

INTERPELACJA dot. KREATYWNEJ KSIĘGOWOŚCI
i sposobu finansowania Hali Widowiskowo-Sportowej w Czyżynach

Szanowny Panie Prezydencie,

W czasie gorącej debaty budżetowej złożyliśmy wspólnie z radnym M. Gilarskim (PiS) interpelację dot. **BUDŻETU na 2010r. i KREATYWNEJ KSIĘGOWOŚCI** (16.12.2009). Odwołując się do przepisów Konstytucji RP stwierdzaliśmy we wstępie:

>W art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w rozdziale X dotyczącym finansów publicznych, czytamy: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.”

Duchem tego zapisu – co wydaje się być całkiem oczywiste – jest troska by zadłużenie Rzeczypospolitej nie przekroczyło pewnej granicy. Intencja słuszna, powstaje jednak pytanie o skutek. **Czy rzeczywiście art. 216 Konstytucji uchroni nas przed przekroczeniem progu 60% zadłużenia?** Czy też zamiast tego, przyniesie nam niepożądane skutki uboczne? Jaki będzie bilans ewentualnych strat i korzyści?

Praktyka, zwłaszcza ta związana z działalnością samorządu krakowskiego, dostarcza nam wiele powodów do obaw. Okazuje się bowiem, że limity dotyczące zadłużenia można omijać w bardzo prosty sposób poprzez tzw. kreatywną księgowość. Sprowadza się ona do prostego założenia: skoro sami nie możemy się już bardziej zadłużać, to tworzymy, albo wykorzystujemy istniejące już spółki-córki, i dalej się zadłużamy. Księgowość ujmuje nowe długi jako zadłużenie spółek-córek, a nie spółki-matki. W naszym przypadku spółką matką jest Gmina Kraków, a spółkami córkami spółki wchodzące w skład KHK.

Wirtualnie, na papierze, Miasto nie ma większego długu, w rzeczywistości jednak staje się coraz większy. Oceniając to zjawisko, trudno nie dojść do konkluzji, że lepiej jest podnieść limity, niż przyzwalać na kreatywną księgowość. Ukrywanie długu powoduje, że zadłużenie wymyka się spod kontroli już nie tylko ze względu na swą wielkość, ale także dlatego, że nie jest ono już kontrolowane przez opinię publiczną. Nie trzeba chyba dodawać, że tak jak w przypadku dużych firm długi ukrywa się głównie przed akcjonariuszami, tak w przypadku państwa: przed obywatelami. Kreatywna księgowość nie jest reformą, bo reforma jest zmianą w stronę jawności - kreatywna księgowość jest psuciem finansów publicznych. Odnosnie kreatywnej księgowości warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną, wprawdzie nie główną, ale jednak wadę. Chodzi o koszty obsługi takiego zadłużenia. Probabilistycznie rzecz ujmując można śmiało postawić tezę, że koszty te są większe.<

W dalszej części interpelacji wyraziliśmy oczekiwanie „**że Pan Prezydent do czasu głosowań nad budżetem przedstawi harmonogram naprawy finansów publicznych poprzez ograniczenie stosowania mechanizmów kreatywnej księgowości**” i że dotyczyć to będzie „**przede wszystkim sposobu finansowania hali w Czyżynach**”.

Odpowiedź p. Prezydenta

Pan Prezydent w odpowiedzi udzielonej 6 stycznia 2010r. stwierdził m.in.:

>„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 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 ukrycie 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 jakiegokolwiek elementy wynikające z przytoczonego powyżej terminu „kreatywnej księgowości”.

Taka praktyka w Gminie Miejskiej Kraków jest niemożliwa, bowiem samorząd krakowski obszar finansowy prowadzi zgodnie 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 poręczenie takiego kredytu. Oznacza to, iż banki udzielając kredytów spółkom dobrze oceniają ich sytuację finansową.<

W celu uniknięcia sporów o definicję, przyjmuję, podążając za wywodem Pana Prezydenta, że „kreatywna księgowość” to „wszelkie przypadki księgowania operacji finansowych sprzeczne z zasadami księgowania, czy też stanem faktycznym”. Zgadzam się też że różne są cele dla których stosuje się „kreatywną księgowość”. Rodzi się tu jednak pierwsze pytanie. Dlaczego wśród różnych celów kreatywnej księgowości nie wymienił Pan Prezydent prób ominięcia tzw. progów ostrożnościowych. Prof. Witold Orłowski, były doradca prezydenta A. Kwaśniewskiego a obecnie wspólnie z Panem członkiem Narodowej Rady Rozwoju, komentując niedawne propozycje ministra J. Rostowskiego dotyczące zmian finansowania OFE określił je jako pomysł na kreatywną księgowość. Nie wdając się w szczegóły sporu dotyczącego składek OFE warto przytoczyć uzasadnienie podane przez prof. W. Orłowskiego: „*zmiana składki w moim przekonaniu jest głównie pomysłem na kreatywną księgowość, żeby mniejszy był dług publiczny. Przy tym samym dokładnie długu faktycznym państwa, żeby mniej było zapisane jako ten dług publiczny, który się liczy akurat do granicy sześćdziesięciu procent.*” Jeszcze raz powtarzam, w przytoczonej wypowiedzi prof. W. Orłowskiego (wybrałam jego najnowszą wypowiedź, już jako członka Narodowej Rady Rozwoju - 8.01.2010) nie chodzi mi o kwestię składek OFE, ale o stwierdzenie, że kreatywna księgowość może być uprawiana także w celu ukrycia długu a w dalszej perspektywie w celu ominięcia progów ostrożnościowych. Kończąc wątek związany z ustaleniem wspólnej definicji, myślę, że możemy przyjąć (posługując się cytatem z Pańskiej odpowiedzi z 6.01.2010, a także stwierdzeniem prof. W. Orłowskiego – podobnie jak Pan, bliskiemu lewicy), że **kreatywna księgowość to wszelkie przypadki księgowania operacji finansowych sprzeczne ze stanem faktycznym dokonywane w różnych celach, w tym także w celu ukrycia długu i ominięcia progów ostrożnościowych.** Przyjmując taką definicję trudno zaprzeczyć, że Gmina Miejska Kraków nie prowadzi kreatywnej księgowości.

Różnice między strategiami ministra J. Rostowskiego a Pana Prezydenta

Znając już nieco styl polemiki Pana Prezydenta, muszę brać pod uwagę, że w odpowiedzi na moją interpelację może mi Pan zarzucić hipokryzję albo swego rodzaju moralność Kalego, że krytykuję Pana Prezydenta za kreatywną księgowość, a pomijam milczeniem fakt, że to samo czyni rząd Donalda Tuska, a zwłaszcza minister J. Rostowski. Nie chcę w tym miejscu wdawać się w spór, czy to co czyni minister J. Rostowski jest kreatywną księgowością, czy też nie jest. Skoncentruję się natomiast na zasadniczej różnicy występującej pomiędzy strategiami Pana Prezydenta a ministra J. Rostowskiego. Jeśli przyjmimy, że minister J. Rostowski uprawia kreatywną księgowość, to od razu musimy przyznać – myślę że jesteśmy w tym zgodni - iż czyni on tak nie po to, by jeszcze bardziej zadłużać państwo, ale w celu prowadzenia umiejętnej gry z rynkami, które nie zawsze zachowują się racjonalnie. Pamiętamy dobrze panikę (zachowanie irracjonalne) giełdową i walutową z przełomu lat 2008/2009. Zapobieżenie takim irracjonalnym zachowaniom stanowiło jedną z głównych potrzeb, której minister J. Rostowski musiał stawić czoła. Moim zdaniem poradził sobie z tym znakomicie.

Natomiast jeśli chodzi o strategię (trochę na wyrost nazywam to strategią) Pana Prezydenta, to należy stwierdzić, że wypycha ona zadłużenie poza budżet, po to, by dalej wydawać pieniądze podatnika i by dalej zadłużać Miasto.

Oдноśnie wydawania publicznych pieniędzy warto zwrócić uwagę na dwa zasadnicze kryteria-jakie padają w trakcie dyskusji na ten temat:

- (1) kiedy wydajemy publiczne pieniądze – w czasie kryzysu czy w czasie koniunktury gospodarczej?
- (2) na co wydajemy– na inwestycje czy na opiekę socjalną?

W świecie ekonomistów panuje na ogół zgoda, że czas koniunktury gospodarczej powinien być okresem mniejszej aktywności państwa. Podobne zdanie na ten temat wyrażają zarówno liberałowie ze szkoły Miltona Friedmana jak i zwolennicy interwencjonizmu ze szkoły Johna M. Keynes'a. Różnice pomiędzy ekonomistami pojawiają się gdy stajemy przed problemem, jak radzić sobie z kryzysem. Zwolennicy interwencjonizmu uważają, że w sytuacji dekonunktury deficyt budżetowy jest nieunikniony i w związku z tym lepiej podjąć działania prewencyjne zaciągając deficyt na inwestycje niż czekać biernie na dalszy rozwój wypadków, co może powodować wzrost upadających firm, mniejsze dochody budżetowe i większe wydatki na opiekę socjalną (zwłaszcza na zasiłki dla bezrobotnych). W tym miejscu rozstrzyganie kwestii, czy w dobie kryzysu wydawać więcej pieniędzy na inwestycje nie ma większego sensu, gdyż Pana polityka rozdętych budżetów w czasie koniunktury budżetowej doprowadziła do tego, że Gmina Miejska Kraków nie może się zadłużać więcej, mimo, że nadszedł czas kryzysu. Jest to swego rodzaju katastrofa przed którą ostrzegał jeszcze w czasach koniunktury (wiosna 2008r) radny M. Gilarski w swej polemice ze skarbnikiem Gminy Miejskiej Kraków Lesławem Fijałem. (Oczywiście można się bardziej zadłużać uprawiając kreatywną księgowość, ale nie ma wielu ekonomistów którzy oficjalnie zalecaliby tego typu praktyki).

W odpowiedzi dotyczącej kryterium (2): *na co wydawać publiczne pieniądze – na inwestycje czy na opiekę socjalną?* należy uznać, że choć w teorii większość ekonomistów opowiada się za inwestycjami, to w praktyce (gdy trzeba odpowiadać na konkretne potrzeby danego społeczeństwa) bywa różnie (dotyczy to także udzielanych rad).

Jeśli chodzi o strategię ministra J. Rostowskiego to chyba nikt nie ma większych wątpliwości, że jest on zdecydowanym zwolennikiem oszczędnego zarządzania publicznym groszem nie tylko w czasach koniunktury, ale także w okresie kryzysu. Natomiast w kwestii związanej z kryterium (2), to należy uznać, że jest on zwolennikiem ograniczenia publicznych wydatków nie tylko na opiekę socjalną, ale także inwestycje. W każdym razie w tej ostatniej materii zaleca ostrożność. Świadczy o tym choćby niedawno udzielony wywiad (bieżący miesiąc). Na następujące stwierdzenie redaktora Jana B. Lipszycy:

„Nowa Ustawa o finansach publicznych obniża wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia samorządów. Tymczasem wiele z nich, szczególnie te, które mocno inwestują, sygnalizuje, że już dochodzi do ściany i może nie wystarczyć im środków na wkład własny przy inwestycjach za pieniądze unijne.”

- minister Jacek Rostowski odpowiada:

„Nie może być sytuacji, że budżet musi się liczyć z progami stawianymi wzrostowi długu publicznego, a samorządy nie muszą. Te same zasady muszą obowiązywać samorządy i budżet. Węgry w latach 90. i na początku obecnego wieku nie wzięły pod uwagę wzrostu zadłużenia, pozwalały na olbrzymi wzrost inwestycji. Mają teraz rozbudowaną infrastrukturę drogową i olbrzymi deficyt finansowy.”¹

Pytania do Pana Prezydenta

1. Na pytania dlaczego Hala Widowiskowo-Sportowa w Czyżynach nie jest budowana przez prywatnego inwestora, na ogół Pan i Pana urzędnicy odpowiadacie, że Hala jest przedsięwzięciem na tyle rentownym by się utrzymać po wybudowaniu, ale nie wybudować. Skoro tak, to – rodzi się pytanie - skąd będą pochodziły pieniądze na spłatę kredytów powziętych na budowę Hali? Z zysków wypracowanych przez spółki wchodzące w skład Krakowskiego Holdingu Komunalnego? (Skąd te zyski: z wodociągów? z komunikacji miejskiej? Z miejskiego ogrzewania? a może z jakiś jeszcze innych form opodatkowania mieszkańców Krakowa?)

¹ Jacek Rostowski: *myśleć cztery lata do przodu*, O nowej filozofii tworzenia budżetu państwa, deficycie, OFE i o prywatyzacji z ministrem finansów Jackiem Rostowskim rozmawia Jan Bazył Lipszyc, 2009-12-10, http://gospodarka.gazeta.pl/firma/1,31560,7433392,Jacek_Rostowski_myśleć_cztery_lata_do_przodu.html (8.01.2010)

2. W trakcie debaty budżetowej zwróciłam się z apelem, by nikomu nie wmawiać „że przenosząc inwestycją do spółek miejskich nie zwiększamy zadłużenia Miasta” gdyż - jak argumentowałam - „wszyscy wiemy, że to majątek Miasta będzie stanowił zabezpieczenie pod różnego rodzaju kredyty” (Sesja RMK z 1.12.2009). Prawdopodobnie w reakcji na ten postulat, prezydent J. Majchrowski stwierdza w cytowanym już fragmencie odpowiedzi na interpelację, że bank rozpatrując wnioski o kredyt traktuje spółki miejskie jako niezależne, komercyjne podmioty gospodarcze i że „Nie było dotychczas przypadku, by bank lub spółka zwracali się do Miasta o poręczenie takiego kredytu.” Owszem należy uznać, że majątek spółek miejskich jest wystarczającym poręczeniem dla banku, ale trzeba też dodać, że 100% właścicielem tych spółek jest Gmina Miejska Kraków. W związku z tym ewentualny upadek spółek miejskich należy traktować jako realną stratę Gminy, to po pierwsze. Po drugie - i tu jest pytanie do Pana Prezydenta - czy Gmina może sobie pozwolić na upadek spółek które wykonują zadania własne Gminy? Jakie byłyby skutki ewentualnego upadku spółek miejskich? Czy w sytuacji zagrożenia postępowaniem upadłościowym, nie lepiej byłoby dopłacić do tych spółek choćby w formie zwieszonych opłat za korzystanie z wodociągów? (Czy rzeczywiście uważa Pan, że bank rozpatrując wnioski o kredyty nie bierze pod uwagę, że Gmina zrobi wiele, by spłacić zobowiązania i nie doprowadzić do upadku swych strategicznych spółek? Przykład Islandii, gdzie obywatele stoją przed dylematem czy zapłacić 5 mld USD - ok. 50.000 PLN na jednego Islandczyka - za błędy popełnione przez „niezależny, komercyjny podmiot gospodarczy” powinien być dla nas srogim ostrzeżeniem.)
3. Czy uważa Pan, że spółki zarządzające takimi strategicznymi dla Miasta dziedzinami jak wodociągi (stanowią one de facto monopol) należy wiązać z innymi przedsięwzięciami typu budowa Hali Sportowo-Widowskowej?
4. W praktyce polityczno-gospodarczej każdy wyjątek od reguły staje się precedensem, a w dalszej kolejności regułą. Obserwując Pana styl zarządzania Miastem obawiam się, że inwestycje dotychczas wykonywane bezpośrednio przez budżet Gminy, będą teraz przesuwane do KHK. Jakie jeszcze inwestycje - oprócz Spalarni i Hali w Czyżynach - planuje Pan zrealizować w ten sposób?
5. Jaka jest - według Pana oceny - bezpieczna granica całkowitego zadłużenia (na dzień dzisiejszy) spółek miejskich wchodzących w skład KHK SA?
6. Ile wynosi aktualne całkowite zadłużenie spółek miejskich wchodzących w skład KHK SA?

Na zakończenie zwracam się do Pana Prezydenta z uprzejmą prośbą o publikację w dwutygodniku KRAKÓW.PL artykułu zawartego w załączniku.

z pozdrowieniami
Katarzyna Hęgała

Załącznik:

Artykuł KREATYWNA KSIĘGOWOŚĆ GMINY MIEJSKIEJ KRAKÓW

-[wyłączenie jawności w zakresie danych osobowych; na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej; jawność wyłączył Ryszard Marek Pełnomocnik Prezydenta Miasta Krakowa ds. Ochrony Informacji Niejawnych]