

Paweł Galiński

Stabilność lokat bankowych gmin w Polsce

Problemy Zarządzania 13/3 (2), 134-145

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stabilność lokat bankowych gmin w Polsce

Nadestany: 18.06.15 | Zaakceptowany do druku: 28.08.15

Paweł Galiński*

Celem artykułu jest scharakteryzowanie stabilności lokat bankowych poszczególnych typów gmin w Polsce oraz głównych czynników determinujących ich wielkość. Zakres czasowy badania obejmuje lata 2008–2014. W okresie tym dochodziło bowiem do zmian prawnych i finansowych uwarunkowań działalności lokacyjnej tych jednostek. Aktywność gmin w tym zakresie wpływa jednocześnie na stabilność źródeł finansowania banków, do których należą m.in. depozyty gmin. Dotyczy to w szczególności banków spółdzielczych, dla których analizowane jednostki, w tym w szczególności gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, są naturalnym klientem z sektora finansów publicznych w Polsce.

Słowa kluczowe: depozyty, gminy, wolne środki, uwarunkowania prawne, sytuacja finansowa.

The Stability of Bank Deposits of Communes in Poland

Submitted: 18.06.15 | Accepted: 28.08.15

The aim of the article is to characterize the stability of bank deposits of each type of the communes in Poland as well as the main determinants of their value. The research time range covers the period 2008–2014. In this period, some legal and financial determinants of deposit activity of these units appeared. The activity of the communes in this field simultaneously influences the stability of sources of funding of banks, which include deposits of these entities. This especially concerns cooperative banks, which are natural clients for rural communes and urban-rural communes, as units from the public finance sector in Poland.

Keywords: deposits, communes, free funds, legal conditions, financial situation.

JEL: H70, H79

* **Paweł Galiński** – dr, Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański.

Adres do korespondencji: Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Finansów i Ryzyka Finansowego, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot; e-mail: p.galinski@wp.pl.

1. Wprowadzenie

W Polsce lokowanie środków na rachunkach bankowych przez gminy poddane jest pewnym ograniczeniom. Z jednej strony wynikają one z przepisów prawa, które determinują zasady, tryb czy rodzaj przekazywanym tam środków. Przepisy te mogą również określać wielkość potencjalnych korzyści w tym zakresie, tj. uwarunkowania oprocentowania tych środków. Z drugiej zaś – działalność ta uzależniona jest od sytuacji finansowej tych jednostek, w tym struktury gromadzonych dochodów, na które składają się dochody własne, subwencja ogólna i dotacje. Dochody te służą bowiem finansowaniu realizowanych przez te jednostki zadań.

Depozyty instytucji samorządowych, w tym gmin, są jednocześnie jednym ze źródeł finansowania działalności banków. Na koniec 2014 roku wraz z depozytami instytucji rządowych szczebla centralnego oraz funduszem ubezpieczeń społecznych posiadały 4% udział w strukturze pasywów sektora bankowego. Z kolei w tym okresie w bankach spółdzielczych udział depozytów instytucji rządowych i samorządowych wynosił blisko 8% (Urząd..., 2015a, s. 19). Jednocześnie w latach 2010–2014 na tle innych podmiotów sektora budżetowego depozyty instytucji samorządowych charakteryzowały się mniejszą zmiennością i koncentracją (Urząd..., 2015b, s. 49–51). Powoduje to, iż mogą one stać się stabilnym źródłem finansowania działalności wielu banków, w tym w szczególności banków spółdzielczych. Uważają one bowiem sektor samorządowy za bezpieczny, a jego obsługę za niezwykle korzystną (Olczak, 2012, s. 46). Celem artykułu jest zatem scharakteryzowanie kształtowania się wielkości i struktury depozytów gmin w Polsce oraz głównych czynników, które determinowały ich zmienność w latach 2008–2014.

2. Specyfika świadczenia usług depozytowych dla gmin

Dostarczanie przez banki usług depozytowych dla gminy zdeterminowane jest w dużym stopniu przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Może ono wynikać z podpisanej umowy (w następstwie wcześniej ogłoszonego zamówienia publicznego) dotyczącej bankowej obsługi budżetu danej jednostki, jak również z upoważnienia zarządu danej jednostki do zakładania lokat w innych bankach lub w formie depozytu u Ministra Finansów (Ustawa... 2009, art. 264 ust 1–3). Takie prawne uwarunkowania oznaczają, iż w przeciwieństwie do przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, wielkość tych depozytów może charakteryzować się większą stabilnością. Bank posiada bowiem gwarancje, że w określonym czasie dana jednostka będzie przez niego obsługiwana.

Specyfiką pierwszego trybu dostarczania depozytów dla gmin, tj. w następstwie podpisanej umowy na bankową obsługę budżetu jest fakt, iż w procesie wyboru banku jednostka określa, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), liczne ich uwarunkowania. Chodzi tu głównie o wymagany

przez siebie zakres usług depozytowych, warunki ich zakładania (np. wymóg automatycznego przekazywania środków na określone typy lokat) czy sposób naliczania oprocentowania tych lokat. Jednocześnie często dostarcza bankom-oferentom informacji na temat ich częstotliwość i wielkość w określonych przedziałach czasu.

Z kolei drugi tryb powoduje, iż służby finansowe gminy posiadają większą swobodę w zakładaniu lokat. Stąd często dochodzi tu do negocjowania warunków poszczególnych usług depozytowych. Tryb ten może jednak powodować błędną interpretację przypisów. Przykładem jest tu uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z 2006 roku, która unieważniła wcześniej podjętą uchwałę Rady Miasta Będzina. Ten organ kontrolny stwierdził bowiem, iż lokowanie wolnych środków przy wykorzystaniu pośrednictwa wyspecjalizowanych podmiotów nie mieści się w zakresie upoważnienia wskazanego przez obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych (Uchwała..., 2006). Chodziło tu o fakt, iż radni tego miasta wyrazili na takie pośrednictwo zgodę.

Często jednym z kluczowych czynników wyboru banku w zakresie bankowej obsługi budżetu danej gminy jest zapewnienie dostępności wybranych usług, w szczególności usług kasowych. W konsekwencji większość jednostek wymaga od banku posiadania w jej granicach lub w niewielkiej odległości oddziału, filii lub co najmniej punktu kasowego. Zdarza się, iż gminy określają dokładną ich lokalizację, a nawet umiejscowienie na terenie urzędu (dotyczy to punktów kasowych). Wpływa to w rezultacie na pozycjonowanie szans poszczególnych banków na obsługę budżetów gmin i pozyskiwanie środków z ich lokat. Cechą charakterystyczną jest tu również sytuacja, w której zgłaszana przez gminę wiejską lub miejsko-wiejską konieczność posiadania placówki w jej granicach ogranicza liczbę potencjalnych usługodawców, w praktyce do lokalnego banku spółdzielczego. Duże banki komercyjne rzadko bowiem otwierają tam swoje placówki z uwagi na prowadzoną politykę w zakresie struktury ponoszonych kosztów. Stąd pozostawiają one tu niszę, którą naturalnie zagospodarowują banki spółdzielcze (Hansen, 2012).

3. Rodzaje depozytów zakładanych przez gminy i ich uwarunkowania

Gminy mogą przeznaczać posiadane wolne środki (ich specyfika zostanie scharakteryzowana w dalszej części pracy), obok zakupu skarbowych papierów wartościowych i obligacje komunalnych, w celu zakładania: lokat w bankach mających siedzibę na terytorium Polski bądź depozytów u Ministra Finansów (Ustawa..., 2009, art. 48 ust. 1). Specyfika wymienionych powyżej papierów wartościowych sprawia jednak, iż charakteryzują się one ograniczonym popytem ze strony gmin w stosunku do lokat bankowych. Wynika to z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, dla wielu gmin procedura

ich nabywania wydaje się zbyt skomplikowana z uwagi na uwarunkowania formalne. Stąd często rezygnują z ich zakupu pomimo wyższej stopy zwrotu w porównaniu do lokat bankowych (Cieślak-Wróblewska, 2010, s. FII-FIII). Po drugie, papiery te należą do instrumentów, w ramach których lokowane są środki na okres potencjalnie dłuższy w stosunku do lokat bankowych. W 2010 roku średni pierwotny okres do wykupu emitowanych w Polsce bonów skarbowych wynosił blisko 52 tygodnie, natomiast w 2013 roku było to 45 tygodni (NBP, 2012, s. 167; 2014, s. 210). Stąd wpływa to na mniejszą dostępność tych środków. Z kolei według badań przeprowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) w latach 2009–2010 w 50% ankietowanych jednostkach samorządu terytorialnego przeciętny okres utrzymywania lokaty bankowej wahał się w przedziale od 2 tygodni do 2 miesięcy, w 15% jednostek okres ten wynosił do 7 dni, w 12% od 7 dni do 2 tygodni, natomiast powyżej 6 miesięcy wystąpił jedynie u 3% respondentów (Mironczuk, 2011). Dla porównania w 2010 roku miasto Łódź preferowało przechowywanie swoich środków na lokatach z terminem zapadalności od 7 do 14 dni, miasto Kraków najczęściej zaś korzystało z lokat typu *overnight* bądź weekendowych. Z kolei w Częstochowie w tym okresie najdłuższa lokata trwała 85 dni, w Poznaniu średnio dwa tygodnie, a w Olsztynie do 10 tygodni (Cieślak-Wróblewska, 2010, s. FII-FIII). Ponadto w warunkach pogarszania się sytuacji finansowej w samorządzie gminnym okres ten może ulegać skróceniu. Związane jest to bowiem z koniecznością zapewnienia płynności finansowej w procesie realizowania tam zadań. Jeżeli zaś chodzi o przeciętną wysokość tych lokat, to według wspomnianego badania BGK w latach 2009–2010 w 44% jednostkach dominowały depozyty do 3 mln zł, w 23% od 5 do 10 mln zł, zaś w 21% od 3 do 5 mln zł (Mironczuk, 2011). Ponadto cechą charakterystyczną jednostek sektora budżetowego, w tym również jednostek samorządu terytorialnego, jest fakt, iż na początku roku obserwowany jest silny napływ ich lokat, których wielkość ulega stopniowemu zmniejszeniu wraz z końcem roku, m.in. z powodu kumulacji wydatków. Przykładowo w 2010 roku na koniec poszczególnych kwartałów wartość depozytów instytucji samorządowych wynosiła odpowiednio 22,0 mld zł, 21,8 mld zł, 21,8 mld zł i 19,8 mld zł (Urząd..., 2011, s. 32; 2012, s. 14; 2015b, s. 51).

W gminach typowym podziałem lokat bankowych jest ich rozróżnianie na lokaty na żądanie i terminowe. Pierwsze z wymienionych lokat, tj. lokaty na żądanie służą przede wszystkim lokowaniu przejściowo wolnych środków, którymi jednostki mogą dysponować w każdym momencie (Iwanicz-Drozdowska, Jaworski i Zawadzka, 2007, s. 134). Oprocentowanie tych lokat jest relatywnie niskie bądź nie są one w ogóle oprocentowane. Stąd też przechowywanie tam środków może nie przynosić wymiernych korzyści. Natomiast lokaty terminowe zawierane są na z góry oznaczony okres.

Z kolei Minister Finansów wprowadził inne kryterium podziału lokat dla tych jednostek. Wyróżnił bowiem lokaty *overnight*, tj. jednodniowe, oraz

lokaty terminowe, tj. inne niż *overnight*. Obydwa typy lokat są deponowane na jego rachunku, który prowadzony jest w Banku Gospodarstwa Krajowego. W wydanym rozporządzeniu rozróżnione zostały liczne uwarunkowania tych depozytów, w tym wysokość i sposób naliczania odsetek. I tak depozyty *overnight* oprocentowane są według stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego obowiązującej w dniu ich utworzenia, natomiast w przypadku depozytów terminowych sposób naliczania odsetek uzależniony jest od długości takiej lokaty, według klasyfikacji: od 1 do 3 dni, od 4 do 6 dni i od 7 dni do 1 roku (Rozporządzenie... 2014, par. 5.2, 7.2, 8). Wysokość oprocentowania tych lokat została również uzależniona od stawki WIBID. Za pośrednictwem tych depozytów Minister Finansów może w konsekwencji pozyskiwać przejściowo wolne środki od gmin w celu regulowania bieżącej płynności finansowej budżetu państwa. Należy również wspomnieć, iż od 2015 roku gminy zastały uprawnione do przyjmowania w depozyt wolnych środków od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych. Jednakże mogą one służyć jedynie finansowaniu środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu (np. spłata kredytów, pożyczek, wykup papierów wartościowych) (Ustawa..., 2009, art. 91a ust. 1). Stąd po ich zgromadzeniu nie mogą być one przedmiotem dalszych lokat bankowych.

Poza tym z uwagi na rosnące potrzeby w zakresie utrzymywania dostępności środków pieniężnych przez gminy banki komercyjne wprowadziły dla tych jednostek usługę, tzw. rachunku lokacyjnego. Jest to rodzaj lokaty środków finansowych bez sprecyzowanego terminu zapadalności, która polega na ich przechowywaniu na oprocentowanym rachunku z możliwością ich podjęcia w każdym momencie (Kępką, 2009, s. 16). Przypomina ona zatem w swojej konstrukcji depozyt na żądanie (Galiński, 2013, s. 21–23).

4. Wolne środki jako przedmiot działalności lokacyjnej gmin w Polsce

W Polsce możliwość lokowania przez gminy środków finansowych w postaci lokat bankowych determinowana jest, jak wspomniano, przez przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawodawca określa tam zasadę swobody w tym zakresie oraz jej ograniczenia. Zasada ta ma przede wszystkim funkcje motywacyjne i spełnia wymagania racjonalnego zarządzania środkami publicznymi. Przepisy tej ustawy precyzują także pojęcie tych środków, nazywając je „wolnymi środkami”. W art. 48 ust. 3. ustawodawca określa przez nie środki znajdujące się w dyspozycji jednostki, które nie są wydatkowane w określonym dniu w celu wykonywania jej zadań i finansowania działalności. E. Ruśkowski uważa, iż w ten sposób nadano im znaczenie, takie jak w języku potocznym, tj. jako środki znajdujące się na rachunku bankowym jednostki, które są „niepotrzebne” na dokonywanie wydatków bądź rozchodów (Lipiec-Warzecha, 2011, s. 244–246).

Funkcjonują jednocześnie dwa podstawowe ograniczenia w tym zakresie. Po pierwsze we wspomnianej ustawie wskazano, iż nie mogą to być środki pochodzące z dotacji z budżetu, co nie obowiązywało do końca 2009 roku, tj. w okresie obowiązywania wcześniejszej ustawy o finansach publicznych z 2005 roku (Ustawa..., 2005, art. 38). Wyłączone zostały zatem dotacje zarówno z budżetu państwa, jak i dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, np. przekazywane na zadania zlecone bądź powierzone. Wprowadzenie takich ograniczeń było przez Ministerstwo Finansów argumentowane przez fakt, że zakaz lokowania wolnych środków z tytułu otrzymywanych dotacji może przyczyniać się do wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny przy zachowaniu zasad uzyskiwania najlepszych efektów z poniesionych nakładów, zachowując przy tym terminowe zrealizowanie zadań (WAP, 2010, s. 6). Wynika z tego, iż celem wyłączenia dotacji z puli możliwych do lokowania środków było ograniczenie ewentualnej zbytej zwłoki w ich wydatkowaniu. To z kolei mogłoby oddziaływać na pogorszenie sytuacji finansowej podmiotów współpracujących z gminami, dla których są one często głównymi bądź jedynymi odbiorcami świadczonych usług. Przepisy te dotyczą również otrzymywanych dotacji związanych z realizowaniem programów i projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Bez znaczenia pozostaje zatem mechanizm finansowania tych programów i projektów, tj. na zasadzie refundacji poniesionych kosztów czy prefinansowania wydatków. Szczególnie w tym drugim przypadku środki te mogą pozostawać na wyodrębnionym do tego rachunku bankowych przez dłuższy czas. Niemniej jednak nie mogą być przedmiotem lokat bankowych.

Po drugie, pojęcie wolnych środków, scharakteryzowanych w art. 48 ust. 3 omawianej ustawy, nie obejmuje środków w walutach obcych. Takie ograniczenie spotyka się jednak niekiedy z krytyczną oceną, środki w walutach obcych mogą bowiem służyć zarządzaniu płynnością finansową (Budzyński, 2010, s. 7). Stąd jednostka może je posiadać, jednak nie może z nich czerpać korzyści finansowych w tytułu oprocentowania określonych lokat.

Jednakże w przytoczonej ustawie o finansach publicznych pojęcie wolnych środków pojawia się również w innych miejscach. I tak wspomniany wcześniej art. 264 ust. 3 tej ustawy wskazuje, iż rada gminy może upoważnić jej zarząd do lokowania m.in. wolnych środków budżetowych na rachunkach w bankach, które nie prowadzą bankowej obsługi budżetu tej jednostki lub w formie depozytu u Ministra Finansów. Terminologia użyta w tym artykule jest zatem niespójna z przepisami art. 48, gdyż zamiast pojęcia „wolne środki” użyto terminu „wolne środki budżetowe”. To z kolei może powodować pewne kontrowersje w przypadku funkcjonującego systemu skonsolidowanego zarządzania gotówką w gminie (np. w ramach rachunku skonsolidowanego bądź usługi tzw. *cash pooling*), który mógłby obejmować środki samorządowych zakładów budżetowych czy spółek komunalnych, których jedynym właścicielem jest gmina.

Pewną niespójność ustawowych przepisów dotyczących pojęcia „wolne środki” potwierdza także art. 217 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Wskazuje on, że deficyt budżetowy w gminie może być finansowany między innymi środkami pochodzącymi z wolnych środków. Jednakże w tym przypadku określa je jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu tej jednostki, która wynika z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (Ustawa..., 2009, art. 217 ust. 2).

Podsumowując te rozważania wydaje się zatem, że przedmiotem lokat bankowych gmin mogą być zarówno środki w rozumieniu art. 217 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, jak i środki pochodzące z nierozdysonowanej 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), co przede wszystkim ogranicza ich zakres.

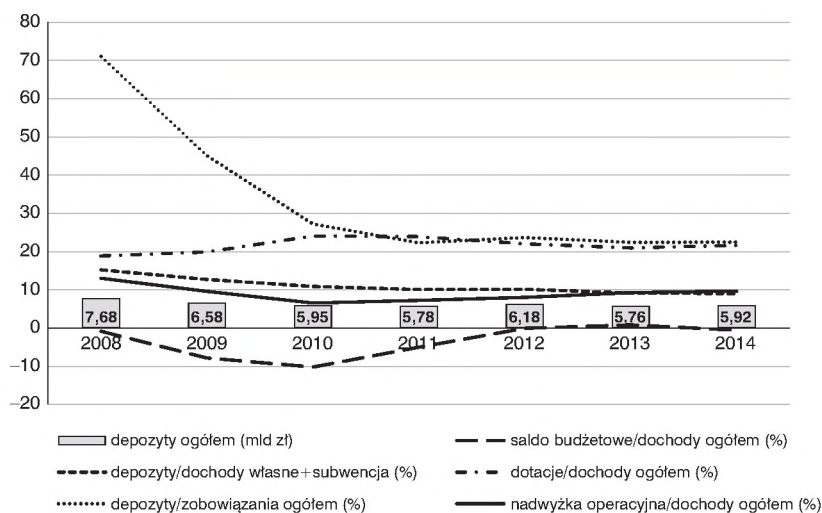
W tym miejscu warto również wspomnieć o odmiennym pojmowaniu „wolnych środków” w literaturze przedmiotu z zakresu finansów jednostek samorządu terytorialnego, gdzie są one definiowane jako różnica pomiędzy dochodami ogółem i wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o wydatki na obsługę długu i wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (Jastrzębska, 2005, s. 163.) Chodzi tam bowiem o określenie poziomu tych środków, które po pokryciu wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki, mogą być swobodnie przez nią wykorzystywane, np. na działalność inwestycyjną czy wcześniejszą spłatę długu. W konsekwencji tak rozumiane „wolne środki” spełniają ten warunek i mogłyby być przedmiotem również działalności lokacyjnej (Galiński, 2012, s. 39).

5. Kształtowanie się depozytów w poszczególnych typach gmin w latach 2008–2014

Gminy mogą lokować, jak już wspomniano, wypracowywane przez siebie wolne środki w określone przez ustawodawcę papiery wartościowe i depozyty. Jednakże to te ostatnie instrumenty charakteryzują się zdecydowanie największym zainteresowaniem ze strony tych jednostek. Na koniec 2014 roku ich wartość wyniosła tam 5,92 mld zł (rys. 1) w stosunku do 0,59 mld zł należności z tytułu posiadanych papierów wartościowych (MF, 2009–2015). W tym okresie największy udział w sumie ulokowanych środków przez gminy miały gminy wiejskie, tj. 2,96 mld zł, najmniejszy zaś – gminy miejskie, tj. 1,26 mld zł (tab. 1). W całym analizowanym okresie we wszystkich typach gmin największy udział w depozytach ogółem posiadały depozyty na żądanie, które w 2014 roku stanowiły tam 83% depozytów ogółem. Jednocześnie w stosunku do 2008 roku relacja ta zwiększyła się o 5 pkt. proc. W 2014 roku spośród poszczególnych typów gmin największy ich udział w depozytach ogółem występował w gminach miejsko-wiejskich (tab. 1).

W latach 2008–2014 zmniejszyła się jednak wysokość należności gmin z tytułu posiadanych depozytów o 1,76 mld zł (rys. 1). Spadek ten zdeterminowany był m.in. przez wspomniane wyłączenie w 2010 roku kwot dotacji z budżetu z ogólnej wartości wolnych środków możliwych do lokowania. Jednocześnie w latach 2008–2014 udział dotacji w dochodach ogółem w tych jednostkach zwiększył się z 18,79 do 21,57%, przy czym najwyższy był w 2010 rok (rys. 1). Wynikało to w dużym stopniu z przekazywania im dotacji związanych z realizowanymi tam projektami i programami współfinansowanymi ze środków unijnych. Na obniżenie się wielkości lokowanych wolnych środków w gminach po 2008 roku oddziaływało również pogorszenie się ich sytuacji finansowej. W latach 2008–2010 udział deficytu budżetowego w dochodach ogółem zwiększył się tam z 0,92 do 10,28%, natomiast wysokość nadwyżki operacyjnej (dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, która świadczy o posiadaniu środków na działalność inwestycyjną bądź spłatę zobowiązań (MF, 2014, s. 6–7)) w dochodach ogółem spadła z blisko 13 o 6,50%. Obniżyły się zatem możliwości inwestycyjne tych jednostek.

W konsekwencji w tym okresie zmniejszył się udział posiadanych przez gminy depozytów w ich dochodach własnych i subwencji ogólnej z 15,18 do 10,84%. W kolejnych latach tak znaczące tempo spadku tej relacji zostało



Rys. 1. Kształtowanie się wielkości depozytów w gminach na tle ich sytuacji finansowej w latach 2008–2014. Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF. (2009–2015). Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2014 (2009–2015). Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pozyskano z: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>.

w pewnym zakresie wyhamowane przez zmniejszenie się tam deficytu budżetowego (rys. 1). W 2013 roku w gminach ogółem wystąpiła nawet niewielka nadwyżka budżetowa. W konsekwencji w roku następnym zaobserwowano przyrost wartości depozytów tych jednostek o 0,16 mld zł. Poza tym w latach 2008–2014 w samorządzie gminnym zobowiązania ogółem wzrosły z 10,82 do 26,44 mld zł (MF, 2009–2015). W rezultacie wpłynęło to na spadek pokrycia zadłużenia przez depozyty ogółem z blisko 71% w 2008 roku do niewiele ponad 22% w latach 2011–2014 (rys. 1).

W latach 2008–2014 spośród poszczególnych typów gmin największy względny spadek wartości depozytów zaobserwowano w gminach miejskich (tab. 1). W jednostkach tych wartość depozytów w poszczególnych latach charakteryzowała się również największym zróżnicowaniem. Bardzo dużą zmiennością charakteryzował się tam bowiem udział depozytów terminowych w depozytach ogółem, co wynikało głównie ze spadku znaczenia tych pierwszych typów lokat. Jednakże największy spadek znaczenia udziału depozytów terminowych w depozytach ogółem w latach 2008–2014 wystąpił w gminach miejsko-wiejskich (tab. 1).

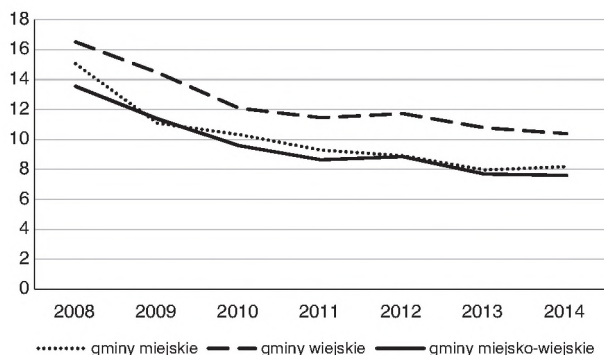
Z kolei w latach 2008–2014 spośród analizowanych typów gmin największa stabilizacja wielkości depozytów występowała w gminach wiejskich. Ponadto

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	V	i
gminy miejskie									
Depozyty (mld zł):	1,88	1,37	1,34	1,26	1,27	1,15	1,26	16,13	-32,73
na żądanie (%)	79,34	83,51	88,49	90,00	91,77	93,23	88,98	5,12	12,15
terminowe (%)	20,66	16,49	11,51	10,00	8,23	6,77	11,02	37,21	-46,66
gminy wiejskie									
Depozyty (mld zł):	3,54	3,25	2,86	2,84	3,10	2,97	2,96	7,52	-16,39
na żądanie (%)	70,42	74,56	77,14	77,79	76,89	75,12	73,09	3,22	3,79
terminowe (%)	29,58	25,44	22,86	22,21	23,11	24,88	26,91	9,65	-9,03
gminy miejsko-wiejskie									
Depozyty (mld zł):	2,26	1,96	1,75	1,68	1,82	1,64	1,70	11,10	-24,96
na żądanie (%)	87,34	84,47	91,97	90,78	89,05	90,42	94,69	3,39	8,42
terminowe (%)	12,66	15,53	8,03	9,22	10,95	9,58	5,31	29,93	-58,07

V – współczynnik zmienności,
i – zmiana 2008–2014 (%).

Tab.1. Wielkość, struktura i stabilność depozytów w poszczególnych typach gmin w latach 2008–2014. Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF (2009–2015). Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2014 (2009–2015). Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pozyskano z: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>.

po początkowym okresie obserwowanego tam spadku udziału depozytów terminowych w depozytach ogółem, tj. w latach 2008–2011, w kolejnych latach wielkość tej relacji zaczęła stopniowo rosnąć. Oznaczało to większą stabilizację tych źródeł finansowania działalności banków, w tym głównie banków spółdzielczych, dla których te jednostki są naturalnym partnerem biznesowym.



Rys. 2. Kształtowanie się udziału wielkości depozytów w dochodach własnych i subwencji ogólnej w poszczególnych typach gmin w latach 2008–2014 (%). Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF. (2009–2015). Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2014 (2009–2015). Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pozyskano z: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>.

Jeżeli zaś chodzi o wielkość środków przeznaczanych na depozyty w stosunku do pozyskiwanych dochodów własnych i subwencji ogólnej to w latach 2008–2014 najwyższa była w gminach wiejskich (rys. 2). W tym okresie we wszystkich typach gmin zaobserwowano również spadek tej relacji o około 40% (rys. 1, 2). W zestawieniu ze zmniejszającą się wielkością depozytów terminowych oznacza to, iż na obniżenie się znaczenia tych depozytów wpływała także konieczność zachowywania należytej płynności finansowej w kontekście realizowanych tam wydatków, przy zmniejszonej, jak wspomniano, relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem.

6. Zakończenie

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że gminy mają do dyspozycji jedynie kilka instrumentów finansowych, w ramach których mogą lokować wygospodarowywane przez siebie wolne środki. Specyfika finansów tych jednostek sprawia jednak, że największym zainteresowaniem charakteryzują się lokaty bankowe. Wśród tych instrumentów lokacyjnych przeważają z kolei depozyty na żądanie. Wynika to z faktu zabezpieczania się przez gminy przed ryzykiem utraty płynności finansowej, gdyż zdepo-

nowane środki na tych lokatach charakteryzują się pełną dostępnością, bez utraty ich wartości początkowej. Jednostka nie traci również naliczanego oprocentowania, przez co nie naraża się na ewentualnie wysuwany zarzut niegospodarnego zarządzania swoimi finansami.

Pewne nieścisłości, jak scharakteryzowano w artykule, budzi jednak pojęcie wolnych środków, które mogą być przedmiotem tych depozytów. Niejednoznaczność ich definicji jako przedmiotu działalności lokacyjnej gmin, może bowiem ograniczać zakres tych środków. Stąd należałoby wprowadzić ich jednolitą ustawową definicję. W celu zwiększenia swobody tej działalności możliwe mogłoby być także uwzględnienie różnorodności uzyskiwanych przez te jednostki dotacji z budżetu.

Ponadto wyłączenie przez ustawodawcę z ich ogólnej sumy dotacji z budżetu wpłynęło niewątpliwie na spadek wielkości lokat poszczególnych typów gmin w latach 2008–2014. We wszystkich tych jednostkach w latach 2010–2014 zmniejszył się także ich udział w stosunku do wielkości pozyskiwanych środków z tytułu dochodów własnych i subwencji ogólnej, co, na tle występującego tam deficytu budżetowego i wzrostu wielkości zadłużenia, świadczyło o występujących tam problemach finansowych. Wprowadzenie tych nowych przepisów zbiegło się również z pogorszeniem się możliwości inwestycyjnych gmin, co również ograniczało ich działalność lokacyjną.

Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, iż w latach 2008–2014 spośród wszystkich typów gmin największa stabilność zarówno wielkości, jak i struktury depozytów występowała w gminach wiejskich, najmniejsza zaś – w gminach miejskich. Oznacza to, iż w bankach spółdzielczych, które są naturalnym partnerem gmin o charakterze wiejskim, to źródło finansowa charakteryzuje się względną stałością. Jednocześnie występują dwa główne czynniki, które mogą zwiększyć wielkość tych depozytów, tj. uwarunkowania prawne oraz sytuacja finansowa tych jednostek sektora finansów publicznych. W pierwszym przypadku chodzi o przepisy ustawy o finansach publicznych, jak również uwarunkowania deponowania środków na rachunku Ministra Finansów. Drugi warunek dotyczy zaś zmniejszania się deficytu budżetowego i jego relacji do dochodów ogółem, spadku poziomu zadłużenia bądź generowania w tych jednostkach nadwyżki budżetowej oraz nadwyżki operacyjnej i wzrostu jej udziału w stosunku do dochodów ogółem. Nie należy również zapominać, iż wielkość depozytów gmin jest również uzależniona od opłacalności i uwarunkowań zakupu skarbowych papierów wartościowych oraz obligacji komunalnych, w których dozwolone jest tam lokowanie wolnych środków.

Bibliografia

- Budzyński, T.W. (2010). *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1062)*. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Cieślak-Wróblewska, A. (2010). Pieniądze muszą być dostępne w każdej chwili. *Rzeczpospolita*, (292).

- Galiński, P. (2013). Działalność lokacyjna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Finanse Komunalne*, (4).
- Galiński, P. (2012). Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008–2011. *Zarządzanie i Finanse*, 4(3).
- Hansen, G. (2012). *Bazyłejskie regulacje zakłócają relacje samorządów z bankami*. Pozyskano z: <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/bazylejskie-regulacje-zakloca-relacje-samorzadow-z-bankami/> (15.06.2015).
- Iwanicz-Drozdowska, M., Jaworski, W.L., Zawadzka, Z. (2007). *Bankowość. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Poltext.
- Jastrzębska, M. (2005). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kęпка, W. (2009). Warto korzystać z nowoczesnych usług bankowych. *Gazeta Samorządu i Administracji*, (12).
- Lipiec-Warzecha, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- MF. (2009–2015). Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2014. Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pozyskano z: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (15.06.2015).
- MF. (2014). *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Ministerstwo Finansów (MF).
- Mironczuk, T. (2011). Bank Gospodarstwa Krajowego dla miast. Prezentacja na XXXII Zgromadzeniu Ogólnym Związku Miast Polskich. Poznań, 3–4 marca 2011 r. Pozyskano z: <http://slideplayer.pl/slide/832776/> (28.08.2015).
- NBP. (2012). *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2010 r.* Warszawa: Narodowy Bank Polski (NBP).
- NBP. (2014). *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2013 r.* Warszawa: Narodowy Bank Polski (NBP).
- Olczak, M.A. (2012). Banki kroją ofertę pod konkretny samorząd. *Wspólnota*, (45/46).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, Dz.U. 2014, poz. 1864.
- Rutkowska-Tomaszewska, E. (2012). Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach. *Finanse Komunalne*, (4).
- Uchwała Nr 22/VI/2006 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 3 lutego 2006 roku dotycząca: uchwały Rady Miejskiej w Będzinie Nr XLIX/544/2005 z dnia 29 grudnia 2005 roku w sprawie upoważnienia Prezydenta Miasta Będzina do lokowania wolnych środków. Pozyskano z: <http://www.rio.katowice.bip.net.pl/?a=598> (15.06.2015).
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2015a). Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2014 r. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2015b). Raport o sytuacji banków w 2014 r. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2012). Raport o sytuacji banków w I kwartale 2012 r. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. (2011). Raport o sytuacji banków w 2010 r. Warszawa: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 Nr 157, poz. 1240, tekst jedn.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych. Dz.U. 2005 Nr 249, poz. 2104.
- WAP. (2010). Samorządy tracą, zyskują banki. *Wspólnota*, (37).