

JOANNA FURTAK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

BANK KOMERCYJNY JAKO PARTNER SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM LOKALNYM I REGIONALNYM

Abstract: In recent decade the forms and dimension of cooperation between self-government and commercial banking was changed as a result of socio-economic changes, new territorial organization of the state and challenges connected with our accession to EU. The article outlines the key areas of cooperation between regional and local self-governments and commercial banks in order to present the possibilities of active participation the banks in the process of management the local and regional economy and development. The banking – partner is expected to offer a complex of financial services, active financial and investment advisory and other bonuses for local community. Nowadays the key role should play the partnership between self-governments and commercial banks with the specific aim of preparing applications, financing and monitoring the projects, which are supported by European Communities.

Wstęp

Współpraca banków i samorządu gminnego trwa już ponad 10 lat i w tym okresie nastąpiły zasadnicze przemiany w życiu gospodarczym i społecznym oraz w terytorialnej organizacji kraju. Pojawiły się także nowe wyzwania związane z aspiracjami i bliską datą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W nowych warunkach działania samorządu terytorialnego rośnie znaczenie zarządzania jako czynnika rzutującego na sytuację ekonomiczno-finansową tych jednostek i perspektywy ich rozwoju. Zmianie ulega także zakres i formy współpracy samorządu i banku komercyjnego. Celem rozważań jest przedstawienie głównych obszarów tej współpracy z punktu widzenia możliwości włączania się banków w proces zarządzania gospodarką samorządową oraz rozwo-

jem lokalnym i regionalnym. Tak sformułowanemu celowi podporządkowany jest układ opracowania.

Na początku przedstawiono specyfikę zarządzania rozwojem regionu i układu lokalnego uwzględniając nowoczesne podejście do procesu zarządzania obejmującego planowanie, podejmowanie decyzji, przewodzenie (kierowanie), organizowanie i kontrolowanie. Następnie skoncentrowano się na płaszczyznach współpracy jednostek samorządowych z partnerem bankowym i wskazano możliwości aktywnego włączania się banków komercyjnych w zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym.

Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot zarządzający rozwojem lokalnym i regionalnym

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 samorządowy¹. 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 ostatnia budzi najwięcej kontrowersji) do prowa-

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

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

dzenia polityki intraregionalnej oraz zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Obie dziedziny są wobec siebie komplementarne, a w znacznej mierze przenikają się. „Dzięki zarządzaniu mamy możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki rozwoju, która stanowi koncepcyjno-praktyczną podstawę samorządu terytorialnego”³. W ramach przydzielonych zadań publicznych polityka i zarządzanie rozwojem regionalnym leżą w gestii samorządu województwa. Wyznacza on kierunki rozwoju regionu opracowując strategię rozwoju regionu, programy wojewódzkie i kontrakty wojewódzkie oraz ponosi odpowiedzialność za ich praktyczną realizację⁴. Zakres polityki rozwoju regionu prowadzonej przez samorząd województwa określa odpowiedni zapis *Ustawy*⁵. Programowanie i realizację polityki rozwoju regionu oraz monitorowanie i nadzór nad całością działań podejmowanych na rzecz rozwoju powierzono zarządowi województwa. Natomiast sejmik wojewódzki wytycza główne kierunki polityki intraregionalnej przez 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 zapewnienie ładu przestrzennego i ochronę środowiska naturalnego. W procesie zarządzania koncentruje się zatem na tworzeniu i realizacji koncepcji, projektów i rozwiązań skierowanych na wzrost konkurencyjności regionu i jego wszechstronny rozwój. Współdziała w tym zakresie 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 lokalnym⁶. Realizując z najwyższą starannością przy-

³ E. Wojciechowski: *Aktualność problematyki zarządzania w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, E. Bojar, B. Plawgo (red.), Wydawnictwo Nauka – Edukacja, Warszawa 2000, s. 96.

⁴ *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, tekst jedn. Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1590 z późn. zm., art. 11, ust. 1 i 3-5.

⁵ *Ibidem*, ust. 2.

⁶ *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, art. 7 ust. 1. oraz *Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, tekst jedn. Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm., art. 4 ust. 1.

znane im zadania i gospodarując na danym obszarze – a w tym celu – zarządzając finansowym i rzeczowym majątkiem komunalnym oraz ludźmi, przyczyniają się również do rozwoju lokalnego.

Ze swej istoty zarządzanie obejmuje zestaw działań (takich jak planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny⁷. Wszystkie te działania odnoszą się również do zarządzania regionem i układem lokalnym, chociaż wykazują pewne różnice w porównaniu z zarządzaniem organizacją (przedsiębiorstwem). Specyfika samorządu terytorialnego wszystkich szczebli wynika z podejmowanej przezeń działalności, którą 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 zarobkową⁸. 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. Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym integruje zatem zarządzanie w zakresie realizacji zadań ze sfery użyteczności publicznej i sfery zarobkowej. Samorzady pełnią bowiem jednocześnie funkcję gospodarza i *quasi*-podmiotu gospodarczego. Planują i podejmują decyzje we własnym imieniu, na własny rachunek i ponoszą za nie odpowiedzialność. Jednak ich samodzielność decyzyjna podlega pewnym ograniczeniom wynikającym z ustawowych wymogów nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego. Organizowanie stanowi tworzenie lub koordynowanie działalności różnych instytucji funkcjonujących w układzie lokalnym i regionalnym i powinno opierać się na współpracy (odejście od struktur funkcjonalnych na rzecz zespołów zadaniowych, szczególnie polecane na szczeblu lokalnym). Zarządzający gospodarką samorządową oprócz tradycyjnie wymienianych cech menedżera rynkowego powinien posiadać takie szczególne umiejętności, jak naürzędność interesu wspóinego czy zdoiności koor-
dy-

⁷ R. W. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa 1996, s. 38.

⁸ E. Wojciechowski: *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 14.

nacyjne. Natomiast kontrolowanie i ocena polityki rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga udziału podmiotów znajdujących się w otoczeniu (nie objętych gospodarką samorządową, a działających na terenie danego samorządu) m.in. przez komitety monitorujące.

Banki działają w otoczeniu jednostek samorządowych, zatem wywierają na nie pewien wpływ, a jednocześnie stanowią obiekt oddziaływania tych jednostek. Oba podmioty są także zainteresowane rozwojem swojego obszaru i sprzyjają mu. Bowiem im lepiej prosperuje lokalna (regionalna) gospodarka, tym bogatsi są klienci banku i większe jego zyski. Dlatego banki komercyjne mogą, a nawet powinny włączyć się w każdą z wymienionych sekwencji procesu zarządzania gospodarką samorządową oraz rozwojem lokalnym i regionalnym.

Współpraca banku komercyjnego i samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym

Banki są specyficznymi podmiotami łączącymi funkcje instytucji zaufania publicznego i przedsiębiorstwa komercyjnego ze wszystkimi tego konsekwencjami. 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 wiele czynności finansowych, przejmując ten obowiązek od innych podmiotów⁹. Odgrywają zatem wiele ról: płatnika, pośrednika, agenta, gwaranta oraz instrumentu w realizacji polityki gospodarczej państwa¹⁰. Dokonują przy tym transformacji informacji, wielkości sumy pieniędzy, ryzyka oraz terminu.

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.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mają nieco różne oczekiwania wobec banków. Są bowiem zróżnicowane między sobą pod względem potencjałów ekonomicznych, liczby ludności, po-

⁹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. *prawo bankowe*, tekst jedn. Dz. U. 2002 nr 72, poz. 665 z późn. zm., art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 6.

¹⁰ W. Jaworski, Z. Krzyżkiewicz, B. Kosiński: *Banki, rynek, operacje, polityka*, Wyd. X, Poltext, Warszawa 2002, s. 14-15.

ziomu i struktury dochodów, czy wreszcie popytu na usługi finansowe. Jednak potrzeby samorządów terytorialnych wszystkich szczebli wykraczają już poza tradycyjne usługi bankowe. Oczekują one od swego partnera bankowego kompleksowej obsługi finansowej, aktywnego doradztwa w zarządzaniu majątkiem, a także dodatkowych profitów dla organów samorządowych i społeczności. Oczekiwania te przekładają się również na podjęcie szerszej współpracy we wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego.

Kompleksowa obsługa finansowa potrzeb samorządu terytorialnego obejmuje następujące płaszczyzny współpracy banku komercyjnego i samorządu terytorialnego:

- bezpieczne i zyskowe przechowywanie środków finansowych na rachunkach bankowych oraz ich szybkie, terminowe i bezpieczne transferowanie;
- zabezpieczenie środków przed utratą wartości przez atrakcyjny system lokowania czasowo wolnych środków;
- wspomaganie rozliczania się tych jednostek z innymi instytucjami i pracownikami;
- udostępnianie środków na finansowanie zadań samorządu terytorialnego i zapewnienie wyboru optymalnego instrumentu finansującego jego potrzeby.

Jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek posiadania rachunku bankowego¹¹. Banki mogą prowadzić dla nich następujące rodzaje rachunków: bieżący, pomocniczy, lokat terminowych oraz koncentryczny. Ten ostatni pozwala na kumulowanie środków podmiotów wielooddziałowych lub posiadających wiele rachunków. Bank obsługujący rachunki samorządu pełni także funkcje doradcy w zagospodarowaniu wolnych środków, ponieważ na ogół wydatki nie pokrywają się z terminami wpływów. Banki oferują jednostkom samorządowym korzystniejsze od standardowego oprocentowanie oraz dodatkowe świadczenia np. opusty prowizji w rozmaitych usługach bankowych czy usługi okołorachunkowe. Te ostatnie obejmują np. 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

¹¹ 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.

personelu w jego obsłudze. 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.

Banki proponują samorządom korzystne lokaty nadwyżek pieniężnych o szerokim wachlarzu terminów, tworzone automatycznie lub negocjowane, ponadto umożliwiają inwestowanie w różnego rodzaju papiery wartościowe.

Banki uczestniczą w rozliczeniach pieniężnych między jednostkami samorządu terytorialnego a ich partnerami gospodarczymi. Posiadając sprawny system rozliczeń pieniężnych i dysponując wielopłaszczyznowymi połączeniami za pomocą sieci teletransmisji umożliwiają dokonywanie operacji rozliczeniowych w czasie rzeczywistym (tryb *on-line*) oraz współpracę z klientem we wszystkich placówkach, niezależnie od miejsca otwarcia i prowadzenia rachunku podstawowego. Jest to niezmiernie istotne przy prowadzeniu obsługi na większym terytorium (np. województwa czy kraju). W sytuacjach nawiązywania kontaktów 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.

Specyfika gospodarki samorządowej i ograniczona samodzielność finansowa samorządów (zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej budżetów lokalnych i regionalnych), a także duże potrzeby finansowe związane przede wszystkim z koniecznością likwidacji luki infrastrukturalnej oraz realizacją coraz to nowych zadań¹² stanowią zasadnicze przyczyny poszukiwania zewnętrznych źródeł zasilania. Spośród bankowych instrumentów finansowania bieżącej i/lub inwestycyjnej działalności samorządu terytorialnego, największe znaczenie mają kredyty, obligacje komunalne (ogólne) czy usługi gwarancyjne natomiast niedostatecznie wykorzystywane pozostają nadal usługi faktoringowe, leasing, obligacje przychodowe czy finansowanie przez oszczędności (ESCO).

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania obligacji na następujące cele¹³:

¹² Samorządom przekazano ok. 63% zadań należących do kompetencji administracji rządowej; W. Śniecikowski, *Nowa jakość w administracji publicznej*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12.

¹³ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Dz.U. 1998 Nr 155, poz.1014 z późn. zm., art. 48.

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

Pierwszy rodzaj zobowiązań przyczynia się do zachowania płynności finansowej (budżetowej) i zabezpieczenia finansowego bieżących zadań jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w drugim przypadku kredytowanie wiąże się w praktyce z różnymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi, chociaż brak jest ustawowego rozdziału między dochodami (i wydatkami) bieżącymi i inwestycyjnymi, zatem 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). Korzystanie z pomocy kredytowej stwarza możliwość dostarczania więcej dóbr i usług niż pozwalałyby na to bieżące dochody (efekt podobny do dźwigni finansowej).

Zadłużenie całego sektora samorządowego w III kwartale 2002 r. przekroczyło 13 mld zł (podczas gdy na koniec 2001 r. wyniosło 12,3 mld zł). Zarówno pod względem dynamiki, jak i udziału w ogólnym zadłużeniu słabnącą pozycję zajmują gminy (co jest wynikiem m.in. braku wolnych środków na spłatę długu przy malejących dochodach ze sprzedaży majątku komunalnego). Natomiast stale rośnie zadłużenie nowych szczebli (ponad 14-krotny wzrost zadłużenia odnotowano w 2001 r. w powiatach ziemskich). Zjawisko to może niepokoić ze względu na brak ich odpowiedniego wyposażenia w dochody własne. Jednak dług jednostek samorządu terytorialnego pozostaje w bezpiecznej odległości od ustawowych ograniczeń¹⁴. Wskaźnik zadłużenia ogółem w III kwartale 2002 r. wyniósł 16,6%, natomiast na koniec 2001 r. – 15,4% (tylko w 10 gminach spośród 2821 wszystkich jednostek samorządowych przekroczył on dopuszczalny poziom 60%), a w Krakowie zbliżył się do tej wartości¹⁵.

Obserwowany stały spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem i w dochodach ogółem jest sygnałem, że inwestycje

¹⁴ *Ibidem*, art. 45-46 i 113-114.

¹⁵ Dane liczbowe pochodzą z Ministerstwa Finansów. Informacje o stanie zobowiązań według tytułów za lata 1999-2002 oraz o stanie należności za lata 2001-2002 jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2003.

tycje samorządowe są blokowane przez nadmierny wzrost wydatków bieżących. Podejmowanie inwestycji zdeterminowane jest zatem możliwościami zadłużania się. Będzie ono nadal rosło, także z powodu konieczności zapewnienia montażu finansowego – przeciętnie 25% – przy korzystaniu z bezzwrotnych funduszy przedakcesyjnych, a po przystąpieniu do Unii Europejskiej – z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Chociaż rządowy *projekt Ustawy o finansach publicznych* utrzymuje dotychczasowe wysokości limitów zadłużenia (łącznie kwota rat przypadających do spłaty w danym roku budżetowym z tytułu zaciągniętych zobowiązań nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów, natomiast łączny dług na koniec roku nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów) lecz zmienia sposoby ich liczenia. Powyższe ograniczenia nie są stosowane w przypadku zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz wyemitowania papierów wartościowych w celu zagwarantowania udziału własnego samorządów, umożliwiającego korzystanie z funduszy strukturalnych czy Funduszu Spójności, co ułatwi jednostkom samorządowym dostęp do tych źródeł finansowania, zwłaszcza już znacznie zadłużonym. Zatem tzw. miękkie finansowanie (*soft financing*) pobudza kredytowanie komercyjne. Korzystanie z takich kredytów wymusza efektywniejsze zarządzanie publicznymi pieniędzmi, gdyż jednostka jest monitorowana przez kredytobiorcę. Mimo że w ofercie większości banków komercyjnych oferowane są kredyty inwestycyjne „SAPARD” i inne, nadal jednak nie rozwiązują one problemu absorpcji środków pomocowych przez mniejsze i biedniejsze gminy, które potrzebują wsparcia w opracowywaniu i współfinansowaniu dobrych projektów. Jest to tym trudniejsze, że w ramach SAPARDU inwestycje wymagają prefinansowania, w czym nie mogą być wykorzystane kredyty preferencyjne, aby otrzymać częściowy zwrot kosztów. W przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności możliwe są następujące formy płatności: zaliczkowa, okresowa lub salda końcowego. Projekt schematu przepływu środków z funduszy strukturalnych opierający się na doświadczeniach zdobytych przy korzystaniu z funduszy przedakcesyjnych (głównie PHARE i SAPARD) zakłada wypłatę 7% zaliczki, a następnie okresową refundację poniesionych nakładów. Natomiast projekt schematu przepływów finansowych dla Funduszu Spójności bazuje na doświadczeniach nabytych przy wdrażaniu programu ISPA i przewiduje 20% płatności z góry na rozpoczęcie inwestycji. Płatności okresowe i salda końcowego odnoszą się do wydatków faktycznie poniesionych korespondujących z udokumentowanymi wydatkami beneficjentów końcowych.

Coraz więcej banków oferuje samorządom terytorialnym usługę doradcy bankowego, który współpracuje z nimi w zakresie zarządzania komunalnym majątkiem finansowym i rzeczowym¹⁶. W drugim przypadku polega ono na typowaniu składników majątkowych i wyborze jednego z ustawowo¹⁷ wskazanych sposobów gospodarowania nimi (np. sprzedaż, oddanie nieruchomości w wieczyste użytkowanie (grunty) lub w zarząd, oddanie nieruchomości w najem lub dzierżawę), w celu zwiększenia dochodów budżetowych. Ponadto, rzeczowy majątek komunalny może stanowić zabezpieczenie zaciągniętych zobowiązań, wobec czego konieczny jest wybór odpowiednich składników majątkowych i form zabezpieczenia np. hipoteki. Banki mogą także pośredniczyć i organizować proces przekształceń własnościowych oraz proces restrukturyzacji finansowej i organizacyjnej przedsiębiorstw komunalnych.

Banki doradzają jednostkom samorządu terytorialnego również w kwestii zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Dysponują po temu odpowiednimi informacjami gospodarczymi, wykwalifikowaną kadrą i doświadczeniem w obsłudze podmiotów gospodarujących na danym obszarze. Jako doradca finansowo-ekonomiczny mogą współuczestniczyć w opracowywaniu strategii i programów rozwoju województwa, a następnie wspomagać finansowo ich realizację. Ponadto, mogą włączać się w zawieranie 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 danego terenu.

Istotnym polem współpracy banków z samorządami staje się doradztwo w zakresie przygotowania projektów zgłaszanych w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej (analiza przedinwestycyjna i ocena projektów, analiza możliwości montażu finansowego z różnych źródeł itp.).

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 gospodarki rynkowej, jak i współtworzą regionalne i lokalne środowisko dla działalności gospodarczej. Region nasy-

¹⁶ Szerzej: J. Szambelańczyk, *Charakterystyka oferty usług bankowych dla jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, E. Denek (red.), Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s.153-155.

¹⁷ *Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, tekst jedn. Dz. U. 2000, nr 46, poz. 543 z późn. zm.

cony 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 zagranicznych¹⁸. Znając lokalne środowisko gospodarcze i firmy, których działalność jest zgodna z priorytetami rozwoju danego terenu, banki mogą także kojarzyć partnerów gospodarczych oraz poszukiwać i pozyskiwać inwestorów krajowych i zagranicznych. Wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego współtworzą wiele przedsięwzięć wspomagających rozwój przedsiębiorczości w regionie. Można wymienić fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, parki naukowo-przemysłowe, spółki *venture capital* itp. Działalność banku przynosi także inne korzyści dla wspólnoty samorządowej. Jeżeli dana jednostka samorządowa ma uprawnienia właścicielskie, może partycypować w zyskach wypracowanych z działalności banku (tzw. bank komunalny). Faktyczne zasilanie budżetu samorządowego ma miejsce z tytułu opodatkowania banku, bądź firm utworzonych przez bank. 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-badawczej¹⁹.

Wnioski

Specyfika poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w Polsce uwidacznia pewien dualizm w procesie zarządzania ich rozwojem. Samorząd województwa koncentruje się na tworzeniu i realizacji koncepcji, projektów i rozwiązań skierowanych na wzrost konkurencyjności regionu i jego wszechstronny rozwój. Natomiast samorząd gminny i powiatowy skupia się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb

¹⁸ J. Kropiwnicki, R. Szewczyk: *Regionalne profile Polski*. PARR, Warszawa 1998, s. 16.

¹⁹ Szerzej: K. Kietlińska, *Sponsoring jako źródło finansowania gospodarki*, [w:] *Bankowe i pozabankowe źródła finansowania gospodarki*, J. Głuchowski, I. Ohi, (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu im. M. Kopernika, Toruń 1997, s. 127-134.

wspólnoty o charakterze lokalnym, a w związku z tym zarządza przede wszystkim finansami, majątkiem i ludźmi.

Współczesne wyzwania, jakie stoją przed zarządzającym rozwojem lokalnym i regionalnym wymagają przeniesienia punktu ciężkości z administrowania na jego aktywne i kreatywne kształtowanie. Powinno ono opierać się na procesie negocjacji, konsultacjach, harmonizowaniu działań i inicjatywach lokalnych, co w praktyce nie zawsze jest dostatecznie wykorzystywane. Szansę dla nowej jakości zarządzania rozwojem gminy, powiatu czy województwa stwarza współpraca z partnerem, którego charakteryzuje bezpieczeństwo i efektywność działania, doświadczenie i stale pogłębiana wiedza, a także dostęp do nowoczesnych technologii, liczne powiązania z podmiotami gospodarującymi na danym obszarze oraz możliwość wszechstronnego zaspokojenia ich potrzeb. Te cechy mają w większym lub mniejszym stopniu banki, które mogą stać się jednostką napędową endogenicznego rozwoju.

Otwartą sprawą, która może stać się przedmiotem dalszej dyskusji pozostaje wybór właściwego partnera bankowego. Oprócz przedstawionej opcji znalezienia stałego partnera bankowego, który w sposób kompleksowy zaspokajałby potrzeby samorządów (alternatywą dla banków komercyjnych jest m.in. bankowość spółdzielcza), mogą one tworzyć własne banki komunalne czy przejmować lub nabywać udziały (akcje) banków istniejących uzyskując właścicielski wpływ na ich politykę. Wybór banku macierzystego jest również zdeterminowany przez warunki ekonomiczne ofert, jakość obsługi bankowej i zakres możliwej współpracy.

Potrzeby samorządów terytorialnych wszystkich szczebli wykraczają już poza tradycyjne usługi bankowe. Wymagają zatem od swego partnera bankowego kompleksowej obsługi finansowej, aktywnego doradztwa w zarządzaniu majątkiem, a także dodatkowych profitów dla organów samorządowych i społeczności. Szczególnie istotnym obszarem współpracy banków i samorządów stanie się w najbliższej przyszłości partnerstwo w przygotowaniu, finansowaniu i monitorowaniu inwestycji z wykorzystaniem środków pomocowych Unii Europejskiej.