

Sytuacja finansowa większości samorządów terytorialnych jest zła. Świadczy o tym choćby znaczący wzrost zadłużenia samorządów. Jeszcze na koniec 2007 roku zadłużenie łączne sektora samorządowego przekraczało nieznacznie 24,5 mld złotych. Przez cztery lata nastąpił ponaddwupółkrotny wzrost wysokości zadłużenia, które na koniec 2011 roku wyniosło już ponad 64 mld złotych. Rosnący dług sprawił, że samorządy w roku ubiegłym wydały na jego obsługę ponad 2,8 mld złotych. To tylko niecałe 800 mln mniej niż wydatki samorządów na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową.

Rząd dusi samorządy

Zadłużenie dotyczy niemal wszystkich samorządów w Polsce, niezależnie od skali, wielkości czy położenia geograficznego. Na koniec 2011 r. zadłużonych było 2696 jednostek, z czego 2305 na 2414 gmin, 64 z 65 miast na prawach powiatu, 311 z 314 powiatów oraz wszystkie 16 województw. Prawdziwy problem dotyczy jednak jednostek najbardziej zadłużonych. Według oficjalnych danych, w 32 jednostkach wskaźnik zadłużenia przebił ustawowy limit w wysokości 60 proc. rocznych dochodów, a w kolejnych 238 samorządach wysokość zadłużenia przekraczała 50 proc. dochodów. Co gorsza, zobowiązania samorządów mogą być jeszcze wyższe.

Zadłużone, często bardzo poważnie, bywają również spółki samorządowe, których zobowiązania nie są zaliczane do długu oficjalnego. Jeżeli jednostka samorządu posiada zadłużone spółki, może się okazać, że jej prawdziwe zobowiązania przekraczają ujawniane przez oficjalne statystyki. Przykładem jest Łódź, w której spółki komunalne, zgodnie z zestawieniem opublikowanym przez jedną z gazet, zadłużone są na łączną kwotę ponad 1,3 miliarda złotych. Gdyby to zadłużenie spółek doliczyć do długu oficjalnego, wyniósłby on ponad 3 miliardy złotych i ok. 100 proc. rocznych dochodów miasta!

Ponadto nieprzerwanie od roku 2008 sektor samorządowy więcej wydaje, niż gromadzi w postaci podatków oraz otrzymuje jako subwencje i dotacje. W roku 2011 łączny deficyt sektora samorządowego przekroczył 10 mld zł, a 1952 jednostek samorządowych zakończyło miniony rok z ujemnym wynikiem finansowym. Ponad 200 samorządów zanotowało w ubiegłym roku bardzo wysoki deficyt, przekraczający 15 proc. ich dochodów.

Kto odpowiada za zasadniczo złą sytuację finansową samorządów, znaczący wzrost ich zadłużenia oraz jakie są przyczyny tych niekorzystnych zjawisk? Niekiedy istnieje przekonanie, że za to, co dzieje się na danym terenie, zawsze odpowiadają władze lokalne na czele z wybieranymi w wyborach bezpośrednich prezydentami,

burmistrzami czy wójtami. W duchu takim wypowiadają się i działają niekiedy przedstawiciele rządu pragnący odsunąć od siebie odpowiedzialność za zaniechania własne czy podległych służb. Dobitny przykład stanowi gospodarska wizyta premiera Tuska podczas ostatniej powodzi, który w świetle kamer telewizyjnych pytał załamana społeczność lokalną, kogo sobie wybrali do władz lokalnych. W praktyce trudno mówić o wyłącznej odpowiedzialności władz lokalnych. Samorządy są przecież (bardzo istotnym) elementem całego systemu finansów publicznych i ich sytuacja jest zależna nie tylko od choćby czynników gospodarczych, na które nie mają wpływu takiego jak rząd, ale i przepisów, uchwalanych na szczeblu centralnym. To przecież wyłącznie władze centralne decydują o ustawach podatkowych. Co więcej, w ostatnich latach rząd premiera Tuska obarczał samorządy nowymi zadaniami lub zwiększał zakres zadań już przez nie wykonywanych, bez zabezpieczenia na te cele dodatkowych funduszy. Przykłady takich zmian przepisów to m.in. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nowelizacja ustaw o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz drogach publicznych czy też o ochronie zwierząt. Rząd praktykował takie działania, pomimo że przepisy wymagają, aby przekazanie samorządom nowych zadań wiązało się z zapewnieniem koniecznych dla ich realizacji środków finansowych. Ponadto to samorządy często muszą ponosić konsekwencje finansowe obietnic rządu. Przykłady zawodów medycznych czy nauczycieli są tu bardzo wymowne. Taka polityka rządu nie pozostaje bez wpływu na finanse samorządów, często prowadząc do poważnego nadwyżżenia ich stabilności.

[mc4wp_form id="84"]

W pętli zadłużenia

Do znacznego wzrostu zadłużenia przyczyniły się poczynione przez samorządy w ostatnich latach inwestycje. W roku 2010 i 2011 łączne wydatki samorządów na inwestycje wyniosły blisko 85 mld złotych. Na dużą skalę inwestycji samorządowych znaczący wpływ miał dopływ dużych pieniędzy unijnych, które jednak nie pokrywały całości inwestycji. Samorządy, aby korzystać z takich funduszy, zmuszone były posiadać środki własne, a z kolei by je zapewnić, często zaciągały długi. Niestety, nie wszystkie inwestycje samorządowe można uznać za trafione. Do nieudanych, stanowiących poważne obciążenia dla budżetów samorządowych, zaliczyć należy wiele inwestycji związanych z turniejem Euro 2012. Chodzi tu nie tylko o stadiony w Gdańsku czy Poznaniu, ale dla budżetów lokalnych jeszcze większym wyzwaniem mogą być obiekty w mniejszych miejscowościach, przygotowane z nadzieją, że

trenować na nich będą uczestnicy turnieju. Na ogół ich powstanie wiązało się z poważnymi wydatkami, których poniesienie możliwe było tylko na skutek zaciągnięcia długu. W dodatku nie ma żadnych perspektyw, że obiekty te będą pokrywać wydatki związane z ich bieżącym funkcjonowaniem.

Ostatnie lata to również poważny wzrost wydatków na administrację samorządową, w szczególności wynagrodzenia, którego nie da się wytłumaczyć tylko wzrostem liczby zadań, jaki zafundowała samorządom władza centralna. Wydatki w dziale administracja publiczna wszystkich samorządów w roku 2011 przekroczyły 15,4 mld złotych. Łączne wydatki na wynagrodzenia w obszarze administracji publicznej w gminach w okresie 2007-2011 nominalnie wzrosły o ponad 34 proc., a w miastach na prawach powiatu o blisko 32 proc., przekraczając znacząco inflację w tym okresie. Są jednostki samorządowe, w których wzrost ten jest jeszcze znacznie wyższy. W wielu przypadkach wzrost zatrudnienia odzwierciedla lokalne klientelizmy, a zatrudniane są przede wszystkim osoby powiązane z partią rządzącą. Często jeszcze gorzej wygląda polityka personalna w spółkach komunalnych, które są pełne synekur dla towarzyszy partyjnych. Po tzw. aferze taśmowej w mediach pojawiały się listy działaczy PO i ich rodzin zatrudnionych w urzędach i spółkach komunalnych choćby w Warszawie.

300 milionów deficytu

Niezależnie od tego, komu przypisze się odpowiedzialność za życie ponad stan, końcowe, bolesne konsekwencje poniosą ludzie. Już teraz, praktycznie co roku, mieszkańcy wielu samorządów obciążani są coraz wyższymi stawkami podatków i opłat lokalnych, choćby od nieruchomości. Rosną stawki usług świadczonych przez spółki komunalne, a mieszkańcy zmuszeni są coraz więcej płacić np. za wywóz śmieci czy dostarczanie wody. W niektórych samorządach pojawiają się nowe opłaty, jak np. za odprowadzenie wody po opadach, nazwane „podatkiem od deszczu”, jaki wprowadził m.in. Bytom. Co więcej, samorządy tną niektóre wydatki, w wielu budżetach brakuje choćby środków dla podlegających samorządom szpitali i innych jednostek medycznych, które w związku z sytuacją finansową coraz częściej podlegają komercjalizacji oraz prywatyzacji. Sprzedawane są również spółki komunalne czy też nieruchomości.

Trzeba przyznać, że cięcia wydatków niekiedy przybierają wymiar kuriozalny i są szkodliwe dla mieszkańców. Przykład to wyłączanie ulicznego oświetlenia, obniżające poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, które próbowano stosować m.in. w Łodzi czy niektórych miejscowościach województwa podlaskiego.

Rok 2013 zapowiada się jako bardzo trudny nie tylko dla naszej gospodarki, budżetu

państwa, ale także finansów samorządowych. Warszawa i Łódź mogą mieć deficyty nawet powyżej 300 mln złotych. W przyszłym roku należy spodziewać się wzrostu obciążeń podatkowych oraz opłat dla mieszkańców a także sprzedaży majątku przez samorządy.

Zapowiadany przez ministra Rostowskiego w projekcie budżetu państwa na rok 2013 wzrost dochodów z podatku od osób fizycznych, który stanowi główne źródło dochodów samorządów, w przypadku spowolnienia gospodarczego może okazać się wizją nazbyt optymistyczną. Wówczas władze lokalne znajdą się pod jeszcze większą presją, aby łątać dziury w budżecie, i będą jeszcze bardziej skłonne wprowadzać dalsze obciążenia finansowe na mieszkańców lub dokonywać prywatyzacji majątku, również takiego, na który nie ma przyzwolenia społecznego, np. szpitali. Może dochodzić do równie niepopularnych działań prowadzących do obniżania wydatków, na przykład zamykania szkół. Co więcej, skłonność do zwiększania obciążeń i prywatyzacji będzie wzrastała w przyszłym roku, ponieważ od roku 2014 obowiązywać będzie samorządy nowy, indywidualny limit wysokości zadłużenia, a podstawę do jego ustalenia stanowi właśnie wynik finansowy za lata 2011-2013.

Czy dla praktyk polegających na zwiększaniu obciążeń i zmniejszaniu ważnych dla społeczności lokalnych wydatków (np. nie tylko wspomniane szpitale, ale również szkoły) jest alternatywa? Pojawiają się pomysły wprowadzenia podatku katastralnego, w obecnej sytuacji byłby on zabójczy nie tylko dla posiadaczy nieruchomości, ale również dla samych samorządów. Sami samorządowcy przygotowali projekt ustawy o zmianie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, pod którym podpisało się 200 tys. obywateli. Zakłada on, że do samorządowych kas trafiłyby większe wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jego przeforsowanie w parlamencie nie wydaje się prawdopodobne. Pozostaje praca nad innymi alternatywnymi sposobami zwiększenia dochodów samorządów. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu rozwiązaniem mogłoby być stworzenie możliwości podniesienia na własnym terenie wysokości podatku PIT o jeden punkt procentowy na okres maksymalnie dwóch lat w czasie jednej kadencji i ograniczone koniecznością przeprowadzenia referendum wśród mieszkańców. W przypadku wielu samorządów konieczne są również działania ograniczające wydatki, w tym nakłady na zatrudnienie i wynagrodzenia. Ograniczenia wydatków powinny dotyczyć jak najmniej efektywnych, podnoszących atrakcyjność miejsca inwestycji czy też najważniejszych obszarów z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnej. Często dobre przykłady, które wydatki i w jaki sposób ograniczać, znajdziemy, obserwując praktykę jednostek poza granicami. Na przykład sposobem na obniżenie kosztów ubezpieczenia (w tym również jednostek podległych i spółek)

byłoby utworzenie towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, co praktykują często samorządy w Niemczech czy Francji.

Całkowite przełamanie finansowej niemocy samorządów nie będzie jednak możliwe bez zmiany polityki władz centralnych, w tym stanowienia prawa. Ważne jest, aby przepisy nie zwiększały obciążenia samorządów bez rekompensaty finansowej. Samorządy nie mogą być tylko przedmiotem polityki rządu, ale powinny być traktowane na zasadzie podmiotowej. Zwycięzcami bylibyśmy wszyscy jako członkowie społeczności lokalnych.

Źródło: Nasz Dziennik. [Czytaj dalej...](#)