

Remigiusz Arendarski

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

ANALIZA WPLYWU TRANSAKCJI PPP NA POZIOM ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (JST) ORAZ DOPUSZCZALNE RELACJE W TYM ZAKRESIE

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego (JST) znajdują się pod stałą presją poprawy efektywności świadczonych usług publicznych, biorąc pod uwagę ograniczone zasoby finansowe oraz niewystarczające finansowanie. Brak funduszy publicznych jest głównym powodem udziału kapitału prywatnego w rozwoju lokalnych i regionalnych projektów inwestycyjnych (np. partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)). Oprócz zmniejszenia wydatków bieżących i majątkowych PPP może przyciągać dodatkowe środki służące rozwojowi sektora publicznego. Ponadto koszty inwestycji mogą być rozłożone na dłuższy okres, co nie obciąża znacznie rocznych wyników budżetowych generowanych przez sektor publiczny. Dodatkowo PPP może pomóc podmiotom publicznym w spełnieniu wymagań dotyczących długu publicznego. Celem badawczym artykułu jest przeanalizowanie wpływu realizacji przedsięwzięć PPP na zadłużenie JST. W przepisach prawnych regulujących zasady klasyfikowania zobowiązań JST występują pewne rozbieżności oraz wątpliwości, które niejednoznacznie regulują zasady wykazywania w sprawozdaniach budżetowych zadłużenia wynikającego z realizacji umów PPP oraz koncesji. Mowa tutaj w głównej mierze o rozporządzeniach wykonawczych do Ustawy o finansach publicznych, które to rozporządzenia regulują problematykę klasyfikowania zobowiązań JST, oraz wytycznych Eurostatu dotyczących wykazywania przedsięwzięć PPP w zadłużeniu podmiotów publicznych (*ESA95 Manual Deficit and Debt 2012*). Autor gruntownie analizuje wspomniane akty prawne, jak również stara się wskazać rozbieżności w przepisach prawnych, które winny zostać zmienione przez ustawodawcę. Umożliwi to wypracowanie przejrzystych zasad klasyfikowania zadłużenia wynikającego z realizacji przedsięwzięć PPP.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, umowy koncesji, jednostki samorządu terytorialnego (JST), wskaźniki zadłużenia JST.

1. Wstęp

W ostatnich latach znacząco zwiększył się poziom zadłużenia JST. Zgodnie z danymi Forum Obywatelskiego Rozwoju¹ udział zadłużenia JST w państwowym długu publicznym w ostatnich latach systematycznie wzrastał. Od 2002 r., kiedy poziom

¹ M. Talała, A. Łaszek, *Zadłużenie samorządów: szybki wzrost w miastach, niewielki wpływ projektów unijnych*, Analiza FOR 6/2011, www.for.org.pl, s. 1.

zadłużenia JST i ich związków wynosił nieco ponad 12 mld zł, zobowiązania samorządów powiększyły się przeszło czterokrotnie². Tym samym na koniec 2010 r. dług samorządów sięgnął ok. 55 mld zł, co stanowiło ponad 7% państwowego długu publicznego (od 2004 r. dynamika zadłużenia JST przewyższała dynamikę zadłużenia rządu centralnego)³. Warto również dodać, iż rozwiązaniem stosowanym przez niektóre JST jest przekazywanie części zadań, w tym przedsięwzięć inwestycyjnych, do spółek komunalnych, co powoduje w niektórych przypadkach znaczny wzrost poziomu zadłużenia tych podmiotów⁴. Wspomniane zjawisko zostało ostatnio zauważone, pojawiło się bowiem kilka publikacji dotyczących zadłużenia spółek komunalnych i jego wpływu na stabilność funkcjonowania sektora samorządowego⁵.

Wspomniane czynniki powodują, iż zadłużenie wielu samorządów i podmiotów od nich zależnych zbliżyło się do maksymalnego poziomu uniemożliwiającego realizację nowych kapitałochłonnych zadań inwestycyjnych. Pojawia się w związku z tym konieczność szukania nowych rozwiązań i instrumentów, które umożliwią dalszy rozwój inwestycyjny JST. Jednym z nich jest partnerstwo publiczno-prywatne. Celem badawczym artykułu jest przeanalizowanie wpływu realizacji przedsięwzięć PPP na zadłużenie JST.

2. Analiza krajowych regulacji prawnych dotyczących wpływu przedsięwzięć PPP na zadłużenie JST

Definicja tytułów dłużnych wchodzących w skład państwowego długu publicznego (PDP) jest uregulowana w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Zgodnie z art. 72 ust. 1 wymienionej ustawy PDP obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- 3) przyjętych depozytów,
- 4) wymagalnych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

² Tamże, s. 1

³ Tamże, s. 1

⁴ R. Arendarski, *Możliwości weryfikacji zdolności i wiarygodności kredytowej spółki komunalnej i jej wpływ na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 5/2012, Warszawa 2012, s. 21.

⁵ P. Swianiewicz, *Demagogia ministra i grzeszki samorządów*, „Puls Biznesu”, 31.01.2011, <http://samorzady.pb.pl>; Instytut Kościuszki, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, <http://ik.org.pl>; T. Podleśny, *Zobowiązania spółek komunalnych a wskaźniki zadłużenia w samorządach*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 13.06.2011, www.gsia.pl; J. Strzelecki, *Miasta ukrywają zadłużenie*, „Gazeta Bankowa” 31.08.2011, www.gb.pl; M. Tatała, A. Łaszek, wyd. cyt.

⁶ DzU nr 157, poz. 1240.

b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Na podstawie art. 72 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych Minister Finansów określił, w drodze Rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP⁷, szczegółowy sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych.

Przepisy tego rozporządzenia dzielą tytuły dłużne zaliczane do PDP na:

1) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego,

2) kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii 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, a także 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,

3) przyjęte depozyty, rozumiane jako zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki,

4) zobowiązania wymagalne, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, rozumiane jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone.

Należy zwrócić uwagę, iż w przypadku JST zasadniczy wpływ na klasyfikowanie zobowiązań z tytułu realizacji projektów PPP ma Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP⁸. Zgodnie z tym aktem prawnym niektóre projekty realizowane z wykorzystaniem ustawy o PPP mogą wpływać na poziom zadłużenia JST. Do kategorii kredytów i pożyczek zalicza się umowy o PPP, które mają wpływ na poziom długu publicznego. W rozporządzeniu nie zostało natomiast doprecyzowane, w których przypadkach zobowiązania z tytułu umów PPP będą mieć wpływ na poziom długu publicznego, jak również nie wskazano stosownych odniesień do innych przepisów, które miałyby to zagadnienie regulować.

Zdaniem niektórych ekspertów aktualnie nie ma podstaw prawnych do klasyfikowania zobowiązań z tytułu umów o PPP. Pogląd przeciwny wymagałby bowiem przyjęcia, że sformułowanie „umowy o PPP, które mają wpływ na poziom długu

⁷ DzU nr 298, poz. 1767.

⁸ DzU nr 298, poz. 1767.

publicznego” należy interpretować przy uwzględnieniu pewnych kontrowersyjnych postanowień instrukcji sprawozdań budżetowych o stanie zobowiązań z tytułu umów PPP, stanowiących załącznik nr 41 do Rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, co jest nie do przyjęcia⁹.

Warto zwrócić uwagę, iż zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów z dnia 10 marca 2011 r.¹⁰ sposób zaliczania zobowiązań z tytułu umów PPP do długu sektora finansów publicznych określa decyzja Eurostat z dnia 11 lutego 2004 r. Dodatkowo zgodnie z odpowiedzią Dominika Radziwiła – podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – na interpelację w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP „poszczególne JST poprzez podejmowane decyzje o kształcie zawieranych umów o PPP oraz podziale ryzyk pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym będą decydowały o tym, czy powstanie zobowiązanie zaliczane do długu publicznego, czy też nie. Ministerstwo Finansów uważa, iż dobrze skonstruowane umowy o PPP mogą stanowić tańszą alternatywę dla tradycyjnych form finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego, a dodatkowo, jeżeli większość ryzyk weźmie na siebie partner prywatny, transakcja ta nie obciąża wskaźnika długu partnera publicznego”¹¹.

Zgodnie z załącznikiem nr 41 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹² (Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych o stanie zobowiązań z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego) sposób zaliczania zobowiązań z tytułu umów PPP do długu sektora finansów publicznych określa decyzja Eurostatu nr 18/204 z dnia 11 lutego 2004 r. Zobowiązania z tytułu umów partnerstwa publiczno-prywatnego nie są zgodnie z decyzją Eurostatu nr 18/204 z dnia 11 lutego 2004 r. zaliczane do długu sektora finansów publicznych, jeżeli partner prywatny przejmie na siebie ryzyko związane z budową oraz co najmniej jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko popytu bądź ryzyko dostępności.

Warto również dodać, iż zgodnie z załącznikiem nr 9 (Instrukcja sporządzania sprawozdań) do Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹³ do tytułu dłużnego kredytów i pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w przypadku, gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego, zgodnie z odrębnymi przepisami.

⁹ M. Bitner, *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2/, s. 61-62.

¹⁰ Pismo Sekretarza Stanu Ludwika Koteckiego nr DP14/657/210/MKT/2011/1086 z dnia 10.03.2011 r.

¹¹ Pismo Podsekretarza Stanu Dominika Radziwiła z dnia 23.03.2011 r. – odpowiedź na Interpelację nr 21313 do Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

¹² DzU nr 20, poz. 103.

¹³ DzU nr 43, poz. 247.

Analizując zapisy prawne dotyczące klasyfikowania w zadłużeniu przedsięwzięć PPP, warto zwrócić uwagę na następujące wątpliwości:

- brak odniesienia do wytycznych Eurostatu w ustawie o PPP (uwagę na brak odniesienia podkreśliły również Ministerstwo Finansów oraz Regionalna Izba Obrahunkowa w Krakowie)¹⁴, rozporządzeniach dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych – jedyne odniesienie do reguł Eurostatu znajduje się w rozporządzeniu o sprawozdawczości, które dotyczy sprawozdania statystycznego Rb-Z PPP;
- brak oficjalnego tłumaczenia decyzji Eurostatu na język polski;
- odniesienie w rozporządzeniu o sprawozdawczości do wytycznych Eurostatu dotyczących PPP z dnia 11 lutego 2004 r., mimo iż pojawiły się rozszerzone wytyczne Eurostatu w roku 2012 oraz w roku 2010 w zmienionym dokumencie pt. *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA95 (Manual on Government Deficit and Debt)*;
- sprzeczność pomiędzy rozporządzeniem MF o tytułach dłużnych a rozporządzeniem o sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, które reguluje zasady sporządzania sprawozdania Rb-Z (np. „umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok”, które „wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu”);
- brak szczegółowej metodologii obliczania ryzyka w projektach PPP;
- wątpliwości dotyczące klasyfikacji niektórych wydatków związanych z realizacją PPP (np. klasyfikacja dopłat do świadczonych przez partnera prywatnego usług).

Wątpliwości związane z rozporządzeniem dotyczącym klasyfikacji tytułów dłużnych, regulującym zasady wykazywania zadłużenia wynikającego z realizacji przedsięwzięć PPP były również zgłaszane przez stronę samorządową oraz przedstawicieli firm doradczych. Zdaniem Aliny Kwaśniak, Dyrektor Biura Skarbnika w Urzędzie Miasta Kraków, aktualny kształt rozporządzenia może mieć negatywny wpływ na decyzję o realizacji inwestycji w formule PPP (niejasności dotyczą też tego, czy powiększać zadłużenie o całą kwotę zobowiązań, czy też może tylko o roczną „ratę”)¹⁵. Zgodnie ze stanowiskiem Barbary Sajnaj, Skarbnika Miasta Poznania, na skutek nowych przepisów wykorzystanie PPP będzie poza zasięgiem samorządów, co zniweczy całą inicjatywę resortu gospodarki, jaką było przygotowanie ustawy i promocja PPP¹⁶. Adam Kozłowski z kancelarii Norton Rose uważa, iż z rozporządzenia resortu finansów nie wynika jasno, jakiego typu umowy PPP zaliczać należy do długu (czy wszystkie, czy tylko te, w których prywatny partner nie

¹⁴ Pismo Sekretarza Stanu Ludwika Koteckiego nr DP14/657/210/MKT/2011/1086 z dnia 10.03.2011 r. oraz odpowiedź Regionalnej Izby Obrahunkowej w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2011 r. na zapytanie Prezydenta Miasta Krakowa, www.ippp.pl.

¹⁵ A. Cieślak-Wróblewska, *Duże ryzyko dla miast*, „Rzeczpospolita”, 9.02.2011.

¹⁶ Tamże.

będzie ponosił większości ryzyka ekonomicznego)¹⁷. Warto również wspomnieć o tym, iż zdaniem części bankowców wspomniane wątpliwości prawne wynikające z rozporządzenia o tytułach dłużnych uniemożliwią sfinansowanie części projektów PPP¹⁸.

Należy również dodać, iż w wytycznych Eurostatu dotyczących pozabilansowego księgowania PPP występuje odniesienie do leasingu operacyjnego. W związku z planowanym w najbliższym okresie ujednoczeniem leasingu operacyjnego i finansowego przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości może się okazać niemożliwe pozabilansowe rejestrowanie aktywów powstałych w wyniku wykorzystania tego instrumentu w bilansie danego podmiotu¹⁹. Biorąc pod uwagę fakt, iż w wytycznych Eurostatu znajduje się właśnie odniesienie do leasingu operacyjnego, stwierdzić można, że w przyszłości niezwykle istotny będzie kierunek zmian wytycznych Eurostatu w części dotyczącej PPP w celu dalszego pozostawienia możliwości pozabilansowego wykazywania aktywów i pasywów wynikających z realizacji niektórych przedsięwzięć PPP.

3. Omówienie wytycznych Eurostatu w obszarze zasad klasyfikowania typów ryzyka związanych z aktywami wynikającymi z realizacji przedsięwzięć PPP

Niezwykle pomocne przy dokonywaniu analizy i podziału poszczególnych typów ryzyka na partnera publicznego i prywatnego będzie wykorzystanie dokumentów: *ESA95 Manual Deficyt and Debt Edycja 2012*²⁰ oraz *PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik*²¹, który został opracowany przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP w grudniu 2011 r.

W dokumencie przygotowanym przez Europejskie Centrum Wiedzy PPP została wyszczególniona lista sprawdzająca, która została opracowana dla podmiotów, które

¹⁷ Tamże.

¹⁸ *Beniaminek IDM wróży koniec PPP*, „Puls Biznesu”, 18.02.2011, www.samorzad.pb.pl.

¹⁹ W roku 2010 Rada MSR wraz z amerykańską FASB przygotowały wspólny projekt standardu, który ma zastąpić dotychczasowy MSR 17. Nowy standard będzie oznaczał zupełnie nowe podejście do ujmowania leasingu. Z punktu widzenia leasingobiorcy leasing zawsze będzie powodował powstanie aktywów, które mają odzwierciedlać nie przyjęty do użytkowania przedmiot, ale prawo do jego używania. Równocześnie nastąpi ujęcie zobowiązania. Taki sposób odzwierciedlenia leasingu w księgach będzie niezależny od dotychczasowej kwalifikacji leasingu jako finansowego lub operacyjnego. Projekt nowego podejścia księgowego do leasingu wzbudził wiele kontrowersji, a respondenci nadesłali wiele uwag i komentarzy. Rady w dalszym ciągu pracują nad nowym standardem i w drugim kwartale 2012 r. należy się spodziewać publikacji nowego zmienionego projektu, który jeszcze raz zostanie poddany publicznej ocenie – http://grantthornton.pl/pl/Zmiany_MSSF_2012.php.

²⁰ *Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, Implementacja ESA 95. Edycja 2012*, tłumaczenie robocze opracowane przez Główny Urząd Statystyczny, www.ppp.gov.pl, s. 1-15.

²¹ *PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik*, Europejskie Centrum Wiedzy PPP, grudzień 2011.

planują realizację przedsięwzięć w trybie PPP. Zawiera ona 95 pytań podzielonych na 11 rozdziałów. Odpowiedzi na pytania umożliwiają łatwiejszą ocenę, czy zobowiązania wynikające z kontaktu winny się znaleźć w bilansie sektora instytucji rządowych i samorządowych, czy też nie.

Zgodnie z tłumaczeniem roboczym drugiego dokumentu, tj. *ESA95 Manual Deficit and Debt 2012*²², kluczową kwestią statystyczną jest klasyfikacja aktywów, o których mowa w umowie PPP – jako aktywów sektora instytucji rządowych i samorządowych (mająca tym samym natychmiastowy wpływ na deficyt i dług sektora) lub jako aktywów partnera (co powoduje rozłożenie wpływu na deficyt sektora na czas obowiązywania umowy). Kwestia ta jest zbliżona do różnicy pomiędzy leasingiem operacyjnym a leasingiem finansowym wyjaśnionej w aneksie II do ESA95 (Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych we Wspólnocie wprowadzony w życie Rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25.06.1996 r.)²³ Zgodnie z metodologią Eurostatu aktywa wykorzystywane w ramach przedsięwzięć PPP mogą być uznane w rachunkach narodowych za aktywa pozostające poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych jedynie w przypadku istnienia mocnych dowodów na to, że partner ponosi większość typów ryzyka związanych z aktywem (bezpośrednio i w związku z jego użytkowaniem) wynikających z danego partnerstwa. Z tego względu analiza rozkładu ryzyka pomiędzy sektorem instytucji rządowych i samorządowych a partnerem prywatnym jest zagadnieniem kluczowym²⁴.

W tym kontekście w celu interpretacji oceny ryzyka europejscy eksperci ds. statystyki uzgodnili, że wytyczne powinny koncentrować się na trzech głównych kategoriach ryzyka; są nimi²⁵:

1. Ryzyko konstrukcyjne, które obejmuje zdarzenia związane ze statusem przedmiotowego aktywa/przedmiotowych aktywów w momencie rozpoczęcia świadczenia usług. W praktyce dotyczy ono zdarzeń związanych z opóźnioną dostawą, nieprzestrzeganiem określonych standardów, ze znaczącymi kosztami dodatkowymi, z kwestiami prawnymi i związanymi ze środowiskiem naturalnym, wadami technicznymi oraz negatywnymi skutkami zewnętrznymi (w tym ryzykiem związanym ze środowiskiem naturalnym) skutkującymi wypłatą rekompensaty na rzecz osób trzecich).

2. Ryzyko dostępności, obejmujące przypadki, w których w trakcie użytkowania aktywa partner został wezwany do poniesienia odpowiedzialności w związku z nie należytych zarządzaniem („złe działanie”) skutkującym niższym wolumenem usług w porównaniu z uzgodnionym w umowie lub niespełnieniem określonych w umowie standardów jakości świadczonych usług.

²² *Podręcznik deficytu...*, s. 1.

²³ Tamże, s. 1.

²⁴ Tamże, s. 2.

²⁵ Tamże, s. 5.

3. Ryzyko popytu, które obejmuje zmienność popytu (popyt większy lub mniejszy niż przewidywano w momencie zawierania umowy), niezależnie od działań partnera prywatnego. Inaczej ujmując, zmiana popytu nie może być łączona bezpośrednio z niewystarczającą jakością usług świadczonych przez partnera. Powinna ona wynikać z innych czynników, takich jak: cykl koniunkturalny, nowe tendencje rynkowe, zmiana preferencji użytkowników końcowych lub starzenie się danych technologii. Stanowi to część zwykłego ryzyka ekonomicznego ponoszonego przez podmioty prywatne w warunkach gospodarki rynkowej.

Aktywa w ramach PPP są klasyfikowane w bilansie partnera, o ile spełnione zostaną następujące warunki²⁶:

1. Partner ponosi ryzyko konstrukcyjne.

2. Partner ponosi jedno z następujących rodzajów ryzyka: ryzyko dostępności lub ryzyko popytu i, w niektórych przypadkach, łącznie ryzyko dostępności i ryzyko popytu. Dotyczy to sytuacji, w której dany kontrakt łączy regularne płatności związane z dostępnością aktywów i regularne płatności związane z użytkowaniem aktywów. Gdy żaden z rodzajów płatności nie jest większy niż 60%, zarówno ryzyko dostępności, jak i ryzyko popytu muszą zostać ocenione oddzielnie w trakcie analizy ryzyka. W takim wypadku w celu zaklasyfikowania aktywów poza bilansem sektora rządowego i samorządowego ryzyko dostępności oraz ryzyko popytu muszą być ponoszone łącznie przez partnera prywatnego (wraz z ryzykiem budowy). Jeżeli dominuje jeden rodzaj płatności (stanowi więcej niż 60%), to analiza powinna się skupić na dotyczącym jej ryzyku. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę możliwy wpływ „mniejszościowego” komponentu. Należałoby sprawdzić, czy nie zmniejszałby on realności transferu dominującego ryzyka do partnera.

3. Należy brać pod uwagę następujące ważne elementy: finansowanie, gwarancje i zapisy dotyczące wcześniejszego wykupu.

Prócz spełnienia tych warunków ważne jest również rozpatrzenie innych mechanizmów, takich jak gwarancja lub współfinansowanie przez zamawiającego w celu sprawdzenia, czy nie następuje pośrednie powtórne przeniesienie ryzyka na sektor instytucji rządowych i samorządowych. Wtedy ujęcie kontraktu jest zbliżone do stosowanego w rachunkach narodowych ujęcia leasingu operacyjnego i wykazywane jako zakup usług przez sektor. W przypadku niespełnienia wyszczególnionych warunków lub gdy podmiot publiczny przejmuje ryzyko poprzez inny mechanizm, aktywa powinny zostać zarejestrowane w bilansie podmiotu publicznego. Postępowanie w takiej sytuacji jest podobne do obowiązującego w rachunkach narodowych postępowania w przypadku leasingu finansowego, który wymaga zarejestrowania po stronie podmiotu publicznego wydatków inwestycyjnych oraz zaciągniętej na ten cel pożyczki.

W celu oceny, czy dany projekt PPP faktycznie nie będzie wpływał na dług podmiotu publicznego, należy sprawdzić, czy spełnia on odpowiednie warunki wynika-

²⁶ Tamże, s. 1.

jące z decyzji Eurostatu. Jeśli ocena wykaże, że warunki te są spełnione i tym samym następuje odpowiedni podział ryzyka, to taki projekt PPP nie będzie brany pod uwagę przy obliczaniu długu publicznego²⁷. Warto jednak zwrócić uwagę na odmienne stanowisko prezentowane przez M. Bitnera²⁸, którego zdaniem instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych o stanie zobowiązań wynikających z umów PPP nie może być interpretowana tylko przy zastosowaniu reguł wykładni językowej, albowiem prowadziłoby to do wniosku, że jej przepisy są pozbawione jakiegokolwiek sensu albo też są sprzeczne z ustawą o finansach publicznych²⁹. Zdaniem eksperta decyzja Eurostatu dotyczy sektora rządowego, a nie sektora finansów publicznych. Ponadto, gdyby intencją Ministra Finansów, do którego kompetencji należy wydanie rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, było modyfikowanie ustawowej definicji długu publicznego, wówczas intencja ta nie mogłaby zostać urzeczywistniona³⁰.

Warto również dodać, iż ostateczne decyzje co do klasyfikacji zobowiązań będą podejmować krajowe urzędy statystyczne, a docelowo będzie to czynić Eurostat. W związku z tym w razie wątpliwości dotyczących statystycznego ujmowania zobowiązań projektu PPP/koncesji można zasięgać opinii Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)³¹. Może się to okazać szczególnie pomocne w przypadku projektów PPP, które obejmują modele, w odniesieniu do których podręcznik *ESA95 Manual Deficit and Debt 2012* nie zawiera bezpośrednich zaleceń. Należy również podkreślić, że rolą GUS nie jest opiniowanie różnorodnych wariantów realizacji danego projektu PPP, ale opiniowanie jednoznacznie określonej struktury projektu³². W razie wątpliwości co do tego, czy reguły ESA95 i zasady opisane w podręczniku *ESA95 Manual Deficit and Debt 2012* będą mieć zastosowanie do danej umowy, krajowe urzędy statystyczne państw członkowskich Unii Europejskiej mogą się zwrócić o opinię do Eurostatu. Wnioski takie mogą dotyczyć zarówno projektów, które zostały już wdrożone (*ex post*), jak i projektów znajdujących się na etapie przygotowania (*ex ante*)³³. Warto również podkreślić, iż europejski i krajowy urząd statystyczny wydaje opinie na temat projektów PPP, których struktura została już ustalona. Nie udziela zatem porad w odniesieniu do hipotetycznych struktur bądź różnych wariantów tego samego projektu. Opinie Eurostatu wydawane w formie pism skierowanych do krajowych urzędów statystycznych są publikowane w serwisie internetowym tej instytucji³⁴.

²⁷ Tamże, s. 2.

²⁸ M. Bitner, wyd. cyt., s. 60-75.

²⁹ Tamże, s. 64.

³⁰ Tamże, s. 64-65.

³¹ *PPP w statystyce...*, s. 6.

³² Tamże, s. 6.

³³ Tamże, s. 6.

³⁴ Tamże, s. 6.

4. Analiza krajowych regulacji prawnych oraz wytycznych Eurostatu dotyczących wpływu realizacji umów koncesji na zadłużenie JST

Analizując regulacje dotyczące wpływu transakcji PPP na państwowy dług publiczny, nie można nie zauważyć pominięcia umów koncesji w wyliczeniu zawartym w par. 3 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r.³⁵ w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP³⁶. Jeżeli chodzi natomiast o regulacje dotyczące umów koncesji w *ESA95 Manual Deficit and Debt 2012*³⁷ (cz. VI.4.1.5), to w sytuacji, gdy płatność sektora instytucji rządowych i samorządowych, w gotówce lub naturze nie stanowi większości przychodu przedsiębiorstwa wynikającego z kontraktu, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, aktywa powinny być zarejestrowane w czasie ich eksploatacji w bilansie przedsiębiorstwa.

Warto jednak zwrócić uwagę na trzy przypadki określone w wytycznych Eurostatu z 2012 r., które mogą się przyczynić do konieczności zaklasyfikowania aktywów związanych z realizacją przedsięwzięcia po stronie podmiotu publicznego³⁸. Jeśli podmiot publiczny (poprzez różne formy wsparcia, w tym dotacje inwestycyjne) finansuje większość kosztów budowy/ulepszenia aktywów, powinny one zostać zarejestrowane w bilansie podmiotu publicznego. Analogiczne zasady winny być zastosowane, jeśli podmiot publiczny gwarantuje (poprzez nieodwołalną gwarancję) ponad 50% długu poniesionego przez koncesjonariusza w celu sfinansowania aktywów, gdyż podmiot publiczny w tym wypadku, zdaniem ekspertów Eurostatu, ponosi większość rodzajów ryzyka związanych z aktywami. Ponadto, gdy sektor rządowy i samorządowy zapewnia gwarancję dotyczącą minimalnego poziomu przychodów i/lub gwarancję minimalnego poziomu popytu (badanego na podstawie natężenia ruchu), w celu zapewnienia określonego poziomu rentowności koncesjonariusza, podmiot publiczny powinien być uznany za ponoszącego większościowe ryzyko gospodarcze i aktywa powinny być zarejestrowane w bilansie podmiotu publicznego. Każdorazowe wsparcie ze strony sektora rządowego i samorządowego winno być dokładnie zbadane w szczególności pod kątem przeniesienia poszczególnych rodzajów ryzyka na rzecz sektora publicznego.

Kluczowymi warunkami dotyczącymi wykazywania umów koncesji w zadłużeniu JST (w świetle wytycznych Eurostatu, a nie rozporządzenia Ministra Finansów dot. klasyfikacji tytułów dłużnych) jest źródło pozyskiwanych większości przycho-

³⁵ DzU nr 298, poz. 1767.

³⁶ M. Bitner, M. Kulesza, *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 20-21.

³⁷ *ESA95 Manual Deficit and Debt 2012*, s. 259-267.

³⁸ Tamże, s. 259-267.

dów (użytkownicy końcowi bądź podmioty publiczne (koncesjodawca)), jak również ewentualne wsparcie projektu ze strony podmiotu publicznego (koncesjodawcy), które może spowodować przeniesienie większości typów ryzyka na podmiot publiczny (koncesjonodawcę) i konieczność zaklasyfikowania aktywów i pasywów wynikających z realizacji przedsięwzięcia po stronie sektora publicznego.

5. Wpływ realizacji projektów PPP na wskaźniki zadłużenia JST

W celu oceny wpływu realizacji projektów PPP na dopuszczalne relacje w zakresie zadłużenia należy omówić aktualnie obowiązujące wskaźniki zadłużenia samorządów (60 i 15%). Jeśli zobowiązania wynikające z realizacji projektu zostały zaklasyfikowane do długu JST, będą wpływać na 60-procentową relację pomiędzy zadłużeniem i dochodami ogółem. Ponadto, jeśli zobowiązania te zostały zaklasyfikowane do długu, ich spłata będzie klasyfikowana jako rozchód (analogicznie jak spłata pożyczek), natomiast koszt obsługi będzie klasyfikowany jako wydatek bieżący w dziale 757 (Obsługa długu publicznego). W tym przypadku coroczna spłata zobowiązania (klasyfikowana jako rozchód) oraz wydatki na odsetki będą zaliczane do wskaźnika 15%. Wskaźniki te mają obowiązywać do końca 2013 r.³⁹

Należy również zwrócić uwagę na dwie regulacje zawarte w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁰. Pierwsza, obowiązująca od roku 2011, a wynikająca z art. 242 ustawy, stanowi, iż planowane i wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. A zatem jeśli płatności wynikające z umowy PPP zostaną zaklasyfikowane, jako wydatki bieżące będą mieć wpływ na wynik operacyjny JST. Natomiast druga wynika z nowych regulacji dotyczących wskaźnika zadłużenia, który ma obowiązywać od roku 2014. Na zdolność do obsługi długu JST może mieć zatem wpływ zarówno relacja po lewej stronie równania (rzeczywista relacja pomiędzy kosztami obsługi długu a dochodami ogółem), jak również relacja po prawej stronie równania (maksymalny limit kosztów obsługi długu obliczany jako stosunek dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży mienia i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem).

Należy również zauważyć, iż nawet jeśli pasywa związane z realizacją przedsięwzięcia nie zostaną zaklasyfikowane jako dług publiczny (koszt obsługi tych zobowiązań nie będzie wpływać na lewą relację wzoru), to poszczególne przedsięwzięcia mogą, poprzez klasyfikację wkładu publicznego/wynagrodzenia partnera prywatne-

³⁹ Zgodnie z projektem z dnia 15 marca 2012 r. Ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw relacja pomiędzy zadłużeniem JST a dochodami ogółem ma obowiązywać również po roku 2013 (dodatkowo wyłączone z zadłużenia będą mogły być tylko zobowiązania związane z prefinansowaniem wydatków związanych z projektami UE i EFTA, a nie tak, jak jest obecnie, zobowiązania zaciągane na sfinansowanie wkładu własnego i prefinansowanie części unijnej) – materiały ze strony internetowej www.rcl.gov.pl.

⁴⁰ DzU 2009 nr 157, poz. 1240.

go, wpływać na maksymalny limit kosztów obsługi długu. Świadczenie podmiotu publicznego może polegać m.in. na poniesieniu części wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia bądź wniesieniu składnika majątkowego. Biorąc pod uwagę sytuację, w której aktywa i pasywa związane z realizowanym przedsięwzięciem nie zostały zaliczone do aktywów i pasywów podmiotu publicznego, należy stwierdzić, że wpływ na nowy wskaźnik zadłużenia będą mieć wyłącznie te płatności, które stanowią wydatki bieżące, a zatem wszystkie wydatki w budżecie, które nie zostały zaklasyfikowane jako majątkowe, związane z realizacją umowy o PPP, będą mieć wpływ na opisany wcześniej nowy wskaźnik zadłużenia. Do wspomnianych wydatków możemy np. zaliczyć dopłaty do świadczonych usług⁴¹, opłaty za zarządzanie, za utrzymanie, jak również prawdopodobnie opłaty za dostępność aktywów. Obecnie jest wiele wątpliwości dotyczących klasyfikowania wydatków na realizację przedsięwzięć PPP. Nie jest wiadome, jak ma być księgowany wkład własny przeznaczony na sfinansowanie dopłat do usług świadczonych przez partnera prywatnego w ramach przedsięwzięcia – czy ma być klasyfikowany jako dotacja przedmiotowa, dotacja celowa czy jako zakup usług pozostałych (klasyfikacja w paragrafie 4300). Charakter wydatku wskazuje na wydatek bieżący, jednak aktualna klasyfikacja budżetowa nie precyzuje jasno, jak należy klasyfikować te wydatki.

Jako wydatek majątkowy będzie klasyfikowane wniesienie składnika majątkowego w formie pieniężnej tytułem podwyższenia kapitału podstawowego (zakładowego) spółki prawa handlowego. Wydatkiem majątkowym będą również wydatki na objęcie akcji i udziałów w spółce celowej (kapitałowej) oraz wniesienie wkładu własnego do spółki celowej (osobowej), która została utworzona w celu realizacji przedsięwzięcia PPP. W takim przypadku, poprzez pieniężne dokapitalizowanie spółki celowej, partner publiczny może pośrednio sfinansować część nakładów inwestycyjnych wynikających z realizacji przedsięwzięcia PPP. Wydatkiem majątkowym będą ponadto nakłady wynikające z realizacji wydatków inwestycyjnych w przypadku, gdy aktywa związane z przedsięwzięciem zostaną wykazane po stronie podmiotu publicznego. W razie wniesienia składnika majątkowego w formie niepieniężnej nie zostanie zaksięgowany wydatek w budżecie, co nie będzie mieć wpływu na nowy wskaźnik zadłużenia. Jeśli partnerem prywatnym jest spółka prawa handlowego z udziałem kapitału JST, to ewentualne podwyższenie jej kapitałów zakładowych w wyniku przekazania środków pieniężnych będzie również klasyfikowane jako wydatek majątkowy. Jako wydatki bieżące zostaną prawdopodobnie zaklasyfikowane wydatki z tytułu wynagrodzenia za dostępność aktywów, jak również wszelkie wynagrodzenie wynikające np. z zarządzania aktywami przedsięwzięcia PPP oraz ich utrzymania.

⁴¹ Istnieje pewna trudność w określeniu klasyfikacji tych wydatków publicznych, gdyż klasyfikacja budżetowa nie wskazuje precyzyjnie, jak należy klasyfikować takie nakłady.

Warto podkreślić to, że jeśli wkład publiczny zostanie zaklasyfikowany jako wydatek majątkowy, będzie on neutralny dla nowej relacji zadłużenia. Sytuacja ta może powodować, iż samorzady na etapie konstruowania przedsięwzięć PPP będą dążyć do tego, aby przekazywać środki publiczne na realizację przedsięwzięć PPP w formie umożliwiającej zaklasyfikowanie ich w budżecie jako wydatków majątkowych (a nie bieżących). Taka klasyfikacja wydatków korzystnie wpłynie na przyszłą zdolność kredytową JST.

6. Zakończenie

Realizacja przedsięwzięć z wykorzystaniem PPP może się przyczynić do utrzymania szybkiego rozwoju inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego w świetle znacznego wzrostu poziomu zadłużenia JST. Warto jednak zwrócić uwagę, iż w przepisach prawnych dotyczących zasady klasyfikowania zobowiązań JST występują pewne rozbieżności i wątpliwości, które niejednoznacznie regulują zasady wykazywania w sprawozdaniach budżetowych zadłużenia wynikającego z realizacji umów PPP oraz koncesji. Mowa tutaj w głównej mierze o rozporządzeniach wykonawczych do Ustawy o finansach publicznych regulujących problematykę klasyfikowania zobowiązań JST, jak również wytycznych Eurostatu dotyczących wykazywania przedsięwzięć PPP i umów koncesji w zadłużeniu podmiotów publicznych. Należy zatem ujednoclić wspomniane akty prawne, a także wprowadzić stosowne odniesienia do wytycznych Eurostatu w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych do Ustawy o finansach publicznych, które ujednoclią zasady wykazywania zobowiązań wynikających z realizacji przedsięwzięć PPP w bilansach partnerów publicznych i prywatnych.

Literatura

- Arendarski R., *Możliwości weryfikacji zdolności i wiarygodności kredytowej spółki komunalnej i jej wpływ na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 5, Warszawa 2012.
- Beniaminek IDM wróży koniec PPP, „Puls Biznesu”, 18.02.2011, www.samorzad.pb.pl.
- Bitner M., *Wpływ transakcji partnerstwa publiczno-prywatnego na dług i deficyt jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.
- Bitner M., Kulesza M., *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8.
- Cieślak-Wróblewska A., *Duże ryzyko dla miast*, „Rzeczpospolita”, 9.02.2011.
- ESA95 *Manual Deficit and Debt 2012*.
- http://grantthornton.pl/pl/Zmiany_MSSF_2012.php.
- Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, <http://ik.org.pl>, Kraków 2011.
- Odpowiedź Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2011 r. na zapytanie Prezydenta Miasta Krakowa, www.ippp.pl.

- Pismo Ministra Finansów z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie zgodności rozporządzenia z dnia 23 grudnia 2010 r. z Konstytucją RP.
- Pismo Podsekretarza Stanu Dominika Radziwiłła z dnia 23.03.2011 r. – odpowiedź na Interpelację nr 21313 do Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.
- Pismo Sekretarza Stanu Ludwika Koteckiego nr DP14/657/210/MKT/2011/1086 z dnia 10.03.2011 r.
- Podleśny T., *Zobowiązania spółek komunalnych a wskaźniki zadłużenia w samorządach*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, 13.06.2011, www.gsia.pl.
- Podręcznik deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Implementacja ESA 95. Edycja 2012*, tłumaczenie robocze opracowane przez Główny Urząd Statystyczny, www.ppp.gov.pl.
- PPP w statystyce – podział ryzyk i raportowanie zobowiązań. Praktyczny przewodnik*, Europejskie Centrum Wiedzy PPP, grudzień 2011.
- Projekt ustawy z dnia 15 marca 2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw dostępny jest na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, www.rcl.gov.pl.
- Rozporządzenie 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.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, DzU nr 20, poz. 103.
- Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP, DzU nr 298, poz. 1767.
- Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, DzU nr 43, poz. 247.
- Strzelecki J., *Miasta ukrywają zadłużenie*, „Gazeta Bankowa”, 31.08.2011, www.gb.pl.
- Swianiewicz P., *Demagogia ministra i grzeszki samorządów*, „Puls Biznesu”, 31.01.2011, <http://samorzady.pb.pl>.
- Tatała M., Łaszek A., *Zadłużenie samorządów: szybki wzrost w miastach, niewielki wpływ projektów unijnych*, Analiza FOR 6/2011, www.for.org.pl.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, DzU 2000 nr 94, poz. 1037.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009 nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU 2009 nr 19, poz. 101.
- Wystąpienie Pana Ministra Rafała Baniaka na konferencję „PPP w przestrzeni miejskiej”, www.ipp.pl.

ANALYSIS OF THE IMPACT OF THE PPP ON THE LEVEL OF DEBT OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT UNITS AND THE ALLOWED RELATIONSHIPS IN THIS AREA

Summary: Local and regional government units are under constant pressure to improve the performance of public services considering limited financial resources and inadequate financing. Lack of public funds is the predominant reason for the private financial sector's involvement in local and regional investments and development projects (e.g. public-private partnerships). Apart from decreasing current and capital expenditure, public-private partnerships can attract

additional resources for the development in public sector. Furthermore, investment costs can be allocated over a longer period, which does not substantially burden annual financial results generated by the public sector. Additionally, PPPs could help public entities to comply with limitations on public debt. The research topic of this article focuses on the analysis of the influence of the execution of PPP on local government debt. In legal regulations regulating the principles of local government liability classification, discrepancies and uncertainties can be found which ambiguously regulate the principles of showing debt in budgetary reports resulting from the implementation of PPP and concessions. This relates mostly to executive orders to the public finances law regulating the issue of local government debt classification and EUROSTAT directives pertaining to the display of PPP in public entity debt (ESA95 Manual Deficit and Debt 2012). The author analyzes the above laws in depth and tries to showcase the discrepancies in laws which should be changed by the legislator. This will allow generating transparent debt classification principles pertaining to the execution of PPP.

Keywords: public-private partnerships, license agreements, local and regional government units, local and regional government debt ratios.