



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

OR-03.0057-3360/LXXXVIII/09

Kraków, 06. 01. 2010

Pani
Katarzyna Migacz
Pan
Mirosław Gilarski
Radni Miasta Krakowa

W odpowiedzi na Państwa interpelację w sprawie budżetu na 2010 rok i kreatywnej księgowości, zgłoszoną na LXXXVIII Sesji Rady Miasta Krakowa w dniu 16 grudnia 2009 r., uprzejmie informuję:

Podstawową zasadą wyrażoną w cytowanym przez Państwa Radnych artykule jest fakt, że w sprawie finansów publicznych, w zakresie ich gromadzenia jak też wydatkowania, organy administracji nie mogą postępować w sposób arbitralny, a cała ta sfera podlega regulacjom ustawowym. Oznacza to, że w tej dziedzinie normy prawne mogą stanowić organy władzy ustawodawczej, co zapewnia działania publiczne jawne, podejmowane pod kontrolą społeczną. Zasada ta dotyczy także emisji papierów wartościowych, udziałów i akcji. Tu także postępowanie określają regulacje prawne rangi ustawowej. W treści tego artykułu wyrażona została troska o zdrową gospodarkę w państwie.

W omawianym kontekście istotny jest zakaz ustanawiania monopolu w inny sposób niż w drodze ustawy oraz wyrażona powściągliwość w zakresie zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. W tej dziedzinie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza wprost zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych gdyby ich wysokość miała przekraczać 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Ma to spowodować niedopuszczenie do nadmiernego zadłużenia państwa, które może zagrażać nie tylko gospodarce kraju, ale i suwerenności państwa. Doświadczenia końcowych lat PRL były pod tym względem aż nadto wymowne i niewątpliwie stanowiły przestrożę. W tej tak ważnej dziedzinie Konstytucja RP ustala tylko zasady odsyłając do uregulowań szczegółowych, które są zawarte w odpowiednich ustawach.

Samorządy mają swoje ustawowe limity zadłużenia, które z jednej strony są niezależne od limitów zadłużenia budżetu państwa, z drugiej natomiast, w przypadku określonej ustawowo sytuacji finansowej budżetu państwa, ograniczenie dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego niezależnie od ich indywidualnej sytuacji finansowej, tj. jednostki nie będą mogły zaciągać długu publicznego.

Wielkość zadłużenia budżetu Miasta Krakowa ograniczona jest następującymi limitami:

- zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) łączna wysokość planowanych kosztów obsługi zaciągniętych przez Miasto zobowiązań dłużnych, tj. przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot będących konsekwencją udzielonych poręczeń oraz gwarancji wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek a także przypadających w danym roku wykupów obligacji nie może przekroczyć 15 % planowanych na dany rok budżetowy dochodów,
- zgodnie z art. 170 ww. ustawy łączna kwota długu na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem.

W związku z zapisami art. 160 ust. 3 i art. 170 ust. 3 ww. ustawy dotyczącymi przekroczeń 60 % wykonanych dochodów ogółem w danym roku budżetowym istnieje możliwość odliczenia zaciągniętego długu ze względu na podpisane umowy na zadania realizowane z udziałem środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (w ramach znowelizowanej ustawy o finansach publicznych odpowiednie finansowe wskaźniki – relacje obowiązują do 2013 r.). Przy czym przekroczenie przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowych limitów nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Zatem przepisy prawne jednoznacznie definiują, jakie elementy należy wliczać do ustawowych limitów zadłużenia tych jednostek. Z tego względu zarzut tzw. „kreatywnej księgowości” w związku z korzystaniem przez podmioty gospodarcze (spółki prawa handlowego) Gminy Miejskiej Kraków z instrumentu finansowego jakim jest dług, uznaje za bezpodstawny.

Zgodnie z art. 4 ww. ustawy do sfery (podmiotów) finansów publicznych zaliczamy także inne (niż wymienienia ten artykuł) państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Z powyższego wynika, że spółki prawa handlowego nie są zaliczane do sfery finansów publicznych, co wynika z ich immanentnej cechy - osobowości prawnej, której fundamentalnym przejawem jest oddzielenie zobowiązań spółki od zobowiązań udziałowców, ograniczonych do wysokości wniesionego i zarejestrowanego kapitału zakładowego.

Od momentu powołania i wyposażenia spółki w kapitał założycielski (zakładowy), spółka w całości przejmuje na siebie wszelkie zobowiązania wobec wierzycieli, a Zarząd Spółki prawną i finansową odpowiedzialność wobec Rady Nadzorczej (komisji rewizyjnej) oraz Zgromadzenia Wspólników za jej prowadzenie i realizację nałożonych na nią zadań.

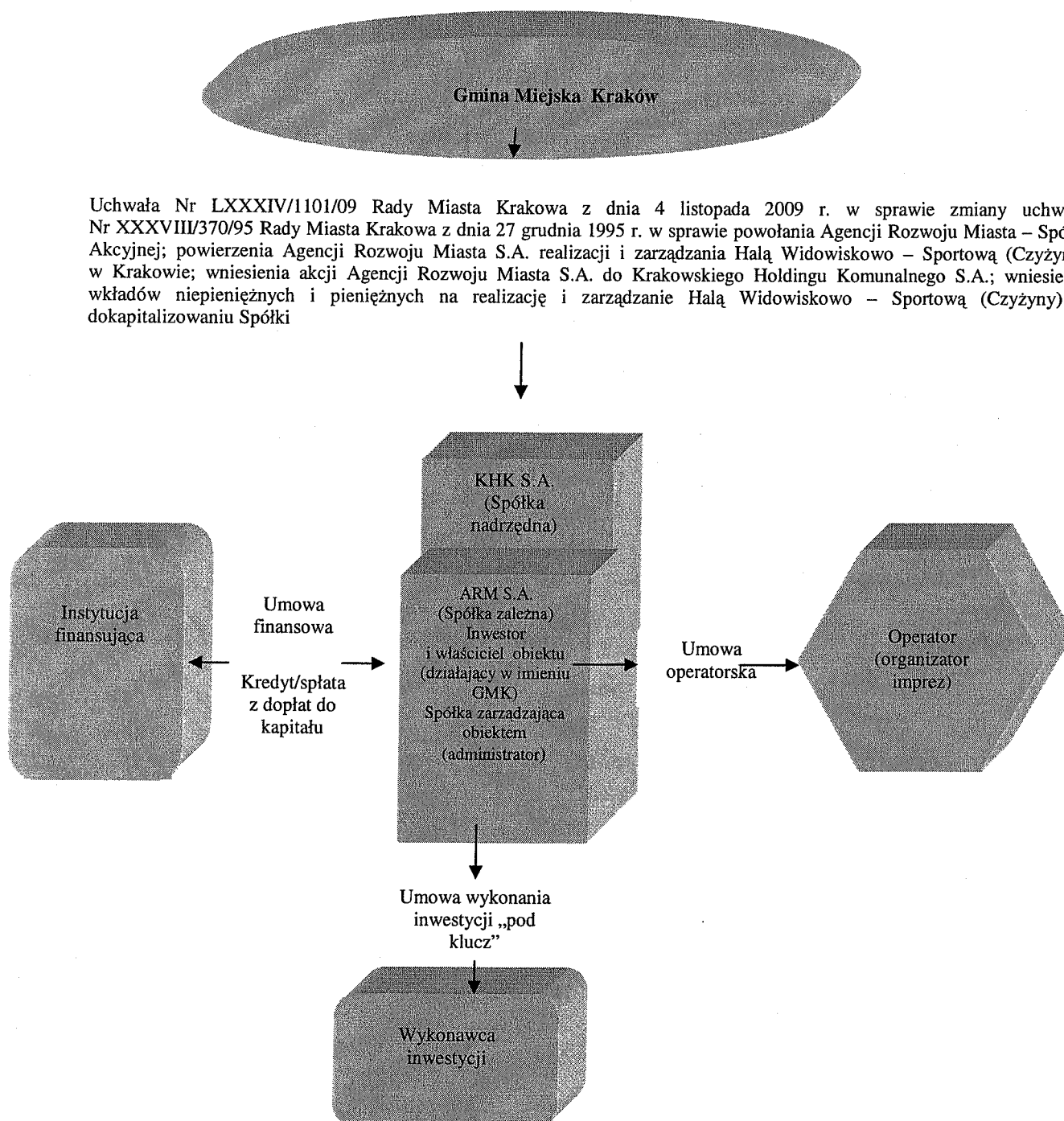
Spółki prawa handlowego, to samodzielne podmioty gospodarcze, których zobowiązania nie obciążają budżetu Miasta Krakowa. Miasto w pełni kontroluje ich sytuację finansową, jako właściciel tych spółek zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.), m.in. poprzez analizowanie i opiniowanie sprawozdań z działalności oraz planów rzeczowo – finansowych rocznych i wieloletnich przez odpowiednie komórki organizacyjne, w tym służby finansowe. Prawo nie zezwala na włączanie długu samodzielnych podmiotów gospodarczych do limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

„Kreatywna księgowość” to termin, który się pojawił po wykryciu wielkich skandali finansowych w USA w 2002 roku. Nazwano tak przypadki ukrywania strat i przedstawiania w pozytywnym świetle wyników firmy celem przyciągnięcia inwestorów. Z czasem „kreatywną księgowością” zaczęto nazywać wszelkie przypadki księgowania operacji finansowych sprzeczne z zasadami księgowania, czy też ze stanem faktycznym. Najczęstszym sposobem jest zawyżanie wyceny posiadanych zasobów. Istnieje wiele celów, dla których stosuje się „kreatywną księgowość”. Najczęstszym jest chęć zmniejszenia obciążeń podatkowych. Innym powodem jest chęć ukrycia nielegalnych transferów pieniędzy, zwykle w związku z korupcją, czasem też w związku z różnego rodzaju nielegalną działalnością. W kontekście samorządu krakowskiego takie zarzuty są absurdalne, bowiem w przypadku Gminy Miejskiej Krakowa nie mają miejsca jakiekolwiek elementy wynikające z przytoczonego powyżej terminu „kreatywnej księgowości”. Taka praktyka w Gminie Miejskiej Kraków jest niemożliwa, bowiem samorząd krakowski obszar finansowy prowadzi w zgodzie z ustawą o finansach publicznych, przy tym finanse te podlegają ścisłej kontroli.

Stwierdzenie przez Państwa Radnych, iż projekt budżetu Miasta Krakowa na 2010 rok opiera się w dużej mierze na tzw. „kreatywnej księgowości” mija się z prawdą. Przytoczenie przykładu trybu realizacji i finansowania hali w Czyżynach, jako tego rodzaju „kreatywnej księgowości”, świadczy o braku zrozumienia mechanizmu realizacji inwestycji przez spółki miejskie. W przypadku gdy spółka miejska stara się o kredyt traktowana jest przez banki jak niezależny, komercyjny podmiot gospodarczy. Bank analizuje jej sytuację ekonomiczną i finansową, efektywność ekonomiczną planowanej inwestycji, określa zdolność spółki do

spłaty planowanego kredytu i dopiero wówczas podejmuje decyzję o ewentualnym jego udzieleniu. Nie było dotychczas przypadku, by bank lub spółka zwracali się do Miasta o poręczanie takiego kredytu. Oznacza to, iż banki udzielając kredytów spółkom dobrze oceniają ich sytuację finansową.

Odnosząc się zatem do wzmiankowanego w interpelacji przykładu organizacji i finansowania budowy Hali Widowiskowo-Sportowej w Krakowie przedstawiam poniżej graficzny schemat podmiotowego zaangażowania w proces realizacji i eksploatacji planowanego obiektu. Czytelność struktur zaangażowanych w projekt oraz wzajemne powiązania pomiędzy poszczególnymi podmiotami, ze zróżnicowaną specyfiką właścicielską, obrazują mechanizmy obowiązujące w Gminie Miejskiej Kraków, które nie mają nic wspólnego z tzw. „kreatywną księgowością”.



Uchwała Nr LXXXIV/1101/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVIII/370/95 Rady Miasta Krakowa z dnia 27 grudnia 1995 r. w sprawie powołania Agencji Rozwoju Miasta – Spółki Akcyjnej; powierzenia Agencji Rozwoju Miasta S.A. realizacji i zarządzania Halą Widowiskowo – Sportową (Czyżyny) w Krakowie; wniesienia akcji Agencji Rozwoju Miasta S.A. do Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A.; wniesienia wkładów niepieniężnych i pieniężnych na realizację i zarządzanie Halą Widowiskowo – Sportową (Czyżyny) o dokapitalizowaniu Spółki

Zakres zmian zawarty w nowej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) powoduje, że sfera sektora finansów publicznych ulegnie w stosunku do aktualnych regulacji pewnemu zmniejszeniu, aby, restrukturyzacja sektora stworzyła przesłanki dla wzmocnienia i poprawy przejrzystości finansów publicznych, natomiast likwidacja zakładów i gospodarstw była krokiem do urynkowania gospodarki budżetowej.

Zwiększeniu przejrzystości sektora finansów publicznych służyć ma likwidacja wszystkich państwowych zakładów budżetowych oraz ok. 40% z dwóch tysięcy samorządowych zakładów budżetowych. Dalsze funkcjonowanie zakładów budżetowych w samorządach będzie ograniczone do sfery gospodarki mieszkaniowej, utrzymania dróg i lokalnego transportu zbiorowego, wodociągów i kanalizacji, handlu targowiskowego, utrzymania gminnej zieleni, kultury fizycznej i sportu, hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem oraz utrzymania cmentarzy. Dotychczasowe zadania likwidowanych rządowych zakładów budżetowych będą realizowane przez powołane w tym celu spółki, ale także przez nowe formy organizacyjne (agencje wykonawcze lub instytucje gospodarki budżetowej).

W przypadku realizacji przez spółki (nie tylko z udziałem jednostek samorządu terytorialnego) nałożonych przez jednostki samorządu terytorialnego działań zadań, przy braku możliwości pokrycia pełnych kosztów działalności, prawnie dopuszczalne i powszechnie stosowane w krajach UE są dopłaty (rekompensaty) na rzecz tych spółek w oparciu o art. 68 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Z przepisu tego wynika zatem, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym to przedsiębiorstwa, którym powierzono „szczególne zadania”. Z koniecznością wypełnienia tych zadań i zapewnienia usług w ogólnym interesie gospodarczym związany jest tzw. „obowiązek służby publicznej” (ang. „public service obligation”), określany również jako „obowiązek świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym” lub „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym”. Obowiązek ten jest realizowany przez odpowiednio przygotowanych do tego operatorów.

Jednostki finansów publicznych winny zatem działać tam gdzie nie jest możliwe samofinansowanie działalności społecznie użytecznej, natomiast wszędzie tam, gdzie istnieje szansa na pokrywanie pełnych kosztów działalności z przychodów za świadczone usługi bądź sprzedaż produktów, zgodnie z prawem działania realizowane są przez podmioty sfery gospodarczej, do których zaliczane są spółki.

W przypadku podjęcia przez Państwa Radnych proponowanej inicjatywy deklaruję współpracę w zakresie zgodnym z moimi kompetencjami.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. Biura Skarbnika Miasta
3. Wydział Inwestycji
4. Agencja Rozwoju Miasta S.A.
5. Krakowski Holding Komunalny
6. Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych
7. Biuletyn Informacji Publicznej
8. A/a