

## **Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008-2011**

### **Wstęp**

Jednym z obszarów zarządzania środkami finansowymi przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) w Polsce jest lokowanie ich nadwyżek. Działalność ta poddana jest jednak pewnym ograniczeniom z uwagi na funkcjonujące przepisy prawa. Przepisy te determinują przede wszystkim rodzaj lokowanych środków oraz wykorzystywane w tym celu instrumenty. Wprowadzanie tego typu ograniczeń może zatem wpływać na zakres zarządzania tymi środkami. Stąd celem artykułu jest przedstawienie działalności lokacyjnej prowadzonej przez jst w Polsce w latach 2008-2011. W rezultacie zanalizowano pojęcie środków, które mogą być lokowane przez jst oraz instrumenty tej działalności.

### **1. Pojęcie wolnych środków jako przedmiotu działalności lokacyjnej jst w Polsce**

W procesie zarządzania środkami finansowymi jst mogą lokować tzw. wolne środki, których definicja pojawia się wielokrotnie w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku. W artyku 48 tej ustawy, w przeciwieństwie do wcześniej obowiązujących przepisów [Ustawa..., 2005, art. 38], ustawodawca wskazuje, że nie mogą to być środki pochodzące z dotacji z budżetu. Takie stwierdzenie wyłącza w rezultacie zarówno środki z budżetu państwa, jak również dotacje z budżetów innych jst. Ponadto, w przypadku niektórych jednostek sektora finansów publicznych, wolne środki rozumiane są jako środki znajdujące się w dyspozycji tych jednostek, które nie są wydatkowane w danym dniu na wykonywanie zadań, ani na ich funkcjonowanie [Ustawa..., 2009, art. 48 ust. 3]. Można zatem zauważyć, że obowiązujące od 2010 roku przepisy prawa zmniejszyły zakres środków będących w posiadaniu jst, które mogą być przedmiotem lokat. W praktyce Ministerstwo Finansów argumentuje, że zakaz lokowania wolnych środków z tytułu otrzymywanych dotacji sprzyja wydatkowaniu środków publicznych w sposób ce-

---

\* Dr, Katedra Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, p.galinski@wp.pl

lowy i oszczędny przy zachowaniu zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, przy terminowej realizacji zadań [WAP, 2010, s. 6]. Wynika z tego, że ustawodawca obawia się zbytnej zwłoki w wydatkowaniu otrzymywanych przez jst dotacji. Niektóre jednostki mogą bowiem lokować tego typu środki kosztem przeciągania terminu realizacji określonych zadań. Tego typu obawy nie powinny jednak dotyczyć wszystkich otrzymywanych przez jst dotacji z budżetu. Przykładem mogą tu być dotacje otrzymywane na realizację programów i projektów unijnych. Otrzymanie tej dotacji wynika bowiem z treści podpisanej umowy o dofinansowanie, której integralną częścią jest harmonogram finansowo-rzeczowy. Wydaje się zatem nieuzasadnione, aby w takich przypadkach jst narażały się na konieczność zwrotu tego typu dotacji w wyniku niezgodnej z warunkami umowy realizacji określonego projektu, np. zadań o charakterze inwestycyjnym. Powinny one bowiem efektywnie zarządzać środkami finansowym w ramach projektu unijnego, lokując tym samym czasowo wole nadwyżki tych środków.

Pojęcie wolnych środków pojawia się również w artykule 264 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Przytoczone tam przepisy dotyczą z kolei możliwości upoważnienia zarządu jst do lokowania m. in. wolnych środków na rachunkach w bankach, które nie prowadzą bankowej obsługi budżetu danej jst [Ustawa..., 2009, art. 264 ust. 3]. Konstrukcja tego artykułu może także powodować pewne kontrowersje. Nie zdefiniowano tam bowiem pojęcia „wolnych środków”, wprowadzając jednocześnie termin „wolnych środków budżetowych”.

Niespójność ustawowych przepisów dotyczących pojęcia „wolne środki” potwierdza także artykuł 217 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Wskazuje on, że deficyt budżetowy w jst może być finansowany między innymi środkami pochodzącymi z wolnych środków. Jednakże w tym przypadku określa je jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, która wynika z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych [Ustawa..., 2009, art. 217 ust. 2]. Tak rozumiane wolne środki stanowią w rezultacie przychód w budżecie jst i nie mogą być w żaden sposób łączone z dochodami budżetowymi w postaci dotacji.

Reasumując wydaje się, że przedmiotem działalności lokacyjnej jst mogą być zarówno środki w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, jak również środki pochodzące z nierozdysponowanej skumulowanej nadwyżki budżetowej oraz pozostałe, niezagospodarowane środki przypadające na dany okres, z tym że nie mogą one

pochodzić z tytułu otrzymanej dotacji z budżetu [Rutkowska-Tomaszewska, 2012, s. 26].

W tym miejscu warto również wspomnieć o odmiennym pojmowaniu „wolnych środków” w literaturze przedmiotu z zakresu finansów samorządu terytorialnego. Przykładem jest tu praca M. Jastrzębskiej dotycząca polityki budżetowej w jst. W pracy tej autorka definiuje „wolne środki” jako różnicę pomiędzy dochodami ogółem i wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o wydatki na obsługę długu i wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji [Jastrzębska, 2005, s. 163]. Chodzi tam bowiem o określenie poziomu tych środków, które mogą być wykorzystywane przez jst na działalność inwestycyjną. W konsekwencji tak rozumiane „wolne środki” spełniają ten warunek i mogłyby być przedmiotem również działalności lokacyjnej.

## 2. Instrumenty działalności lokacyjnej jst w Polsce

Wspomniane przepisy ustawy o finansach publicznych z 2009 roku w sposób enumeratywny określają katalog instrumentów, w ramach których jst mogą lokować posiadane wolne środki. Są to zatem [Ustawa..., 2009, art. 48 ust. 1]:

1. papiery wartościowe, w tym:

- skarbowe papiery wartościowe (bony skarbowe, obligacje skarbowe),
- obligacje komunalne,

2. lokaty bankowe, w tym:

- lokaty w bankach mających siedzibę na terytorium Polski,
- depozyty u Ministra Finansów, prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Jednakże specyfika wymienionych powyżej papierów wartościowych jako instrumentów lokacyjnych może w znaczący sposób ograniczać ich popyt w tym zakresie w stosunku do lokat bankowych. Po pierwsze utrudniona, w szczególności dla wielu gmin o charakterze wiejskim i miejsko-wiejskim, staje się procedura ich nabywania. Po drugie papiery te należą do instrumentów, w ramach których lokowane są środki w dłuższym okresie aniżeli dzień, tydzień czy nawet miesiąc. W tym miejscu warto wspomnieć, że w 2010 roku średni pierwotny okres do wykupu emitowanych w Polsce bonów skarbowych wynosił blisko 52 tygodnie [Rozwój..., 2012, s. 167]. Natomiast obligacje skarbowe charakteryzują się dłuższym niż rok terminem wykupu. Stąd może to, w warunkach niedoborów finansowych w podsektorze samorządowym,

ograniczać poziom zainteresowania nabywaniem tych papierów wartościowych w celu lokowania wygospodarowywanych przez jst wolnych środków.

Ograniczeń tych pozbawione są lokaty bankowe, które mogą być zawierane nawet na jeden dzień. Stanowią one zobowiązanie jst do oddania do dyspozycji banku (depozytariusz) określonej wielkości środków finansowych, tj. scharakteryzowanych wcześniej wolnych środków, na warunkach ustalonych w umowie w celu osiągnięcia określonych korzyści finansowych. W literaturze przedmiotu oraz w praktyce funkcjonowania banków można wyróżnić wiele rodzajów oraz podziałów lokat oferowanych jst. Ze względu na możliwość uzgadniania szczegółowych warunków umowy mogą to być [Brzozowska, 2003, s. 92]:

- lokaty standardowe, które charakteryzują się przede wszystkim jednakowym oprocentowaniem środków dla wszystkich rodzajów umów,
- lokaty negocjowane, w ramach których służby finansowe w jst (upoważnieni do tego pracownicy) mogą negocjować zazwyczaj wysokość oprocentowania depozytu.

Z kolei z punktu widzenia czasu trwania takiej umowy mogą to być [Golec, 2011, s. 36]:

- lokaty *avista* (na żądanie),
- lokaty terminowe.

Pierwsze z wymienionych lokat, tj. lokaty *avista* służą przede wszystkim lokowaniu przejściowo wolnych środków, którymi jst mogą dysponować w każdym momencie [Iwanicz-Drozdowska i inni, 2007, s. 134]. Oprocentowanie tych lokat jest relatywnie niskie bądź nie są one w ogóle oprocentowane. Stąd też przechowywanie przez jst środków finansowych na tego typu lokatach może nie przynosić wymiernych korzyści.

Jeżeli zaś chodzi o lokaty terminowe to zawierane są one na z góry oznaczony okres. Również i w tym przypadku specyfika finansów podsektora samorządowego, tj. powszechnie zgłaszany przez jst brak wystarczających środków na bieżącą realizację poszczególnych zadań, przyczynia się do skrócenia okresu zawieranych umów lokacyjnych, tj. z reguły maksymalnie do jednego roku.

Innym kryterium podziału lokat dla jst może być kryterium rodzaju depozytariusza. Mogą to być zatem:

- lokaty oferowane przez banki komercyjne lub spółdzielcze,
- depozyty u Ministra Finansów.

Ostatni z wymienionych podmiotów, tj. Minister Finansów (MF), wprowadził dodatkowe kryterium podziału lokat, wyróżniając [Rozporządzenie..., 2011, par. 2]:

- lokaty *overnight*, tj. jednodniowe,
- lokaty terminowe, tj. inne niż *overnight*.

Obydwa rodzaje lokat są deponowane na rachunku Ministra Finansów, który prowadzony jest, jak wspomniano, przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Można więc zauważyć, że za pośrednictwem tego typu lokat Minister Finansów może pozyskiwać przejściowo wolne środki od jst w celu regulowania bieżącej płynności finansowej budżetu państwa. Stąd w tym przypadku uzasadnione staje się wyłączenie kwot dotacji z tego budżetu z łącznej sumy wolnych środków możliwych do deponowania przez jst na rachunku Ministra Finansów. Nieuzasadnione byłoby bowiem ponowne pozyskiwanie tych samych środków przez Ministra Finansów (wcześniej przekazanych jst), ale już przy określonym koszcie tego kapitału.

Z uwagi na wzrost ryzyka utrzymania należytej płynności finansowej przez jst banki komercyjne wprowadziły dla tych jednostek usługę, tzw. rachunku lokacyjnego. W konsekwencji jest to swego rodzaju lokata bez sprecyzowanego terminu zapadalności. Polega ona na przechowywaniu posiadanych środków na oprocentowanym rachunku, które mogą być podjęte przez jst w każdym momencie [Kępką, 2009, s. 16].

Banki oferują również lokaty automatyczne. Polegają one na przekazaniu na wydzielone subkonto kwoty przewyższającej wcześniej określony limit środków w ramach prowadzonego rachunku bieżącego jednostki bądź jej rachunków pomocniczych [Galbarczyk, Świdarska, 2011, s. 135].

Można w rezultacie zauważyć, że rynek finansowy oferuje wiele instrumentów, w tym przede wszystkim różnorodne rodzaje lokat bankowych, za pośrednictwem których mogą być lokowane wolne środki przez jst. Wybór przez te jednostki określonego depozytu bankowego uzależniony jest jednak od wielu czynników, do których należą przede wszystkim: [Jajuga, 2006, s. 24-25]:

- oprocentowanie, a więc wysokość uzyskanej stopy dochodu,
- poziom ryzyka, na który wpływa m. in. rodzaj i sytuacja finansowa depozytariusza,
- płynność, przez którą rozumie się możliwość wcześniejszego wycofania środków i jej warunki,

- czynniki zewnętrzne (w stosunku do samej lokaty), do których należą m. in. procedura zakładania depozytu czy dostępność doradcy bankowego.

W praktyce banki uwzględniają preferencje jst i aktualny stan ich sytuacji finansowej w procesie tworzenia swojej oferty depozytowej dla tego typu klientów.

### 3. Analiza lokowanych środków przez jst w latach 2008-2011

Jst mogą lokować, jak już wspomniano, generowane przez siebie wolne środki w niektóre papiery wartościowe i depozyty. W 2008 roku wartość ulokowanych w ten sposób środków wynosiła 17,81 mld zł, z czego blisko 100 proc. stanowiły depozyty (tablica 1). W tym okresie największy udział w sumie ulokowanych środków przez jst miały gminy, tj. 7,73 mld zł, zaś najmniejszy powiaty ziemskie, tj. 2,03 mld zł (tablica 2). W 2008 roku spośród depozytów największym zainteresowaniem charakteryzowały się depozyty *avista*, które w powiatach ziemskich i w województwach stanowiły ponad 90 proc. depozytów ogółem.

Jednakże w latach 2008 – 2011 zmniejszyła się wysokość należności jst z tytułu posiadanych papierów wartościowych i depozytów do 15,54 mld zł. Spadek ten zdeterminowany był głównie wyłączeniem w 2010 roku, jak wspomniano, kwot dotacji z budżetu z ogólnej wartości wolnych środków możliwych do lokowania. W latach 2008-2011 udział dotacji w dochodach ogółem jst zwiększył się bowiem z 16,67 proc. do 22,95 proc. [Sprawozdanie..., 2008, 2009]. Na obniżenie się zakresu lokowanych wolnych środków oddziaływało również pogorszenie się sytuacji finansowej w podsektorze samorządowym. Jedynie w latach 2008-2011 zobowiązania jst wzrosły z 28,77 mld zł do 65,76 mld zł, podczas gdy dochody z tytułu udziałów jst w PIT i CIT zwiększyły się z 36,01 mld do tylko 36,31 mld zł. W konsekwencji w latach 2008-2011 zmniejszył się udział posiadanych przez jst papierów wartościowych i depozytów w ich dochodach ogółem, tj. z 12,49 proc. do 9,07 proc. (tablica 1).

W okresie tym zmieniła się również, choć nieznacznie, struktura instrumentów lokacyjnych, tj. wzrósł udział papierów wartościowych (tablica 1).

Spadek w latach 2008-2011 lokowanych przez jst środków wynikał głównie z ich zmniejszenia się w gminach, tj. o blisko 2 mld zł. W samorządzie gminnym zmieniła się również struktura depozytów. W latach 2008-2011 udział założonych tam lokat *avista* wzrósł z 77,59 proc. do

84,23 proc. Chodziło w ten sposób o zwiększenie dostępności lokowanych przez gminy środków.

**Tablica 1. Wysokość lokowanych środków przez jst oraz ich udział w dochodach ogółem w latach 2008-2011**

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
1) Depozyty i papiery wartościowe (mld zł), w tym:	17,81	16,42	14,92	15,54
- depozyty (%)	99,72	96,70	99,74	96,43
- pap. wart. (%)	0,28	3,30	0,26	3,57
2) udział depozytów i pap. wart. w dochodach jst ogółem (%)	12,49	10,60	9,17	9,07

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania..., 2009-2012]

Analizując z kolei lokowane środki przez miasta na prawach powiatu to można zauważyć, że w latach 2008-2011 wzrosły one z 5,71 mld zł do 6,22 mld zł. Wynikało to z nabywania przez te jednostki długoterminowych papierów wartościowych. Natomiast spadek depozytów nie był tam tak znaczący jak w gminach (tablica 2).

**Tablica 2. Wysokość ulokowanych środków przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego w 2008 i 2011 roku**

Wyszczególnienie	2008				2011			
	Gm.	Pow.	Mn.	Woj.	Gm.	Pow.	Mn.	Woj.
1) Papiery wart. (mln zł), w tym:	50,23	0,30	0	0	0,41	2,11	551,71	0
a) krótkoterm. (%)	0,51	0,01	0	0	7,39	0	0	0
b) długoterm. (%)	99,49	99,99	0	0	92,61	100	100	0
2) Depozyty (mln zł), w tym:	7 680,49	2 030,98	5 708,70	2 341,08	5 776,94	2 071,83	5 663,30	1 470,82
a) <i>avista</i> (%)	77,59	91,10	76,56	97,76	84,23	94,53	89,72	95,00
b) długoterm. (%)	22,41	8,90	23,44	2,24	15,77	5,47	10,28	5,00
Razem (1+2)	7 730,72	2 031,28	5 708,70	2 341,08	5 777,36	2 073,94	6 215,01	1 470,82

Gm. – gminy; Pow. – powiaty ziemskie; Mn – miasta na prawach powiatu;

Woj. – województwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania..., 2009, 2012]

W miastach na prawach powiatu w większym stopniu konsolidowano zarządzane tam środki finansowe, wykorzystując w tym celu usługę tzw. „rachunku skonsolidowanego”. Umożliwia on bowiem przekazywanie ewentualnych nadwyżek środków z jednostek zależnych kapitałowo i organizacyjnie na jeden rachunek zarządzany przez jst. Stąd

nadwyżki te mogą być przedmiotem lokat krótkoterminowych [Szamblańczyk, 2000, s. 145].

Jeżeli chodzi o długość zakładanych lokat bankowych przez jst to powszechnie zgłaszany przez te jednostki brak wystarczających środków na bieżącą realizację poszczególnych zadań, przyczyniał się do skrócenia tego okresu. Przykładowo: w 2010 roku miasto Łódź preferowało przechowywanie wolnych środków na lokatach bankowych z terminem zapadalności od 7 do 14 dni, zaś miasto Kraków najczęściej korzystało z lokat typu *overnight* bądź weekendowych, natomiast rzadziej z tygodniowych. Z kolei w 2010 roku w Częstochowie najdłuższa lokata trwała 85 dni, w Poznaniu zazwyczaj od 2 do 35 dni, zaś w Radomiu od 5 do 60 dni. Ponadto do 2010 roku miasto Olsztyn zakładało lokaty bankowe na okres do 10 miesięcy [Cieślak-Wróblewska, 2010, s. FII-FIII]. Jednakże wyłączenie dotacji z budżetu z zakresu wolnych środków, znacząco ograniczyło tam tę działalność.

## Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania można stwierdzić, że jst mają do dyspozycji szereg instrumentów finansowych, w ramach których mogą lokować posiadane wolne środki. Jednakże specyfika finansów tych jednostek sprawia, że największym zainteresowaniem charakteryzują się lokaty bankowe. Wśród tych instrumentów lokacyjnych przeważają z kolei lokaty *avista*. Wynika to z faktu zabezpieczania się przez jst przed ryzykiem utraty płynności finansowej, gdyż środki z tych lokat mogą być wypłacone w każdym momencie.

Pewne kontrowersje, jak scharakteryzowano w artykule, budzi również pojęcie wolnych środków, które mogą być przedmiotem działalności lokacyjnej jst. Wyłączenie przez ustawodawcę z ich ogólnej sumy dotacji z budżetu, w warunkach pogorszenia się sytuacji finansowej w podsektorze samorządowym, spowodowało w latach 2008-2011 spadek wielkości lokowanych przez jst środków. Zmniejszył się również ich udział w stosunku do uzyskiwanych przez jst dochodów ogółem. Sytuacja taka powoduje, że środki jst na rachunkach bankowych, jako swego rodzaju osady, mogą być w większym stopniu wykorzystywane przez banki komercyjne na finansowanie ich działalności.

Niejednoznaczność pojęcia „wolne środki”, jako przedmiotu działalności lokacyjnej jst, może również powodować pewne nieścisłości. Stąd należałoby wprowadzić ich jedną definicję w przepisach ogólnych



do ustawy o finansach publicznych, uwzględniającą różnorodność uzyskiwanych przez jst dotacji z budżetu.

## Literatura

1. Brzozowska K. (2003), *Bankowość – wybrane zagadnienia*, Stowarzyszenie Naukowe Instytutu Gospodarki i Rynku, Szczecin.
2. Cieślak-Wróblewska A. (2010), *Pieniądze muszą być dostępne w każdej chwili*, „Rzeczpospolita” nr 292.
3. Golec M. M. (2011), *Usługi bankowe. Podstawowe zagadnienia*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań.
4. Galbarczyk T., Świdorska J. (2011), *Bank komercyjny w Polsce*, Difin, Warszawa.
5. Iwanicz-Drozdowska M., Jaworski W. L., Zawadzka Z. (2007), *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*, Poltext, Warszawa.
6. Jajuga K. (2006), *Depozyty i instrumenty rynku pieniężnego*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa.
7. Jastrzębska M. (2005), *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UG, Gdańsk.
8. Kęпка W. (2009), *Warto korzystać z nowoczesnych usług bankowych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 12.
9. *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie*, Dz. U. Nr 81, poz. 443.
10. *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2010 r.* (2012), Narodowy Bank Polski, Warszawa.
11. Rutkowska-Tomaszewska E. (2012), *Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach*, „Finanse Komunalne” nr 4.
12. *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008-2011 (2009-2012)*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
13. Szambelańczyk J. (2000), *Charakterystyka oferty usług bankowych dla jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, Denek E. (red.), Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa.
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

16. WAP (2010), *Samorządy tracą, zyskują banki*, „Wspólnota” nr 37.

### **Streszczenie**

W artykule przedstawiono działalność lokacyjną jst w Polsce w latach 2008-2011. Scharakteryzowano pojęcie i zakres wolnych środków, jako przedmiotu tej działalności. Wskazano także na kontrowersje z tym związane. W dalszej części artykułu omówiono instrumenty lokacyjne, które dostępne są dla jst w Polsce. W rezultacie zanalizowano wielkość środków, która lokowana była przez jst w depozyty i papiery wartościowe w latach 2008-2011. Wskazano również na główne czynniki, które oddziaływały na zakres tej działalności.

### **Słowa kluczowe**

depozyty, papiery wartościowe, wolne środki

### **Investing of disposable resources by local governments in Poland between 2008 and 2011 (Summary)**

The article presents the investment activity of local governments in Poland in the field of deposits and securities between 2008 and 2011. There were characterized the concept and the scope of disposable resources for this activity. There were also presented some controversies of this idea. Furthermore, the article shows deposits and securities, which are available for local governments in Poland. In the result, it was analysed this kind of investment between 2008-2011 and there were pointed some issues, which determined this activity.

### **Keywords**

deposits, securities, disposable resources