyskania środków na dogodniejszych warunkach niż z kredytu bankowego. Poza tym emisja obligacji komunalnych jest tańsza od kredytu. Na koszt obsługi emisji obligacji składają się: koszty przygotowania prospektu emisyjnego lub memorandum, prowizje dla organizatora emisji oraz ewentualny koszt uzyska-

nia ratingu. Często zdarza się, że ogólny koszt emisji nie przekracza 1% jej wartości. Na przykład Kielce, które wyemitowały obligacje komunalne o łącznej wartości 25 mln zł, zapłaciły swojemu agentowi jedynie 0,25% wartości emisji. Natomiast koszty uzyskania kredytu, oprócz kosztów odsetkowych, to suma zapłaconej marży oraz prowizji pobieranej przez bank plus koszty ewentualnych zabezpieczeń. Podstawową zaletą emisji obligacji komunalnych jest duża swoboda operowania środkami finansowymi przez emitenta, który niemal natychmiast może nimi dysponować. Mimo że emisja przeznaczana jest na konkretny cel (tak jak w przypadku kredytu), to nadwyżkę nad bieżącymi wydatkami można przejściowo ulokować bądź zainwestować.

Pomimo ewidentnych korzyści wynikających z emisji obligacji komunalnych, nadal są one znacznie mniej popularne niż kredyty bankowe. Powodem takiej sytuacji może być brak stabilności władzy w mieście. Funkcjonowanie na rynku finansowym wymaga długoletnich planów strategicznych. Emisja obligacji to często zadłużenie miasta na konto przyszłej ekipy rządzącej. Z tego powodu władze powstrzymują się od podejmowania decyzji o emisji [6].

Nadal niewykorzystaną formą finansowania zadań inwestycyjnych jest emisja obligacji przychodowych (*revenue bonds*). Jak już wspomniano, atrakcyjność tej formy finansowania wynika m.in. z możliwości dostosowania zapadalności tego instrumentu do przepływów pieniężnych niezbędnych do realizacji określonej inwestycji. Warto jednak podkreślić, że do tej pory żadna z jednostek samorządu terytorialnego nie wyemitowała tego rodzaju papierów wartościowych. Wynika to bynajmniej nie z braku znajomości tego instrumentu, ale raczej z postawy samych banków. Tymczasem na amerykańskim rynku finansowym obligacje przychodowe funkcjonują już od wielu lat. Cechuje je stosunkowo niski poziom ryzyka, gdyż w wielu przypadkach obligacje przychodowe, emitowane przez jednostki samorządowe, mają gwarancje rządowe (federalne lub stanowe). Dochody stanowiące zabezpieczenie wykupu obligacji pochodzą tam głównie z eksploatacji lotniska, portu morskiego, instalacji wodno-kanalizacyjnej, elektrowni lub elektrociepłowni, odzysku zasobów, opłat za przejazd i podatku drogowego, z pożyczek studenckich, hipoteki na domach jednorodzinnych lub wielorodzinnych oraz polisy komercyjnego towarzystwa ubezpieczeniowego lub gwarancji bankowej. Ponadto zabezpieczeniem obligacji przychodowych mogą być kondycja finansowa firmy realizującej określone przedsięwzięcie lub samo przedsiębiorstwo. W takim przypadku władze samorządowe emitują obligacje przychodowe w imieniu tego przedsiębiorstwa lub na rzecz danego przedsięwzięcia gospodarczego [1].

Czynnikiem, który skłania władze miasta do rozważenia finansowania inwestycji komunalnych poprzez emisję obligacji przychodowych jest niewątpliwie fakt, że środków zgromadzonych na rachunku bankowym oraz świadczeń należnych obligatariuszom od emitenta obligacji przychodowych nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa we wspomnianym wcześniej art. 113 ustawy o finansach publicznych. Stwa-

rza to jednostkom samorządu terytorialnego, w których wskaźnik rocznej obsługi długu zbliża się do 15%, możliwość znalezienia dodatkowych środków na współfinansowanie inwestycji realizowanych za pomocą funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Wykorzystanie obligacji przychodowych w polityce finansowej prowadzonej przez samorząd terytorialny nakłada na władze samorządowe obowiązek przygotowywania projektów inwestycyjnych, w tym studium wykonalności zawierające wszelkie parametry techniczno-organizacyjno-finansowe danej inwestycji, co wymaga dobrej znajomości metod analiz ekonomicznych przedsięwzięć oraz kosztów z nimi związanych. Miasto, decydując się na emisję obligacji przychodowych, powinno w propozycji nabycia skierowanej do inwestorów zawrzeć wszelkie informacje, które pozwolą na ocenę jego sytuacji finansowej. Emitent obligacji zobowiązany jest do udostępniania danych dotyczących nie tylko celów i wysokości emisji, wartości nominalnej i ceny emisyjnej obligacji lub sposobu jej ustalania, ale również wysokości i form ewentualnego zabezpieczenia. Informacje te pozwalają potencjalnym nabywcom obligacji na poznanie efektów przedsięwzięcia, które ma być sfinansowane z emisji obligacji, oraz na ocenę zdolności emitenta do wywiązania się ze zobowiązań wynikających z obligacji.

W niewielkim stopniu także potencjał banków jest wykorzystywany w factoringu należności². Jest to usługa finansowa polegająca na wykupywaniu przez wyspecjalizowanego pośrednika (faktora) wierzytelności pieniężnych przysługujących miastu (faktorantowi) z tytułu sprzedaży, dostarczania towarów lub świadczenia usług. Jednocześnie bank może świadczyć na rzecz miasta usługi dodatkowe, jak np. przyjmowanie ryzyka wypłacalności dłużników, windykacja należności, monitorowanie dłużników, wypłacanie zaliczek na poczet przyszłych należności oraz tworzenie banku danych dotyczących dłużników miasta.

Factoringu nie należy jednak traktować jako panaceum na wszystkie finansowe kłopoty miasta. Korzystanie z tego typu usług powinno być zawsze poprzedzone stosownym rachunkiem opłacalności. Z jednej strony miasto świadomie i dobrowolnie rezygnuje z części dochodów, jakie w normalnych okolicznościach mogłoby uzyskać, z drugiej zaś rezygnacja ta może jednak oznaczać udoskonalenie przepływów pieniężnych, przejmuje je bowiem podmiot specjalizujący się w tej dziedzinie. Należy równocześnie pamiętać, że faktor, jako podmiot zewnętrzny w stosunku do miasta, w pierwszej kolejności realizuje własne interesy ekonomiczne (czyli osiągnięcie maksymalnego zysku), co może pozostawać w pewnym sensie w sprzeczności ze społecznym celem działania miasta.

„Schematyczne” podejście władz miasta do procesów zarządzania finansami często prowadzi do tego, że bank traktowany jest jedynie jako pośrednik w trans-

² Umowa factoringu jest umową odpłatną. Prowizja banku, w zależności od długości okresu, jaki pozostał do dnia płatności danej wierzytelności, i oceny możliwości uzyskania należności pieniężnej od dłużnika, wynosi ok. 0,5-1,5 % wartości faktury brutto. Bank pobiera dodatkowo odsetki od kwoty wypłaconej zaliczki. Miasto ponosi również koszty zabezpieczenia (najczęściej jest to weksel *in blanco*).

akcjach finansowych, a nie jako podmiot, który może usprawnić i zracjonalizować procesy gospodarowania środkami publicznymi. Bankowa obsługa miasta zatem nie powinna ograniczać się jedynie do „tradycyjnych” instrumentów, tj. prowadzenia rachunku bieżącego i udzielania kredytów. Coraz więcej polskich banków oferuje pakiet usług z zakresu *cash management*, realizowanych na wysokim poziomie. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o usługach doradczych z zakresu ekonomiki, finansów, inwestycji czy ochrony środowiska. Banki zapewniają też pomoc przy restrukturyzacji przedsiębiorstw, pośredniczą w procesach prywatyzacji mienia komunalnego.

Banki proponują również kompleksową obsługę i koordynację wszystkich procesów związanych z wdrożeniem systemu zarządzania płynnością. Na podstawie przeprowadzonej diagnozy bank opracowuje strategię zarządzania płynnością, określając kształt i charakter komórki odpowiedzialnej za te zadania. Strategia taka obejmuje także ewentualne szkolenia dla pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za zarządzanie płynnością miasta. Należy jednak podkreślić, że przygotowany przez bank system zarządzania nadwyżkami finansowymi nie powinien w żaden sposób naruszać zasad polityki lokacyjnej opracowanych przez skarbnika i prezydenta miasta. W przypadku braku opracowań z zakresu zasad polityki lokacyjnej system zarządzania płynnością, opracowany przez bank, może z powodzeniem stanowić podstawę ich tworzenia.

Szczególnie ważną rolę przypisuje się bankom w dziedzinie doradztwa i finansowania inwestycji z wykorzystaniem środków pieniężnych pochodzących z programów strukturalnych Unii Europejskiej. Oferta doradztwa w tym zakresie powinna obejmować analizę efektywności projektu oraz analizę finansową budżetu (pod kątem możliwości sfinansowania wymaganego wkładu własnego ze środków własnych i zewnętrznych). Banki oferują nie tylko kredyty współfinansujące przedsięwzięcia z dopłatami ze środków Unii Europejskiej, ale także tzw. kredyty pomostowe, przeznaczone na sfinansowanie luki czasowej pojawiającej się pomiędzy terminami regulowania faktur a dniem otrzymania środków pieniężnych z programu unijnego. Termin spłaty takiego kredytu jest elastyczny, co pozwala na dostosowanie go do terminu otrzymania dotacji. Poza tym banki oferują usługi zabezpieczające ryzyko kredytowe (np. transakcje *forward*, *average rate forward*).

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić, że oferta bankowa jest mocno rozbudowana. Konkurencja między bankami w walce o pozyskanie klienta sprawia, że oferują one coraz to nowsze produkty, przystosowane do indywidualnych potrzeb miasta. Coraz częściej na wybór banku wpływa nie lokalizacja, lecz kondycja kapitałowa, ceny, jakość oferowanych usług czy konkurencyjne oprocentowanie. Miasta często decydują się na współpracę z kilkoma bankami. Pozytywna kooperacja między władzami samorządowymi a bankami może przyczynić się niewątpliwie do poprawy jakości zarządzania gospodarką finansową miasta. Możliwe jest to jednak tylko wówczas, gdy wyspecjalizowana kadra, zarówno

w urzędzie miasta, jak i w banku, będzie umiała zidentyfikować potrzeby miasta i w efektywny sposób dostosować do nich ofertę banku.

Literatura

- [1] Fabozzi F.J., *Rynki obligacji. Analiza i strategię*, WIG Press, Warszawa 2000, s. 210.
- [2] Godziszewski B., Kotlińska J., Radecki A., *Plaszczyzny współpracy gmin wielkopolskich z bankami (wyniki badań ankietowych)*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, T. 2 – Finanse i budżety samorządów, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, ss. 410-411.
- [3] Korenik D., *Wybrane prawno-ekonomiczne przesłanki wzrostu zainteresowania banku uniwersyteckiego finansowaniem samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *I Forum Samorządowe. Polska Samorządność w Integrującej się Europie*, red. I. Oślak, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 251.
- [4] Krasucka-Bodynek M., Stanisławiszyn H., *Bankowa obsługa budżetu gminy*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, T. 2 – Finanse i budżety samorządów, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 401.
- [5] Mikołajczak R., *Obsługa bankowa bieżącej działalności samorządu terytorialnego*, [w:] *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 80.
- [6] Pokojska M., *Komu potrzebne obligacje komunalne*, „Gazeta Bankowa” 2000, nr 13.
- [7] Szostak R., *Obsługa bankowa budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 3.
- [8] Tomala P., *Cash pooling jako metoda poprawy efektywności*, „Finansista” 2002, nr 13 – 2003 nr 1.
- [9] Tegler E., *Gmina na rynku kapitałowym*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 6.
- [10] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, DzU nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- [11] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- [12] Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o obligacjach, DzU nr 83, poz. 420, z późn. zm.
- [13] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU nr 140, poz. 939, z późn. zm.
- [14] Weber M., *Dwa warianty*, „Wspólnota” 1997, nr 30.

BANK SYSTEM IN FINANCIAL ECONOMY OF A CITY

Summary

The aim of this article is to generally specify the problems of co-operation of banks and the city as territorial self-governed units. The beginning of co-operation of banks and territorial self-governed units was difficult. From one side banks did not have specified offer for cities or procedures that banks had, were to complicated. From another side, bank employees complained on disability of self-governed authorities to specify detailed unit's needs. Nowadays, with constant and fast development of bank services grows the number of high-level financial instruments for self-governments. These instruments are being developed and modernized constantly. In times of close co-operation, many financial institutions offer broad advisory services for choosing (by the city) the best financial source for given investment; concept preparation for getting relatively less expensive financial sources as well as for the appraisal of profitability of development projects.