

dr hab. Sławomir Jankiewicz¹, prof. Wyższej Szkoły Bankowej

Institut Nauk Ekonomicznych
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Powierzenie usług spółce komunalnej a dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Stworzenie samorządu terytorialnego (ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku [Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.], ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku [Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 z późn. zm.] i ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku [Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 z późn. zm.]) miało na celu zwiększenie udziału społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji i tym samym lepsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb tej wspólnoty. Dlatego, część zadań publicznych (czyli zadań należących do administracji publicznej) przypisano jednostce samorządu terytorialnego (JST), by realizowała ona zadania publiczne, w imieniu własnym², a nie państwa, przy użyciu władztwa publicznego, w sposób samodzielny. Realizacja zadań własnych jest finansowana z dochodów własnych jednostki samorządowej.

W wielu przypadkach pojawia się problem, ponieważ zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości usług wynikających z zadań własnych w danym okresie generuje koszty przekraczające znacznie dochody uzyskiwane przez JST. Brak zbilansowania dochodów i wydatków powoduje powstanie deficytu budżetowego, a w konsekwencji długu.

Unia Europejska kładzie duży nacisk na ograniczanie deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Uważa bowiem, że ma on zasadniczy wpływ na długookresowe tempo wzrostu gospodarczego. Zobowiązuje więc państwa członkowskie do przestrzegania limitów zadłużenia. W Polsce realizacja tych zobowiązań

¹ Adres korespondencyjny: ul. E. Raczyńskiego 26, 60-465 Poznań, e-mail: s.jankiewicz@ue.poznan.pl.

² Zadanie własne samorządu to zadanie publiczne, które ustawodawca przypisał danemu szczeblowi samorządu terytorialnego i za którego realizację ta jednostka samodzielnie odpowiada.

spowodowała wprowadzenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia m.in. dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wiele samorządów odnotowuje permanentny deficyt budżetowy i osiąga dług, który jest bliski wielkości maksymalnej określonej przez prawo. Nie chcą pogorszyć liczby lub jakości realizowanych usług, czy zmniejszyć poziomu inwestycji, które wpłyną na rozwój regionu w przyszłości, JST szukają rozwiązań pozwalających ominąć nałożone ustawowo poziomy zadłużenia.

Artykuł prezentuje syntetycznie jeden ze sposobów stosowanych przez JST do zwiększania zadłużenia powyżej maksymalnego poziomu określonego przez Ministerstwo Finansów. Polega on na wykorzystaniu możliwości zadłużania spółek komunalnych, których długi nie są liczone do limitu ustalonego dla samorządów. Jako przykład zaprezentowano miasto Łódź, które takie działania realizowało przerzucając dług na przedsiębiorstwo zajmujące się transportem zbiorowym.

PODSTAWY PRAWNE I ZASADY POWIERZENIA USŁUG SPÓŁCE KOMUNALNEJ PRZEZ JEDNOSTKĘ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA PRZYKŁADZIE TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Unia Europejska, a za nią również Polska, zdając sobie sprawę z wagi zadań realizowanych przez administrację publiczną dopuściła możliwość ograniczenia konkurencji przy wyborze podmiotu realizującego usługi wchodzące w skład zadań własnych JST.

W zakresie miejskiego transportu zbiorowego na poziomie Wspólnoty reguluje to rozporządzenie dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 uchwalone przez Parlament Europejski i Radę w dniu 23 października 2007 roku (dalej Rozporządzenie 1370/2007). W kraju, natomiast decyduje o tym ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym [Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 z późn. zm.].

Dopuszczając możliwość przekazania wykonywania usługi na rzecz JST bez przetargu (tzw. umowa powierzenia), czyli bez obiektywnej wyceny rynkowej, ustawodawca wprowadził szereg ograniczeń, które miały zapewnić konkurencyjność tak realizowanych zadań i niedopuszczenie do nadmiernego finansowania podmiotu je realizującego.

Pierwszym warunkiem, by można było powierzyć usługę jest konieczność spełnienia przez przedsiębiorstwo, które korzysta z takiej formy zawarcia umowy, kryterium „podmiotu wewnętrznego”. Oznacza to, że władze lokalne muszą mieć nad przedsiębiorstwem podobną kontrolę, jak nad własnymi służbami [art. 2 lit. j) Rozporządzenia 1370/2007]. W przypadku spółek prawa handlowego

warunek ten zostaje spełniony w momencie posiadania 100% udziału (akcji) w podmiocie [zob. m.in. orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: C-26/03, C-295/05, C-458/03, C-29/04, C-410/04]. Jednak nie oznacza to, że tylko spółki komunalne mogą uzyskać status „podmiotu wewnętrznego”. Istotny jest nie aspekt prawny, a faktyczne sprawowanie kontroli, tj. realny wpływ zamawiającego na daną firmę oraz decyzje przez nią podejmowane. Wystarczy, że władze lokalne będą miały zasadniczy wpływ na podejmowane decyzje strategiczne i bieżące, czyli w odpowiednim stopniu będą reprezentowane w organach zarządczych lub nadzorczych, a w statucie będą odpowiednie zapisy umożliwiające sprawowanie skutecznej kontroli [art. 5 ust. 2 lit. a Rozporządzenia 1370/2007]. Przy czym sprawowanie kontroli powinno być aktualne przez cały okres trwania umowy (wykonywania zadania powierzonego).

Firma, której powierzono wykonanie usług publicznych, może prowadzić działalność na rzecz innych podmiotów pod warunkiem, że nie będą to takie same usługi, jak bezpośrednio powierzone [zob. Załącznik do Rozporządzenia 1370/2007]. Przedsiębiorstwo będące podmiotem wewnętrznym ma więc ograniczoną możliwość prowadzenia działalności na rzecz innych podmiotów niż jednostka kontrolująca. Ponadto, zasadnicza część działalności przedsiębiorstwa powinna być realizowana na rzecz samorządu (jednostki kontrolującej). Przepisy nie precyzują dokładnie dopuszczalnego udziału działalności ubocznej w stosunku do działalności podstawowej³.

Powierzenie świadczenia usług może mieć miejsce, jeśli działalność podmiotu wewnętrznego w zakresie powierzonego zadania wykonywana jest na terytorium podległym właściwemu zamawiającemu (jednostce kontrolującej).

Następnym koniecznym warunkiem jest zachowanie przejrzystości powstawania kosztów i uzyskiwania przychodów z różnych źródeł. Wymaga to rachunkowości zarządczej i rozwiniętej księgowości, by prowadzić odrębne konta rachunkowe dla usług powierzonych oraz każdej innej działalności [por. pkt 5 Załącznika do Rozporządzenia 1370/2007].

Niedopuszczeniu do nadmiernego finansowania powierzonych zadań mają służyć również przepisy regulujące ustalanie wynagrodzenia za usługi (w prawie nazywane rekompensatą z tytułu usług publicznych). Zdefiniowano je, jako każdą korzyść przyznaną bezpośrednio lub pośrednio przez właściwy organ z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych [art. 2 lit. g Rozporządzenia 1370/2007]. Ustawodawca zwraca szczególną uwagę, by cena za usługę (czyli rekompensata) nie była ustalona w nadmiernej wysokości. Pominięcie procedury przetargowej wymaga, by kwota rekompensaty zmuszała do starania o efektywność i jakość usług oraz nie

³ Z orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (C-295/05) wiadomo, że wykonywanie 10% na rzecz innych jednostek niż administracja publiczna pozwala uznać, że przedsiębiorstwo wykonuje „zasadniczą część działalności” na rzecz zamawiającego.

dochodziło do wsparcia rozumianego, jako pomoc publiczna⁴. Ma ona pokryć koszty wynikające z wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych oraz zapewnić „rozsądny zysk”.

W polskim systemie prawnym sposób definiowania „rozsądnego zysku” został zaadaptowany z Załącznika do Rozporządzenia 1370/2007, który określa, że jest to stopa zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla określonego sektora i w której uwzględniono ryzyko ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne. Odnosi się ona wyłącznie do kapitału własnego służącego działalności powierzonej.

DOPUSZCZALNE LIMITY ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Do 2013 roku JST obowiązywały jednolite, ilościowe limity maksymalnego zaciągania zobowiązań. Dług samorządów nie mógł przekroczyć dwóch wskaźników:

- 15% w relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem oraz kosztów gwarancji i poręczeń w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych [art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.];
- 60% w relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych na koniec roku budżetowego (art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych).

Od 2014 roku zaczęły obowiązywać nowe przepisy, które wprowadziły wskaźnik zadłużenia liczony indywidualnie dla każdej gminy. W założeniu zmiana limitu zadłużenia miała spełnić postulaty samorządów, które negatywnie wypowiadały się o wcześniej obowiązujących limitach oraz pomóc im w oddłużeniu i tym samym umożliwić dalsze korzystanie z funduszy unijnych. Miała również na celu zabezpieczyć JST przed nadmierną kumulacją płatności z tytułu obsługi zadłużenia w stosunku do ich zdolności ekonomicznych.

Zadłużenie samorządów od 1 stycznia 2014 roku jest uzależnione od średniej arytmetycznej tzw. nadwyżki operacyjnej z ostatnich trzech lat. Bierze ono pod uwagę sumę rocznych spłat zobowiązań, które porównuje do dochodów ogółem. Wskaźnik ten, wyznaczany jako relacja nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, powiększona o dochody ze sprzedaży majątku, do dochodów ogółem [Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.]. Zapisać go można za pomocą wzoru:

$$\frac{(R+O)/D}{n} \leq \frac{1}{3} * \left[\frac{(Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1})}{Db_{n-1}} + \frac{(Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2})}{Db_{n-2}} + \frac{(Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3})}{Db_{n-3}} \right]$$

⁴ Zgodnie z definicją zawartą w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych,
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłata kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db – dochody bieżące,
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb – wydatki bieżące,
- n, n-1, n-2, n-3 – rok budżetowy oraz lata poprzedzające rok budżetowy.

Zgodnie z art. 244 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) [Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.] samorzady współtworzące związki komunalne do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat kredytów i pożyczek i wykupów wyemitowanych papierów wartościowych dodają kwoty zobowiązań współtworzonego związku komunalnego w wysokości proporcjonalnej do ich udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej z tych zobowiązań finansowych. A w sytuacji, gdy nie zaciągnięto zobowiązań na realizację inwestycji, w wysokości proporcjonalnej do ich udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, których są członkami.

Wskaźnik obsługi zadłużenia obliczony zgodnie z art. 243 u.f.p. [Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.] przewiduje wyłączenie z podstawy wyliczania:

- wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków UE,

ale w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu projektu i otrzymaniu refundacji z tych środków (art. 243 ust. 3 u.f.p.). W przypadku, gdy środki unijne nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, JST nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek, udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji określonej w art. 243 ust. 1 u.f.p.

Obowiązujący indywidualny wskaźnik zadłużenia stanowi podstawę określenia wartości granicznej, jaką samorzady mogą przeznaczyć na obsługę długu publicznego. Gdy limit zostaje przekroczony JST nie może podjąć uchwały budżetowej i jest on uchwalany przez regionalną izbę obrachunkową (RIO) w terminie do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych [art. 11 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych – Dz.U. z 1992 r., nr 85, poz. 428.].

POWIERZENIE USŁUGI TRANSPORTU ZBIOROWEGO
PRZEZ JEDNOSTKĘ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
JAKO SPOSÓB NA ZWIĘKSZENIE JEJ LIMITU ZADŁUŻENIA

Przedstawione wcześniej uregulowania prawne pokazują, że zgodnie z intencjami ustawodawcy powierzenie usługi ma pozwolić nie tylko na funkcjonowanie przedsiębiorstwa, które realizuje usługę (zwrot kosztów), ale również zapewnić jego rozwój (temu celowi służy „rozsądny zysk”). O ile firma świadcząca usługi na podstawie umowy w tej formie prawnej działa ekonomicznie (jej koszty są uzasadnione zgodnie z Rozporządzeniem 1370/20007) nie powinna mieć problemów z finansami. Prowadzi bowiem działalność na rynku quasi-monopolistycznym i otrzymuje zapłatę w pełni pokrywającą koszty oraz zapewniającą zysk. W praktyce krajowej, niestety, założenie to zostało zweryfikowane przez zleceniodawcę usług na niekorzyść spółek komunalnych działających na podstawie umowy powierzenia. Wiele JST wykorzystuje tę formę prawną do dodatkowego zadłużania.

Proces powstawania długu JST, który nie jest liczony do oficjalnego wskaźnika zadłużenia, przebiega w etapach. W pierwszym następuje powierzenie wykonywania usługi przedsiębiorstwu komunalnemu przez samorząd, co nie stanowi zamówienia publicznego i nie wymaga zastosowania procedur o udzieleniu zamówień publicznych określonych w ustawie.

W drugim etapie natomiast samorząd wstrzymuje płatności za wykonywane zadania i zmusza spółkę komunalną, by pod zastaw jej zobowiązań pożyczyla brakujące na realizację usługi środki na rynku finansowym. Dług JST zostaje więc „przerzucony” na przedsiębiorstwo, które zwiększa swoje zadłużenie. Przy tej operacji wykorzystywany jest fakt, że regulacje UE i krajowe skupiają się na zminimalizowaniu zniekształcenia konkurencji na rynku, wynikającego z faktu bezpośredniego udzielenia zamówienia. Mają więc za zadanie niedopuszczenie do nadmiernego finansowania przedsiębiorstw, którym powierzono wykonywanie usługi, a nie biorą pod uwagę możliwości niedofinansowania lub opóźnień w płatnościach.

Przed 2014 rokiem gminy korzystały z faktu, że zadłużenie przedsiębiorstwa komunalnego nie wchodziło do limitu zadłużenia JST, a umowa powierzenia tworzyła dobre zabezpieczenie dla firmy, które mogło służyć pozyskaniu przez nią finansowania zewnętrznego.

Mechanizm „przerzucania” zadłużenia był możliwy z uwagi na sposób rozliczania usługi powierzonej. Przedsiębiorstwo w trakcie danego roku otrzymywało tylko zaliczkę za wykonywane usługi. Całkowite rozliczenie następowało dopiero w roku następnym, po ocenie prawidłowości wyliczenia kosztów i „rozsądnego zysku” przez audytora zewnętrznego.

Prawidłowy schemat rozliczenia powinien przebiegać w następujący sposób: w roku poprzedzającym wykonanie usługi

- JST określa wielkość usługi, jaką ma dane przedsiębiorstwo wykonać (tak ilość, jak i jakość),

- przedsiębiorstwo, na podstawie otrzymanego zamówienia, określa koszt jego wykonania,
- JST przy planowaniu budżetu na rok następny uwzględnia przedstawione przez firmę koszty usługi, w roku realizacji zadania
- przedsiębiorstwo świadczy usługi,
- JST rozlicza się z nim zaliczkowo (tzn. płaci zgodnie z przyjętym w budżecie planem wydatków), w roku po zrealizowaniu zadania
- dokonywany jest audyt firmy zewnętrznej oceniający prawidłowość naliczonych kosztów i „rozsądnego zysku”, a więc potwierdzający wysokość należnej rekompensaty,
- po pozytywnej ocenie eksperta następuje ostateczne rozliczenie między JST a przedsiębiorstwem (w przypadku, gdy zaliczki były wyższe niż wartość ustalona przez audytora – przedsiębiorstwo zobowiązane jest zwrócić nadwyżkę samorządowi. W odwrotnym przypadku administracja terenowa dopłaca firmie powstałą różnicę).

W przypadku takiego działania płacona cena za usługę niewiele odbiega od wielkości planowanej w budżecie. Różnica wynika tylko z niewielkich odchylen faktycznie wykonanej ilości.

Zadłużone JST korygują ten schemat postępowania. Wykorzystując możliwość płacenia zaliczkowego wprowadzają do budżetu na następny rok zaniżoną wartość za usługę. W efekcie płacone zaliczki znacznie odbiegają od rzeczywistocie ponoszonych przez firmę kosztów. Zmuszona ona jest poszukać finansowania zewnętrznego, by dalej prowadzić działalność. Samorząd płacąc zaniżone zaliczki generuje niższy deficyt i obniża tempo wzrostu swojego długu, a firma korzystając z finansowania zewnętrznego może realizować usługę. W kolejnych latach scenariusz zostaje powtórzony.

W obecnej sytuacji na rynku finansowym, najprościej jest wyemitować obligacje przychodowe, które w całości obejmuje bank⁵. Zabezpieczeniem finansowania jest podpisana umowa powierzenia, która zapewnia przedsiębiorstwu dostarczanie usługi do JST w okresie od kilkunastu do kilkadziesiątu lat. Bank ma pewność, że przedsiębiorstwo spłaci swoje zadłużenie, ponieważ umowa gwarantuje minimalną liczbę usług, jaką będzie dostarczać w roku oraz pokrycie wszystkich kosztów i „rozsądny zysk”.

Obligacje przedsiębiorstwa służące finansowaniu działalności powierzonej przeważnie emitowane są na 5–7 lat, z możliwością ich dalszego „rolowania”. JST uzyskuje więc znaczne przesunięcie terminu spłaty zadłużenia.

⁵ Faktycznie jest to forma kredytu, jednak z uwagi na prawne uregulowania zakwalifikowanie tej pożyczki, jako obligacje po stronie aktywów w bilansie banku pozwala mu na zapewnienie lepszych warunków finansowania przedsiębiorstwa.

Taki sposób przerzucania zadłużenia stosowało miasto Łódź, wykorzystując do tego celu Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Łódź Sp. z o.o., którego było właścicielem 100% udziałów. W tym przypadku dochodziło również do przesuwania płatności bieżących zaliczek. Przedsiębiorstwo finansowało miasto nawet na kilkadziesiąt milionów zł rocznie, co obniżało limit zadłużenia miasta. MPK nie zgadzało się z takimi działaniami i informowało urzędników (w tym Skarbnika Miasta) przed uchwaleniem budżetu o rzeczywistych kosztach usługi oraz o tym, że w budżecie znacznie zaniżono kwotę na transport zbiorowy. Podobnej treści korespondencja była przesyłana do miasta również w trakcie wykonywania usługi. Władze samorządowe jednak nie zmieniły swojego postępowania. Nieprawidłowości nie doszukała się także Regionalna Izba Obrachunkowa.

Zaprezentowany powyżej przykład pokazuje, że jeżeli JST ma kilka dużych przedsiębiorstw, których jest właścicielem, można znacznie zwiększyć swoje zadłużenie powyżej dopuszczalnego limitu.

Po zmianie progu ostrożnościowego w 2014 roku i przejściu na indywidualne limity zadłużenia JST może również finansować swoje zadania przy pomocy spółek komunalnych. Zmiana systemu liczenia długu samorządów nie wyeliminowała dotychczasowego sposobu przerzucania zadłużenia. Stworzyła natomiast dodatkową możliwość. Polega ona na dokapitalizowaniu przedsiębiorstwa, które realizuje usługę zamiast wypłacania mu na bieżąco rekompensaty. Zgodnie bowiem z przepisami prawnymi dotyczącymi finansowania powierzonej usługi, wynagrodzeniem są wszystkie dochody otrzymywane od JST (niezależnie od formy). Dokapitalizowanie jest więc liczone jako dochód, który pomniejsza należne za wykonywane usługi wynagrodzenie. Na dokapitalizowaniu przedsiębiorstwo nic nie zyskuje, natomiast samorząd powiększa swoją nadwyżkę bieżącą i tym samym indywidualny limit zadłużenia.

Zaprezentowany powyżej sposób zwiększania limitu zadłużenia JST nie jest *perpetuum mobile*. Istnieje granica wysokości zadłużania, jakim jest wiarygodność JST i przedsiębiorstwa dla instytucji finansowych. Ponadto, dług ten (z oprocentowaniem) samorząd będzie musiał zwrócić. Dla JST, które dodatkowo uzyskane środki zainwestują w rozwój, sposób ten nie będzie miał negatywnych skutków. Rozwój przyczyni się do wzrostu dochodów w przyszłości, które pozwolą spłacić zadłużenie. Jednak dla samorządów, które „przejedzą” uzyskane pieniądze może to oznaczać znaczne ograniczenie ilości i jakości świadczonych usług w przyszłości, gdy konieczna będzie ich spłata.

PODSUMOWANIE

Usługi transportu zbiorowego są jednym z najważniejszych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Istnieje możliwość powierzenia tej usługi wybranemu przedsiębiorstwu bez organizowania przetargu. Wymaga to jednak zachowania

zasad przejrzystości i efektywności ekonomicznej przez firmę, która zawarła w taki sposób umowę. Na kwestiach tych skupiają się regulacje UE i krajowe. Mają one na celu zminimalizowanie zniekształcenia konkurencji na rynku, wynikającego z faktu bezpośredniego udzielenia zamówienia. Ograniczenia te mają gwarantować brak transferu siły rynkowej wynikającej z bezprzetargowego zlecenia wykonywania określonej działalności i tym samym uniemożliwić naruszenie konkurencji na innych rynkach. Jednak w Polsce mamy do czynienia nie z nadmiernym finansowaniem, a z niedofinansowaniem tej usługi przez samorząd terytorialny. JST wykorzystują bowiem tę możliwość współpracy z przedsiębiorstwem do powiększania swojego zadłużenia ponad maksymalny poziom określony przez Ministerstwo Finansów. Szczególnie łatwe jest to w przypadku spółek komunalnych, które działają w oparciu o kodeks spółek handlowych.

Analizując sytuację finansową samorządu, by dokonać prawidłowego wnioskowania, należy więc poza jej zadłużeniem ocenić również zadłużenie w spółkach komunalnych, których jest właścicielem.

ŹRÓDŁA PRAWA

- Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości: C-26/03, C-295/05, C-458/03, C-29/04, C-410/04.
- Rozporządzenie dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 uchwalone przez Parlament Europejski i Radę w dniu 23 października 2007 roku.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE nr C 115 z 9.05.2008 r.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
- Ustawa z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r., nr 85, poz. 428 z późn. zm.).
- Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249 poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r., nr 5, poz. 13 z późn. zm.).

Streszczenie

Artykuł syntetycznie prezentuje sposób stosowany przez jednostki samorządu terytorialnego do zwiększania zadłużenia powyżej limitu określonego przez Ministerstwo Finansów. Polega on na wykorzystaniu możliwości zadłużania spółek komunalnych, których długi nie są liczone do ustalonego przez państwo limitu dla samorządów. Jako przykład zaprezentowano miasto Łódź, które takie działania realizowało.

Proces zadłużania samorządu przy pomocy spółki komunalnej przebiega w etapach. W pierwszym, następuje powierzenie przedsiębiorstwu przez jednostkę samorządu terytorialnego wykonywania zadań, co nie stanowi zamówienia publicznego i nie wymaga zastosowania procedur o udzieleniu zamówień publicznych określonych w ustawie.

W drugim etapie samorząd natomiast wstrzymuje płatności za wykonywaną usługę, pod które to zobowiązania przedsiębiorstwo zwiększa swoje zadłużenie na rynku finansowym. Dług jednostki samorządu terytorialnego zostaje więc „przerzucony” na przedsiębiorstwo. Przy tej operacji wykorzystywany jest fakt, że regulacje UE i krajowe skupiają się na zminimalizowaniu zniekształcenia konkurencji na rynku, wynikającego z bezpośredniego udzielenia zamówienia. Mają więc za zadanie niedopuszczenie do nadmiernego finansowania przedsiębiorstw, którym powierzono wykonywanie usługi, a nie biorą pod uwagę możliwości niedofinansowania lub opóźnień w płatnościach.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, zarządzanie finansami, umowa powierzenia.

Entrusting Services to Municipal Company and the Permitted Debt of Local Government Units

Summary

The article, synthetically presents a method used by local governments to increase debt above the limit set by the Ministry of Finance. It consists of the use the possibilities of indebtedness of municipal companies whose debts are not counted to the limit set by the state for local governments. As an example the city of Łódź was presented, which performs such activities.

The process of indebtedting with the help of local municipal company proceeds in stages. In the first, followed by entrusting the enterprise by the local government unit perform tasks, which is not a public contract and does not require the use of procedures to award public contracts specified in the Act.

In the second stage, the local government withholds payment for a service performed, under which enterprise increases its debt on the financial market. Debt of local government units is "flipped" on enterprise. For this operation EU and national regulations focus on minimizing the distortion of competition on the market, stemming from the direct award of the contract. They are designed to prevent excessive corporate financing, which were entrusted with the service and do not take into account the possibility of under-funding or delays in payments.

Keywords: economic policy, financial management, entrustment agreement

JEL: H52