

Aspekty prawne inwestowania nadwyżek operacyjnych i budżetowych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego.

Tło legislacyjne dla rozważań nad sposobami efektywnego lokowania nadwyżek środków pieniężnych przez samorządy dostarcza ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (uofp).

W pierwszej kolejności zauważmy, że uofp zamieszcza w art. 5 definicję dochodów publicznych. Jako czwarte źródło dochodów publicznych wymienione są dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:

- a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
- b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
- c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
- d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;

Kolejno art. 7 stwierdza, że dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, zaś ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych.

Natomiast art. 37 informuje, że:

1. Jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2, nie mogą obejmować lub nabywać udziałów lub akcji w spółkach oraz nabywać obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy objęcia lub nabycia akcji i

udziałów lub nabycia obligacji określonych w ust. 1, w celu zaspokojenia roszczeń, zabezpieczenia wierzytelności lub zabezpieczenia należytego wykonania umowy o zamówienie publiczne, z zastrzeżeniem ust. 3.

3. Jednostka sektora finansów publicznych zbywa - w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa - akcje, udziały lub obligacje, przeznaczone na cele określone w ust. 2, w okresie 3 lat od ich nabycia. 4. Wpływy ze zbycia akcji, udziałów i obligacji stanowią przychody budżetu państwa.

Z kolei bardzo istotny art. 38 stwierdza, że jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 3, mogą lokować wolne środki:

- 1) w skarbowych papierach wartościowych;
- 2) w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymienione powyżej wyłączone jednostki z art. 4 ust.1 to (przytaczam pkt 1-3):

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;
- 2) gminy, powiaty i samorząd województwa, zwane dalej „jednostkami samorządu terytorialnego”, oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;

Art. 195 stwierdza (z pominięciem zapisów dotyczących kredytów):

1. Bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.
2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić

zarząd danej jednostki do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach.

Wykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego budżetu podlega kontroli regionalnej izby obrachunkowej. Stwierdza to art. 198 uofp.

Jednakże zarządzanie wolnymi środkami zgromadzonymi na koncie oznacza dysponowanie tzw. nadwyżką operacyjną. Nadwyżkę operacyjną nazywa się także nadwyżką bieżącą. Pojęcie to nie zostało dotychczas zdefiniowane w polskim prawie finansowym, jednak coraz częściej pojawia się ono w praktyce zarządzania finansami lokalnymi; nadwyżka operacyjna określana jest nawet mianem "najbardziej syntetycznej miary sytuacji finansowej" bądź "barometru kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego".

Nadwyżka operacyjna (bieżąca) to dodatni wynik bieżący budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a wynik bieżący rozumiany jest jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi tego budżetu. Kategorie dochodów i wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zostały określone w sposób pośredni w art. 165a uofp.

W świetle tej ustawy dochodami bieżącymi są mianowicie wszystkie dochody budżetowe, z wyjątkiem dotacji i środków otrzymanych na inwestycje, dochodów ze sprzedaży majątku oraz dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Innymi słowy są to dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Z kolei wydatki bieżące to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, do których należą wydatki na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy i projekty realizowane ze środków zagranicznych w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Nadwyżka operacyjna jest wielkością informującą, ile środków finansowych

pozostaje po pokryciu najważniejszych wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego. W literaturze wskazuje się, że jeżeli JST nie ma nadwyżki operacyjnej, to jednostka ta albo wyprzedaje majątek samorządowy, albo "żyje na kredyt", pożyczając pieniądze na zaspokajanie bieżących potrzeb wspólnoty samorządowej. Jeden rok bez nadwyżki operacyjnej jest do zaakceptowania, ale jeśli taki stan utrzymuje się w dłuższym okresie, musi się to skończyć źle dla jednostki samorządowej. Jeśli natomiast istnieje nadwyżka operacyjna, oznacza to, że dana jednostka dysponuje środkami, które może przeznaczyć wprost na inwestycje zwiększające dobrobyt lokalnej wspólnoty albo na spłatę wcześniejszego zadłużenia.

Pozostałymi ustawami dostarczającymi tła legislacyjnego omawianego zagadnienia są:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,

Ustawa o samorządzie gminnym (art. 59) stwierdza, że dyspozycja środkami pieniężnymi gminy jest oddzielona od kasowego jej wykonania. Podobny zapis odnaleźć można w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 63).

W żadnej z powyższych ustaw nie można odnaleźć zalecenia ustawodawcy co do dopuszczalnych sposobów inwestowania wolnych środków pieniężnych na rachunkach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z innymi źródłami stwierdzić można, że Samorzady powierzonymi im środkami nie mogą grać na giełdzie ani dokonywać innych ryzykownych transakcji finansowych. Mogą

natomiast dysponować nimi tak, by mnożyć kapitał zgromadzony na rachunkach bankowych gminy, by później wydać go na realizację ustawowych zadań.

Niezbyt precyzyjne zapisy w ustawach ustrojowych mają wpływ na to, że samorządy jedynie sporadycznie wybierają alternatywne – wobec lokat bankowych – formy inwestowania. Niektóre regionalne izby obrachunkowe twierdzą, iż administracja publiczna nie może lokować w instrumenty, których zakup powoduje „zejście” środków z konta. W wyniku tej interpretacji tylko lokaty spełniają warunek „utrzymania” środków na rachunku. Środki pozostające na rachunkach gminy są pieniędzmi publicznymi i jako takie podlegają szczególnym ograniczeniom. Nawet założenie lokaty w banku innym niż prowadzący obsługę gminy wymaga specjalnej procedury. Zgodnie ze wspomnianym art. 195 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, samorządy mogą zakładać takie zewnętrzne lokaty tylko na podstawie upoważnienia organu stanowiącego. Wymogi formalne utrudniają więc lokowanie środków na wolnym rynku. Środki publiczne podlegają specjalnej kontroli i muszą być dobrze zabezpieczone. Stanowi to barierę dla wzrostu rynku usług finansowych, świadczonych przez sektor bankowy i ubezpieczeniowych, a przeznaczonych dla administracji publicznej.