

Marzanna Poniatowicz

Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce : problem realny czy marginalny?

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 203-216

2011

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.

MARZANNA PONIATOWICZ

Uniwersytet w Białymstoku

**UKRYWANIE DŁUGU JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W POLSCE –
PROBLEM REALNY CZY MARGINALNY?¹**

Wprowadzenie

Jednym z kluczowych przejawów aktualnego, globalnego kryzysu finansowego jest pogłębiająca się nierównowaga fiskalna i związane z nią dynamicznie narastające zadłużenie sektora publicznego, w tym sektora samorządowego. Oficjalne statystyki dotyczące wielkości zadłużenia wspomnianego sektora obejmują jedynie zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) i ich związków, samorządowych funduszy celowych z osobowością prawną (zlikwidowanych z dniem 1 stycznia 2011 r.), publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest samorząd terytorialny, samorządowych instytucji kultury oraz pozostałych samorządowych osób prawnych. Poza ewidencją długu publicznego pozostaje natomiast zadłużenie spółek komunalnych. Jednostki te w świetle prawa nie podlegają regulacjom ustawy o finansach publicznych², tylko kodeksowi spółek handlowych³.

O znaczeniu problemu mogą świadczyć rozmiary sektora komunalnego w Polsce, który zatrudnia ok. 160 tys. osób (1,1 mln we wszystkich krajach Unii Europejskiej), a jego roczne obroty kształtują się na poziomie ok. 5,2 mld euro

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000, r 94, poz. 1037, z późn. zm.

(w całej UE jest to kwota ok. 140 mld euro)⁴. Według danych na koniec 2010 r. zawartych w rejestrze REGON łączna liczba samorządowych spółek kapitałowych wynosiła 2719 (w tym: 2406 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, 309 spółek akcyjnych oraz 4 spółki osobowe, w tym 3 jawne i 1 komandytowa), przy czym stuprocentowa własność samorządowa występowała w 1800 spółkach, natomiast własność mieszaną z przewagą własności samorządowej posiadało 919 spółek⁵.

Coraz częściej pojawiają się głosy, że samorządowcy intencjonalnie, czyli w sposób zamierzony i celowy, stosują kreatywną księgowość i nie pokazują prawdziwego stanu swoich finansów, ukrywają dług w spółkach komunalnych. Wyraźne nasilenie dyskusji na ten temat nastąpiło w wyniku ukazania się raportu krakowskiego Instytutu Kościuszki *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, którego autor wskazuje na stosowany przez władze samorządowe największych miast „dysfunkcyjny dla finansów publicznych mechanizm pozwalający wypychać poza budżet zadłużenie oraz ukryć deficyt”⁶. Opisane okoliczności zainspirowały autorkę niniejszego opracowania do ustosunkowania się do poruszonych zagadnień. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie są uwarunkowania i przyczyny procesu swoistego „wypychania” zadłużenia JST poza budżet?
2. Czy teza o celowym ukrywaniu długu przez samorzady w celu zafałszowania prawdziwego obrazu swoich finansów jest prawdziwa?
3. Czy proces „wypychania” poza budżet zadłużenia JST stanowi realne zagrożenie z punktu widzenia postulatu jawności i przejrzystości finansów publicznych?

⁴ Według danych opublikowanych przez P. Rusin, eksperta Komitetu Gospodarki Komunalnej Krajowej Izby Gospodarczej, cyt. za: *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Raport Najwyższej Izby Kontroli, Wrocław, wrzesień 2010, s. 2.

⁵ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru regon 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 152.

⁶ Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, Kraków, marzec 2011, s. 2.

1. Zadłużenie polskiego sektora samorządowego na tle pozostałych krajów członkowskich UE

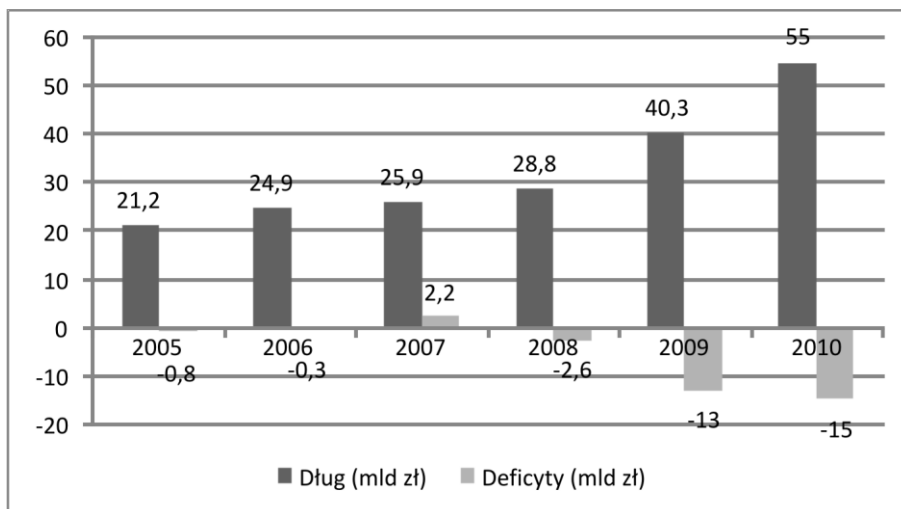
Polska na tle innych państw członkowskich posiada relatywnie niski wskaźnik udziału zadłużenia sektora samorządowego w relacji do PKB, który na koniec 2009 r. kształtował się na poziomie ok. 3%, co daje wartość blisko czterokrotnie niższą niż średnia UE uwzględniająca dług całego sektora *sub-national*⁷ oraz ponad dwukrotnie niższą, jeśli weźmiemy pod uwagę średni unijny poziom długu w relacji do PKB w odniesieniu do sektora *local government*. Dla porównania, według danych CEMR–Dexia na koniec 2009 r. łączne zadłużenie całego sektora *sub-national public* w UE-27 wyniosło około 1,4 mld euro, czyli około 15,7% całego długu publicznego oraz ok. 11,6% unijnego PKB (w przypadku sektora *local government* analizowane wskaźniki wyniosły odpowiednio: 0,7 mld euro, 8,7% łącznego długu publicznego oraz 6,5% PKB). Interesująco przedstawiają się porównania analogicznych wskaźników w przypadku poszczególnych państw członkowskich. Wynika z nich, że największy udział zadłużenia sektora *sub-national public* w relacji do PKB występuje w Niemczech – 29,1% (w tym samego sektora *local government* – 5,2% PKB), Hiszpanii (11,5%), Belgii (11%, w tym samego sektora *local government* – 4,8%), we Włoszech (8,6%), Francji (8,2%) oraz w Holandii (8%), natomiast najniższy, nie przekraczający 1% PKB, dotyczy Malty, Grecji i Bułgarii⁸.

W Polsce występuje również stosunkowo niski procentowy udział zadłużenia sektora samorządowego w relacji do długu publicznego ogółem. W 2009 r. osiągnął on pułap 5,9%, podczas gdy średnia dla UE-27 w odniesieniu do sektora *sub-national* to 15,7%, natomiast w odniesieniu tylko do sektora *local government* – 8,7%⁹. Należy podkreślić, że w 2010 r. omawiany wskaźnik w Polsce wzrósł do poziomu 7%.

⁷ Sektor *sub-national public* obejmuje łącznie podsektor samorządowy (*local government*) i podsektor stanowy (*state government*). Ostatni z wymienionych podsektorów dotyczy szczebla stanowego w państwach federalnych, czyli w przypadku UE – Niemiec, Belgii i Austrii.

⁸ Dane dotyczące wielkości długu publicznego w krajach członkowskich UE zaczerpnięto z opracowania: *EU sub-national governments: 2009 key figures*, CEMR–Dexia, 2010/2011 Edition, s. 13.

⁹ *Ibidem*, s. 14.



Rys. 1. Zmiany w zakresie wielkości zadłużenia i deficytu JST w latach 2005–2010

Źródło: opracowanie własne w oparciu o *Informacje z wykonania budżetów JST* za poszczególne lata, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Problemem jest obserwowana wysoka dynamika wzrostowa zarówno długu, jak i deficytu JST (rysunek 1). Na koniec 2010 r. zadłużenie przekroczyło 55 mld, natomiast według szacunków zawartych w wieloletnich prognozach finansowych w 2011 r. przekroczy poziom 69 mld, tym samym udział zadłużenia sektora samorządowego w państwowym długu publicznym wzrośnie do wielkości 8,5%¹⁰.

W opinii autorki niniejszego opracowania na tak wysoką dynamikę wzrostową składają się trzy podstawowe przyczyny:

- a) skutki kryzysu gospodarczego i finansowego, których ewidentnie doświadczyły samorządy (w 2009 r. po raz pierwszy w dwudziestoletniej historii JST musiały zmierzyć się z sytuacją malejących dochodów własnych, czyli kluczowej kategorii dochodów z punktu widzenia problematyki samodzielności finansowej);
- b) ogromna skala i dynamika realizowanych inwestycji samorządowych, zwłaszcza tych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej

¹⁰ A. Cieślak-Wróblewska, *Samorządy znów mocno się zadłużają w tym roku*, „Rzeczpospolita”, 30 maja 2011, s. B1.

(samorządy, dysponując zaledwie 1/3 ogółu pieniędzy publicznych, wydały na inwestycje w 2010 r. ponad 44 mld zł¹¹, w czyli blisko 24% środków, podczas gdy wydatki inwestycyjne sektora rządowego to ok. 15 mld zł, czyli 5% budżetu), w przypadku których instrumenty dłużne odgrywają ważną rolę jako czynnik podnoszenia zdolności absorpcyjnych JST (wiąże się to z obowiązującą w UE zasadą współfinansowania)¹²;

- c) reakcja władz lokalnych na wprowadzane od 2014 r. ustawą o finansach publicznych nowe limity zadłużenia (będzie o tym mowa w dalszej części opracowania) i związana z tym zwiększona motywacja JST do zadłużania się jeszcze na starych zasadach.

2. Uwarunkowania procesu „wypychania” poza budżet długu JST

Istnieją dwie kluczowe przyczyny procesu swoistego „wypychania” poza budżet, czyli do spółek komunalnych, zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Pierwsza z nich wiąże się z obowiązującymi w ustawie o finansach publicznych restrykcyjnymi mechanizmami reglamentacji długu lokalnego (tabela 1). Mechanizmy te w wielu przypadkach obciążone są cechami nadmiernej centralizacji i unifikacji, często pozostając w sprzeczności z faktycznym poziomem indywidualnej zdolności kredytowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, stając się jednocześnie czynnikami hamującymi możliwości zastosowania instrumentów dłużnych w procesie finansowania działalności inwestycyjnej samorządu.

¹¹ Planowane wydatki inwestycyjne na 2011 r. to kwota jeszcze większa – ok. 56 mld zł.

¹² Zgodnie z nią dofinansowanie z budżetu UE powinno uzupełniać fundusze własne beneficjenta (JST), a nie powinno ich zastępować. Wymagany jest określony „wkład własny” beneficjenta, a wobec ograniczonych dochodów własnych JST jego funkcję często pełnią środki uzyskane z wykorzystania instrumentów zwrotnych przez jednostkę samorządową.

Tabela 1

Istniejące i planowane instrumenty reglamentacji poziomu długu lokalnego w Polsce

Przedmiot reglamentacji	Zakres reglamentacji
Obowiązujące rozwiązania reglamentacyjne	
Dług bieżący	Zaciągane przez JST kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na pokrycie deficytu przejściowego budżetu muszą podlegać spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane
Częstotliwość ponoszenia kosztów obsługi długu oraz dyskonto od emitowanych papierów wartościowych	JST mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi ponoszone są co najmniej raz w roku, przy czym dyskonto od emitowanych komunalnych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna
Limity dopuszczalnych kosztów obsługi długu i relacji długu do dochodów do 2014 r.	15% – limit dotyczący dopuszczalnych kosztów obsługi długu w relacji do planowanych dochodów budżetowych, a w sytuacji gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekracza 55% – 12%; 60% – limit relacji łącznej kwoty długu JST na koniec roku budżetowego do wykonanych dochodów ogółem oraz na koniec kwartału danego roku budżetowego do planowanych dochodów
Reguła zrównoważonego budżetu bieżącego	Reguła ta zaczęła obowiązywać od 2011 r.; zgodnie z nią planowane i wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane i wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (wyjątek od reguły dotyczy środków unijnych)
Rozszerzenie katalogu instrumentów zaliczanych do państwowego długu publicznego	Jest to nowe rozwiązanie wprowadzone Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa ¹³ ; nastąpiło rozszerzenie katalogu instrumentów finansowych, które zalicza się do państwowego długu publicznego ¹⁴
Posiadanie pozytywnej opinii RIO w zakresie możliwości spłaty zobowiązania przez JST	Szczególną rolę w zakresie limitowania zadłużenia w sektorze samorządowym odgrywają regionalne izby obrachunkowe; ich negatywna opinia w sprawie możliwości spłaty zobowiązania

¹³ Dz.U. nr 252, poz. 1692.

¹⁴ Zgodnie z § 3 pkt 2 powołanego rozporządzenia (wg opinii niektórych prawników materia zawarta w tym paragrafie nie jest objęta upoważnieniem ustawowym, a więc narusza art. 92 Konstytucji RP) do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się również: umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego; papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona; umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (tzw. kredyt handlowy). Począwszy od 2011 r., JST posiadające zobowiązania z wymienionych tytułów powinny uwzględniać je przy wyliczaniu długu publicznego oraz wskaźnika zadłużenia, a także dokonać odpowiednich zmian w wieloletnich prognozach finansowych sporządzonych w 2011 r.

Przedmiot reglamentacji	Zakres reglamentacji
Obowiązujące rozwiązania reglamentacyjne	
	praktycznie blokuje proces wykorzystania instrumentu dłużnego przez JST
Planowane rozwiązania reglamentacyjne	
Reguła wydatkowa w sektorze samorządowym	Pierwotnie Ministerstwo Finansów planowało wprowadzenie reguły wydatkowej w JST, która miała na celu obniżenie deficytu samorządów o 4% w 2012 r., 3% w 2013, 2% w 2014, 1% w 2015, jednak na skutek protestów środowisk samorządowych w maju bieżącego roku rząd wycofał się z tych planów. Ustalono jedynie, że w 2012 r. łączny deficyt sektora samorządowego zmniejszy się o 0,4 proc PKB, czyli o około 6 mld zł
Indywidualne limity kosztów obsługi zadłużenia JST	Od 2014 r. wspomniany wcześniej 15-procentowy limit kosztów obsługi zadłużenia zostanie zastąpiony indywidualnym dla każdej JST wskaźnikiem limitującym zadłużenie (art. 243 ustawy o finansach publicznym), bazującym na wielkości nadwyżki operacyjnej wyliczanej za trzy lata poprzedzające dany rok budżetowy; logika nowego wskaźnika jest następująca: stosunek kosztów obsługi długu w danym roku do dochodów w tym samym roku nie może przekroczyć średniej z wyliczonych dla trzech poprzednich lat stosunków nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) do dochodów ¹⁵

Źródło: opracowanie własne.

Kolejna, druga przyczyna „wypychania” długu do spółek komunalnych przez jednostki samorządu terytorialnego jest konsekwencją opisanych, formalnoprawnych instrumentów reglamentacji długu lokalnego i wynika z faktu, że znaczna część tych spółek prowadzi bardzo intensywną działalność inwestycyjną (pamiętajmy o tym, że spółki komunalne realizują ważne zadania publiczne samorządu, tyle tylko że na zasadach rynkowych, a więc takich, które powinny sprzyjać modernizacji i wzrostowi efektywności zarządzania usługami publicznymi)¹⁶. W przypadku największych miast są to przede wszystkim inwe-

¹⁵ Nowe wskaźniki limitujące zadłużenie muszą być wyliczone już w wieloletnich prognozach finansowych JST na rok 2011 r. W opinii wielu samorządowców są one zbyt restrykcyjne, a ze względu na zawarty w nich „historyczny mechanizm” (przy ich wyliczaniu bierze się pod uwagę sytuację finansową z ostatnich trzech lat, jakkolwiek by na to patrzeć – wyraźnie kryzysowych) istnieje realne zagrożenie zniekształcenia obrazu rzeczywistej zdolności kredytowej. Skale aktualnego deficytu operacyjnego JST obrazują dane MF dotyczące wykonania budżetów JST za III kwartał 2010 r., z których wynika, że deficyt ten wystąpił w 43,9% wszystkich JST i dotyczył: 47,6% gmin, 17,8% powiatów, 38,5% miast na prawach powiatów oraz 18,7% województw. Szerzej na ten temat w: *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za III kwartał 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, listopad 2010, s. 1.

¹⁶ Szerzej na temat ekonomicznych skutków restrukturyzacji tego sektora w opracowaniu: Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010.

stycje współfinansowane ze środków pomocowych UE¹⁷ oraz związane z organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. W efekcie wspomnianych wcześniej ustawowych ograniczeń (limity zadłużenia) nałożonych na samorządy realizacja tych inwestycji bezpośrednio przez JST nie byłaby możliwa¹⁸.

3. Specyfika, skala i skutki procesu „wypychania” zadłużenia JST do spółek komunalnych w świetle badań krakowskiego Instytutu Kościuszki

Krakowski Instytut Kościuszki badaniami objął 18 polskich miast wojewódzkich. W obliczeniach uwzględniono łącznie oficjalne zadłużenie tych jednostek liczone zgodnie z ustawą o finansach publicznych oraz zadłużenie długoterminowe i krótkoterminowe spółek prawa handlowego, w których udziały lub akcje posiadały analizowane miasta. W badaniach zostały uwzględnione wyniki za 2009 r. dotyczące łącznie 140 spółek komunalnych, na ogólną liczbę 280 spółek istniejących we wszystkich miastach wojewódzkich (największa liczba spółek dotyczy miasta stołecznego Warszawy – 44, Łodzi – 28, Gdańska – 26, natomiast najmniejsza Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego: po 6). W badaniach dokonano porównań tzw. długu i deficytu oficjalnego JST (obliczanego zgodnie z ustawą o finansach publicznych) oraz tzw. długu i deficytu rzeczywistego (czyli długu i deficytu uwzględniającego dane spółek prawa handlowego będących w posiadaniu analizowanych miast wojewódzkich). Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że najwyższe wskaźniki procentowej relacji długu rzeczywistego do długu oficjalnego wystąpiły w takich miastach, jak Po-

¹⁷ Dług samorządowy stanowi kluczowy instrument zwiększania samorządowych zdolności absorpcyjnych środków z funduszy pomocowych UE (Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności) w wyjątkowej dla Polski (pod względem wielkości dostępnych środków) perspektywie finansowej 2007–2013.

¹⁸ Należy jednak podkreślić, że w polskiej praktyce gospodarczej nie zawsze wzrost zadłużenia spółek komunalnych przekłada się jednoznacznie na wzrost samorządowych wydatków inwestycyjnych. Z badań krakowskiego Instytutu Kościuszki (szczegóły na ten temat – w dalszej części niniejszego opracowania) wynika, że w przypadku największych polskich miast nie zawsze istnieje ścisła korelacja dotycząca wzrostu deficytu budżetowego (po uwzględnieniu przyrostu zadłużenia spółek komunalnych) ze wzrostem wydatków inwestycyjnych. W 8 spośród 18 miast wojewódzkich objętych badaniami, mimo wyraźnego wzrostu deficytu budżetowego, nie wystąpił w równym stopniu wzrost wydatków inwestycyjnych. Największe dysproporcje w tym zakresie zaobserwowano w takich miastach, jak: Poznań, Szczecin, Gorzów Wielkopolski, Opole, Rzeszów, Warszawa i Katowice. Por. Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, op. cit., s. 7.

znań (dług rzeczywisty był tutaj większy od oficjalnego o 85%, a relacja długu rzeczywistego do dochodów miasta wyniosła w 2009 r. 95%), Szczecin (analogiczne wskaźniki na poziomie odpowiednio: 84% i 97%) i Bydgoszcz (74% i 94%).

Tabela 2

Dług/deficyt oficjalny (obliczany zgodnie z ustawą o finansach publicznych) oraz dług/deficyt rzeczywisty (uwzględniający zadłużenie spółek komunalnych) w relacji do dochodów miast wojewódzkich w 2009 r.

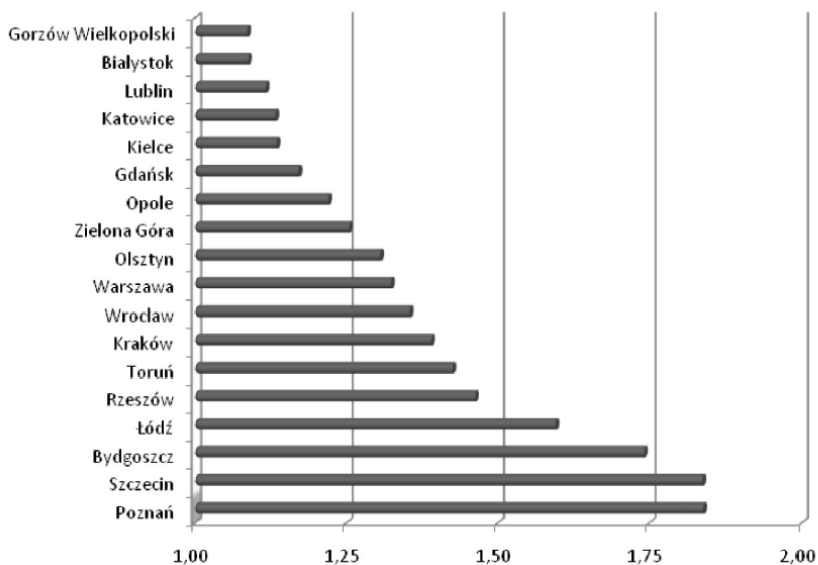
Miasta wojewódzkie	Dochody budżetowe	Dług oficjalny/ dochody (%)	Deficyt oficjalny/ dochody (%)	Dług rzeczywisty/ dochody (%)	Deficyt rzeczywisty /dochody (%)
Warszawa	11 358 489 066	51,89	21,10	68,71	27,12
Kraków	3 498 566 893	58,07	0,58	80,75	7,59
Łódź	2 863 818 871	54,59	12,25	87,14	21,30
Wrocław	3 403 673 031	61,13	4,62	82,83	11,08
Poznań	2 521 950 876	50,81	27,20	93,48	27,50
Gdańsk	2 308 576 965	51,44	15,79	60,28	18,18
Szczecin	1 480 915 958	53,02	26,86	97,46	34,73
Bydgoszcz	1 320 591 969	54,38	8,85	94,71	19,58
Lublin	1 400 129 935	55,49	8,16	62,02	9,89
Katowice	1 423 442 896	28,79	29,57	32,64	29,40
Białystok	1 415 445 472	48,96	19,09	53,29	19,64
Toruń	926 459 875	56,00	18,92	79,85	28,60
Kielce	1 051 300 882	38,19	14,57	43,38	15,97
Rzeszów	803 362 145	44,44	12,50	65,03	12,29
Olsztyn	814 943 104	45,45	10,35	59,37	18,53
Opole	570 722 514	37,66	12,55	45,97	12,12
Gorzów Wielkopolski	407 761 463	51,76	10,16	56,28	10,78
Zielona Góra	473 940 036	45,61	2,21	57,52	6,15

Źródło: Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, op. cit., s. 10.

W powoływanym raporcie Instytutu Kościuszki wyliczono stopień ukrywania zadłużenia dla poszczególnych miast jako relację zadłużenia rzeczywistego do zadłużenia oficjalnego (rysunek 2). Przyjęta w raporcie teza, zgodnie z którą zadłużanie spółek komunalnych to przejaw ukrywania rzeczywistych zobowiązań miast, wydaje się stwierdzeniem kontrowersyjnym co najmniej z kilku powodów.

Po pierwsze, podążając tym tokiem rozumowania, na zasadzie analogii, należałoby jednocześnie stwierdzić, że podobny proceder występuje w sektorze państwowym, a dług spółek Skarbu Państwa to przejaw ukrywania przez sektor rządowy swojego rzeczywistego zadłużenia.

Po drugie, zaproponowana przez autora raportu nazwa wskaźnika (stopień ukrytego zadłużenia miasta) ma wyraźny wydźwięk pejoratywny i sugeruje intencjonalne ukrywanie długu przez władze samorządowe. Pamiętajmy też o tym, że sprawozdania finansowe spółek komunalnych są corocznie badane przez biegłych rewidentów. Poza tym organy kontrolne spółek, tj. ich rady nadzorcze, mają możliwość zlecenia wykonania audytu zewnętrznego¹⁹.



Rys. 2. Stopień „ukrywania” zadłużenia (relacja zadłużenia rzeczywistego do zadłużenia oficjalnego) miast wojewódzkich w 2009 r.

Źródło: Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, op. cit., s. 10.

¹⁹ Audyt wewnętrzny dotyczy jednostek sektora publicznego, a spółka komunalna do takich jednostek nie zalicza się.

Należy jednocześnie nadmienić, że wiele miast określonych w raporcie jako jednostki o najwyższym stopniu ukrytego zadłużenia prowadzi bardzo przejrzystą politykę finansową i robi w tym zakresie znacznie więcej, niż wynikałoby to z wymogów ustawy o finansach publicznych. Jako przykład można podać fakt, że miasta te w przeważającej większości systematycznie poddają się ocenie niezależnej agencji ratingowej (do chwili obecnej nie uzyskały jej tylko dwa na osiemnaście miast wojewódzkich, tj. Lublin i Gorzów Wielkopolski), a co charakterystyczne, ocena ta obejmuje także wpływ zobowiązań spółek komunalnych na sytuację finansową JST²⁰.

Po trzecie, wątpliwości może budzić sposób wyliczenia stopnia ukrytego zadłużenia miasta. Powstaje na przykład pytanie, dlaczego autor raportu uwzględnił w sposób selektywny jedynie zobowiązania spółek komunalnych, natomiast zupełnie zignorował w swoich wyliczeniach fakt osiągania przez owe spółki wysokich przychodów²¹ i dobrych wyników finansowych²².

Charakteryzując specyfikę procesu „wypychania” długu JST do spółek komunalnych, wypadałoby wspomnieć o pewnych zagrożeniach związanych z finansowaniem inwestycji przez komunalną spółkę kapitałową za pomocą instrumentów dłużnych. Zwykle sektor finansowy postrzega takie spółki jako podmioty o niższej od JST wiarygodności kredytowej, co przekłada się niewątpliwie na wyższe koszty długu (kredyty dla samorządowych spółek zależnych są średnio o 1–3 punkty procentowe droższe od analogicznych kredytów dla samorządów). Najczęściej w takim przypadku wymaga się również poręczeń i gwarancji spłaty zobowiązań spółki od jednostki samorządu terytorialnego jako jej organu założycielskiego. W ten sposób niejako wraca problem limitów zadłużenia, ponieważ potencjalne kwoty z tytułu udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji ujmowane są do wspomnianego wcześniej limitu 15% dopusz-

²⁰ Szerzej na temat ratingu komunalnego w: M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem komunalnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 192–202.

²¹ Z badań W. Bachora wynika, że największe przychody uzyskują spółki energetyki ciepłej oraz spółki z branży wodociągowo-kanalizacyjnej, natomiast najniższe – spółki gospodarki odpadami. Por. W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 110–111.

²² Dla przykładu, w 2010 r. w Szczecinie, a więc mieście, które według autora raportu ma po Poznaniu najwyższy stopień ukrywania długu, na 11 spółek miejskich tylko jedna z nich (Szczecińsko-Polickie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne) zamknęła swój wynik finansowy stratą. Pozostałych 10 spółek wykazało łączny zysk netto w wysokości ok. 67,7 mln zł. Por. *Memorandum Finansowe Miasta Szczecin*, Szczecin, kwiecień 2011, s. 49.

czalnych kosztów obsługi długu w relacji do planowanych dochodów budżetowych²³.

Podsumowanie

Nie ma podstaw do wysuwania tezy o intencjonalnym ukrywaniu długu jednostek samorządu terytorialnego, a obserwowany proces „wypychania” długu przez największe polskie miasta poza budżet, tj. do spółek komunalnych, to raczej przejaw efektywnego zarządzania długiem lokalnym niż kreatywnej księgowości. Proces ten został niejako wymuszony na samorządach w konsekwencji kumulacji dwóch kluczowych czynników: obowiązywania restrykcyjnych, formalnoprawnych instrumentów reglamentacji długu lokalnego wprowadzonych przez ustawę o finansach publicznych oraz intensywnej działalności inwestycyjnej polskich JST, współfinansowanej z rekordowo wysokich środków strukturalnych UE, dostępnych w perspektywie finansowej 2007–2013. Nie wydaje się również, aby opisany proces „wypychania” poza budżet zadłużenia JST stanowił realne zagrożenia z punktu widzenia postulatu jawności i przejrzystości finansów publicznych. Samorząd terytorialny w Polsce prowadzi bardzo przejrzystą politykę finansową. Można podać następujące przykłady owej przejrzystości: opracowywanie sprawozdań finansowych i wieloletnich prognoz finansowych obejmujących prognozę zadłużenia w długookresowej perspektywie czasowej, sprawozdania finansowe spółek komunalnych corocznie badane przez biegłych rewidentów, zamieszczanie informacji o długu (w tym również długu spółek komunalnych) na stronach internetowych BIP-ów, poddawanie się ocenie niezależnej agencji ratingowej, której elementem jest między innymi określenie wpływu zobowiązań spółek komunalnych na sytuację finansową JST.

Literatura

Bachor W., *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.

²³ Można go złagodzić poprzez dopuszczenie kapitału prywatnego do spółki komunalnej (JST przestaje być w takiej sytuacji jednym właścicielem spółki) i wprowadzenie rozwiązania polegającego na tym, że podmiot prywatny częściowo poręcza za zobowiązania spółki.

- Cieślak-Wróblewska A., *Samorządy znów mocno się zadłużają w tym roku*, „Rzeczpospolita”, 30 maja 2011.
- EU sub-national governments: 2009 key figures*, CEMR–Dexia, 2010/2011 Edition.
- Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjne i ekonomiczne*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010.
- Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Raport Najwyższej Izby Kontroli, Wrocław, wrzesień 2010.
- Memorandum Finansowe Miasta Szczecin*, Szczecin, kwiecień 2011.
- Pokrywka Ł., *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, Kraków, marzec 2011.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem komunalnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz.U. 2000, nr 94, poz. 1037, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za III kwartał 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, listopad 2010 r.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru region 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

CONCEALMENT OF LOCAL AUTHORITY DEBT IN POLAND – A REAL PROBLEM OR A MARGINAL ONE?

Summary

The official Finance Ministry statistics concerning local government public debt in Poland do not take account of the debt of around 2700 municipal companies (taking the form of public and private limited companies), which are fully owned by local authorities or in some cases have mixed ownership with a majority local authority stake. The view is becoming more and more widespread in Poland that local authorities are making deliberate use of creative accounting, and avoid revealing the true state of their finances by concealing debt in municipal companies. The author intends to identify the reasons and conditions for the process by which local authority debt is excluded from the budget figures, and attempts to establish how dangerous this process is in terms of the principle

of transparency and openness in public finances, and well as the possibility of a debt crisis in the local government sector.

Translated by Marzanna Poniatowicz