

**Zadłużenie Miast
Zagłębia Dąbrowskiego
raport - maj 2011**

**Polska Jest Najważniejsza – Zagłębie Dąbrowskie
Stowarzyszenie Konstruktyny Sosnowiec**

Spis treści:

I. Wprowadzenie.

1. Cel raportu i jego adresaci.
2. Czym jest dług publiczny? Dlaczego miasta (samorządy gminne) zaciągają długi? Czym różnią się typowe inwestycje: publiczna od prywatnej?
3. Zadłużenia instytucji komunalnych jako miejsce poszerzenia możliwości zadłużania – zwiększenia podatków.
4. Czy istnieje praktyczny kres długu publicznego i ile on wynosi?

II. Informacja dotycząca zadłużenia głównych miast Zagłębia.

III. Wnioski.

IV. Źródła.

I. Wprowadzenie:

1. Cel raportu i jego adresaci.

Celem raportu jest przedstawienie aktualnej sytuacji długu samorządowego pięciu głównych miast Zagłębia Dąbrowskiego: Będzina, Dąbrowy Górniczej, Jaworzna, Sosnowca i Zawiercia. Raport ma na celu zwrócenie uwagi mieszkańców regionu na problem zadłużenia, zaciąganego w ich imieniu przez władze miast i wywołanie dyskusji na temat zasadności, celowości i dopuszczalności zaciągania długu publicznego. Jest szansa, że w toku merytorycznej dyskusji wokół poruszonych przez raport zagadnień, wskazane zostaną i wdrożone do realizacji działania, zapobiegające rysującym się niebezpieczeństwom, związanym z narastaniem długu publicznego.

Autorzy mają również nadzieję, iż raport będzie mógł być wykorzystany na lekcjach wiedzy o społeczeństwie w szkołach średnich i wyższych regionu, w celu pogłębienia wiedzy uczniów i studentów, wchodzących w dorosłe życie, którzy zaciągane obecnie długi będą zobligowani spłacać.

2. Czym jest dług publiczny? Dlaczego miasta (samorządy gminne) zaciągają długi? Czym różnią się typowe inwestycje: publiczna od prywatnej?

Samorządy gminne zaciągają długi, uzasadniając je praktycznie zawsze potrzebami inwestycyjnymi. Potocznie i powszechnie rozumiana inwestycja, powinna spłacić się w określonym czasie, by następnie przynosić zyski. W odróżnieniu od takiego modelowego i zdroworozsądkowego podejścia, „inwestycje samorządowe”, szerzej - publiczne, z reguły nie dają jednak dochodów, pozwalających na zwrot kosztów inwestycji, a najczęściej wymagają ponoszenia dodatkowych kosztów, związanych z bieżącym utrzymaniem czy działalnością zrealizowanej „inwestycji samorządowej”. Te podstawowe różnice zestawione są w poniższej tabeli:

Cecha	Inwestycja prywatna	Inwestycja publiczna
Dochody z inwestycji po jej ukończeniu pokrywają bezpośrednie koszty inwestycji, umożliwiając zwrot zainwestowanego kapitału.	TAK	NIE
Dochody z inwestycji po jej ukończeniu pokrywają odsetki od kapitału wyłożonego na inwestycję i inne koszty pośrednie.	TAK	NIE
Przychody z inwestycji po jej ukończeniu pokrywają koszty bieżące związane z utrzymaniem w dalszym okresie działalności, generując dochód.	TAK	NIE
Podejmujący decyzję o podjęciu inwestycji podejmuje i ponosi finansowe ryzyko na własny rachunek	TAK	NIE

Potocznie i powszechnie rozumiane więc pojęcie inwestycji prywatnej wzbudza przychylność przeciętnego człowieka, łączącego z nią nadzieję na zysk, za oczywistość przyjmując spłatę jej kosztu z przyszłych dochodów. Tymczasem tak powszechnie pojmowana i akceptowana inwestycja prywatna, różni się fundamentalnie od inwestycji publicznej, która często przynosi trudno wymierne, mniejsze lub większe, korzyści społeczne, jednak prawie nigdy nie ma mowy o jej zwrocie kapitałowym, zazwyczaj generując dodatkowo stałe koszty utrzymania. Wiele inwestycji publicznych jest potrzebnych czy wręcz niezbędnych. Tak jednak jak to jest w budżetach domowych każdego z nas, możliwość ich realizacji, prędzej czy później musi znaleźć pokrycie w wypracowanych przez nas środkach finanso-

wych. Znaczna część społeczeństwa nie dostrzega jednak tych zasadniczych różnic pomiędzy typową inwestycją prywatną i publiczną.

W praktyce więc „inwestycje samorządowe” są realizacją istniejących, w mniejszym lub większym stopniu, potrzeb lokalnych, które powinny być realizowane w pierwszej kolejności z podatków. Bieżące wpływy podatkowe i kapitałowe często nie wystarczają jednak na realizację wszystkich oczekiwań i deklaracji, składanych przez kandydatów w wyborach, a nie mają oni prawa do uchwalania nowych podatków, z których wpływy pokryłyby te obietnice wyborcze. Aby obejść ten brak delegacji prawnej do uchwalania większych podatków, samorzady (podobnie jak władze państwa) zaciągają długi, które w swym założeniu mają zostać spłacone z przyszłych podatków. W przypadku niektórych inwestycji próbuje się tworzyć konstrukcje finansowe, wykazujące możliwość zwrotu kapitału z przyszłych dochodów z inwestycji, co jednak najczęściej się nie sprawdza, co z kolei tłumaczone jest następnie zmianą warunków ekonomicznych, nie będących według decydentów do przewidzenia w momencie podejmowania decyzji o przystąpieniu do inwestycji. Politycy i urzędnicy podejmujący takie nietrafione decyzje z reguły nie ponoszą z tego tytułu żadnych negatywnych konsekwencji, zmieniają jedynie retorykę, podkreślając potrzebę, nowoczesność, piękno czy inne walory inwestycji.

W związku więc z występującym najczęściej brakiem możliwości spłaty kosztów inwestycji z pochodzących z niej ewentualnych dochodów, realizowana jest ona zwykle z bieżących, a obecnie najczęściej z przyszłych podatków. Takie podejście jednak powoduje zmniejszenie możliwości inwestycyjnych w przyszłości, przy założeniu istnienia stałej nadwyżki dochodów bieżących nad kosztami. Gorzej jeśli takiej nadwyżki nie ma obecnie albo też w przyszłości zmniejszy się ona lub w ogóle nie wystąpi. Sytuacja taka jest niestety bardzo prawdopodobna, bo koszty stale rosną i prawie nikt nie stara się ich redukować, natomiast wpływy budżetowe z trudnością nadążają za wzrostem kosztów.

W tym miejscu celowe jest również przypomnienie pewnej oczywistości, a mianowicie czym w istocie są podatki? Podatek to część wypracowanych przez obywateli dochodów, która pobierana jest przez państwo z przeznaczeniem na różne cele publiczne. Jeżeli zwiększy się bezwzględna wartość pobieranych podatków, podczas gdy dochody obywateli zostaną na niezmiennym poziomie, oznaczać to będzie, że w kieszeniach podatników zostanie mniej pieniędzy na zaspokojenie potrzeb osobistych. Ilustruje to prosty schemat:

	Niższy podatek	Wyższy podatek
Całkowity nasz przychód	Podatek	Podatek
	Dochód na potrzeby prywatne (po opodatkowaniu)	

Dług publiczny to zatem nic innego jak rachunek do zapłacenia przez nas lub nasze dzieci w przyszłości, z naszych podatków, czyli dodatkowy podatek ponad bieżące daniny na rzecz państwa.

3. Zadłużenia instytucji komunalnych jako miejsce poszerzenia możliwości zadłużania samorządów – zwiększania podatków.

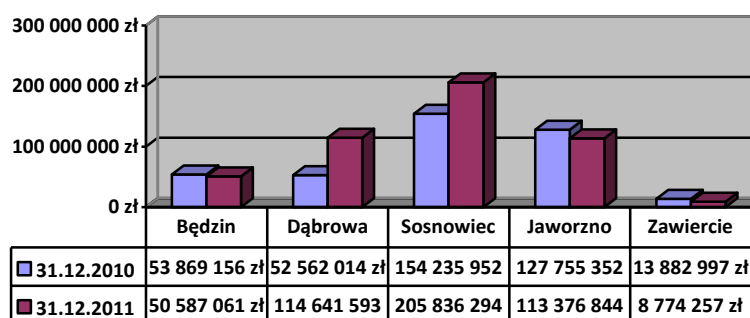
Odpowiedzialna część polityków szczebla krajowego i europejskiego zwraca uwagę na niebezpieczeństwa zwiększania długu publicznego i udaje im się wprowadzać tzw. progi ostrożnościowe, zakazujące zadłużania sektora publicznego ponad pewien pułap. Takie działania spotykają się jednak z kontrakcją innych polityków, bagatelizujących zagrożenia, czy też działających wedle powiedzenia: „po nas choćby potop”. Kiedy więc w związku ze zobowiązaniem UE do wliczania do długu państwa zobowiązań samorządów lokalnych, polski parlament najpierw wprowadził, a następnie zmniejszył maksymalny próg zadłużenia jednostek samorządowych, te w odpowiedzi zaczęły zaciągać długi na powołane przez siebie spółki, które póki co nie są objęte limitami. Jest prawdopodobne, że nasz parlament zlikwiduje w przyszłości tę szczelinę, co z kolei zapewne zainspiruje część polityków do nowych działań, mających na celu utrzymanie przez nich możliwości wydatkowania większych środków ponad zbierane od nas obecnie podatki. Obecnie toczy się także dyskusja nad propozycją rządu stopniowego ograniczania możliwości zadłużania samorządów. Ten słuszny w ogólności kierunek, poszukiwania oszczędności w finansach publicznych, zdaje się posiadać zasadniczą wadę. Jest nią miejsce, w którym rozpoczyna się poszukiwanie oszczędności – samorządy, zamiast budżetu centralnego, gdzie generowana jest główna część deficytu.

4. Czy istnieje praktyczny kres długu publicznego i ile on wynosi?

Nad próbą odpowiedzi na to pytanie głowią się ekonomiści i politycy całego świata, konstruując procentowe wskaźniki, mające wyznaczać pewne granice w relacjach podziału dochodów obywateli na ich wydatki osobiste i daniny publiczne. Trwa tu bezustanne ścieranie się chęci większości polityków do „zagospodarowywania” wypracowanych przez nas środków na nasze potrzeby, widziane oczami tychże polityków, z ich instynktem samozachowawczym i oporem społecznym przed oddaniem naszego życia pod opiekę polityków. Artykuł 216 Konstytucji RP zabrania zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

II. Informacja dotycząca zadłużenia głównych miast Zagłębia.

Zadłużenie pięciu największych - powiatowych miast Zagłębia Dąbrowskiego przedstawione zostały na poniższych wykresach, zawierających również wartości liczbowe. Dane odnoszą się do Będzina, Dąbrowy Górniczej, Sosnowca, Jaworzna i Zawiercia. Rysunek 1. przedstawia wartości bezwzględne zadłużenia poszczególnych miast na koniec roku 2010 i planowane na koniec roku 2011.

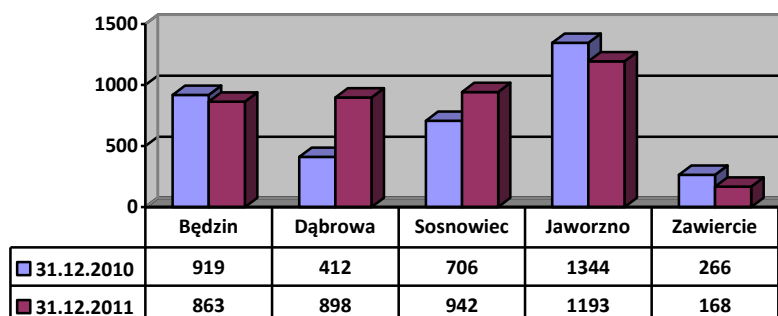


Rys.1. Zadłużenie miast na koniec 2010 i 2011.

Z przedstawionych danych można odczytać następujące fakty:

- największe zadłużenie posiada miasto o największej liczbie mieszkańców – Sosnowiec. Na koniec minionego roku niewiele niższe zadłużenie posiadało Jaworzno, przy mniej więcej dwukrotnie mniejszej liczbie mieszkańców,
- w roku bieżącym zwiększenie zadłużenia planują Dąbrowa Górnicza i Sosnowiec, a pozostałe miasta planują jego zmniejszenie,
- zdecydowanie najniższe zadłużenie posiada Zawiercie, które dodatkowo w roku bieżącym zamierza je zmniejszyć.

Aby można obiektywnie porównywać te dane, konieczne jest przeliczenie wartości ogólnych na jednego mieszkańca, co przedstawia rysunek 2.

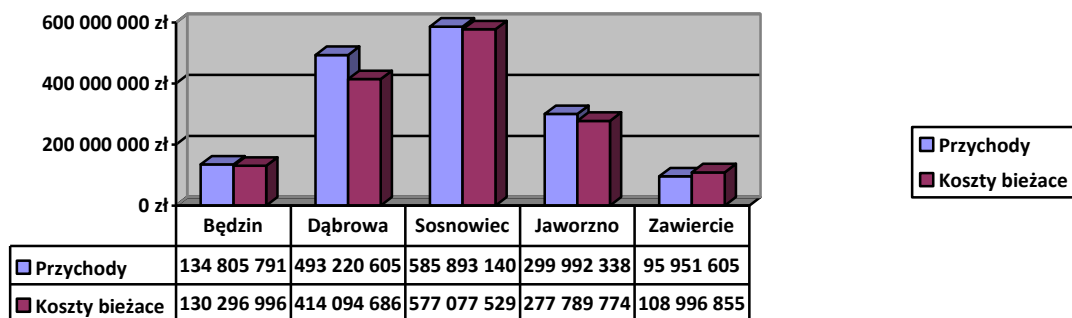


Rys.2. Zadłużenie miast na koniec 2010 i 2011 w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

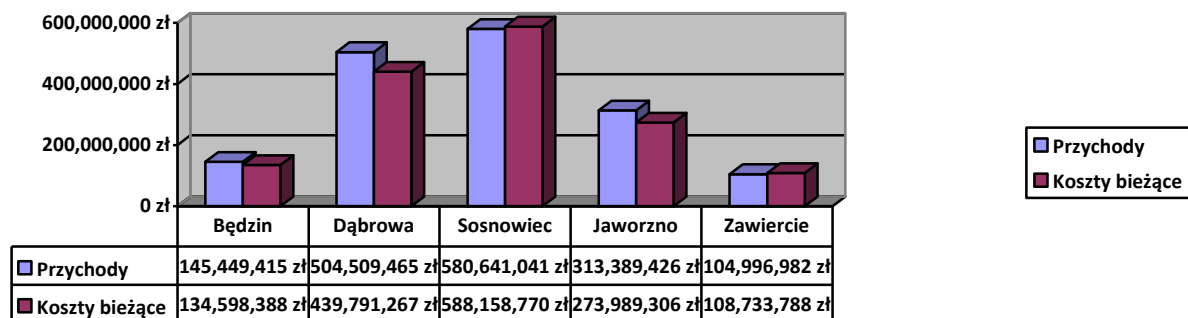
Z zestawienia tego wynika, że liderem w zadłużeniu zarówno na koniec 2010 roku, jak i według planu na koniec bieżącego roku jest Jaworzno z długiem odpowiednio 1344zł i 1193zł. Drugie miejsce zajmował dotychczas Będzin, jednak o ile miasta zrealizują przyjęte plany budżetowe, to na koniec roku Sosnowiec i Dąbrowa Górnicza wyprzedzą Będzin. I w tym zobiektywizowanym zestawieniu zdecy-

dowanie najmniejsze zadłużenie ma Zawiercie. Warto również porównać te wartości z kwotą zadłużenia całego państwa przypadającego na przeciętnego obywatela wynoszącą niespełna 22.000,- .

Ocena bezpieczeństwa występującego zadłużenia wymaga zestawienia jego ogólnej kwoty z relacją dochodów i wydatków budżetowych poszczególnych miast. Relacje pomiędzy dochodami i kosztami bieżącymi za rok 2010 i planowanych na rok 2011 przedstawiają rys. 3 i 4.

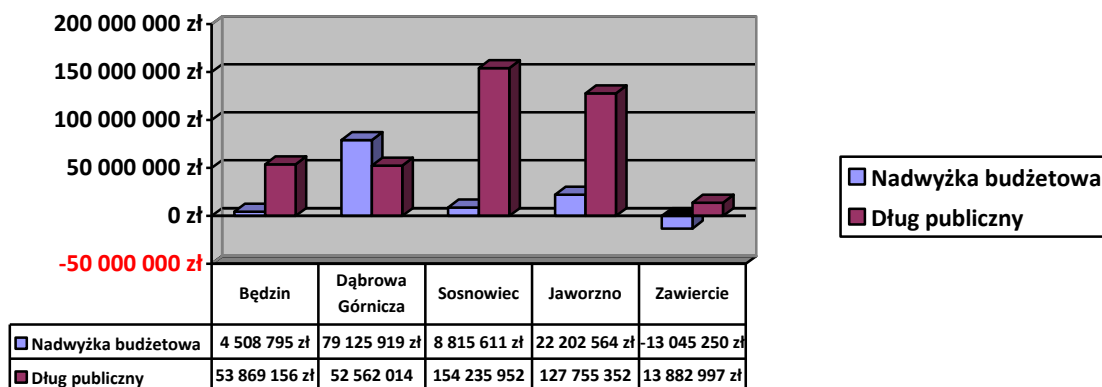


Rys. 3. Dochody i koszty bieżące w roku 2010.

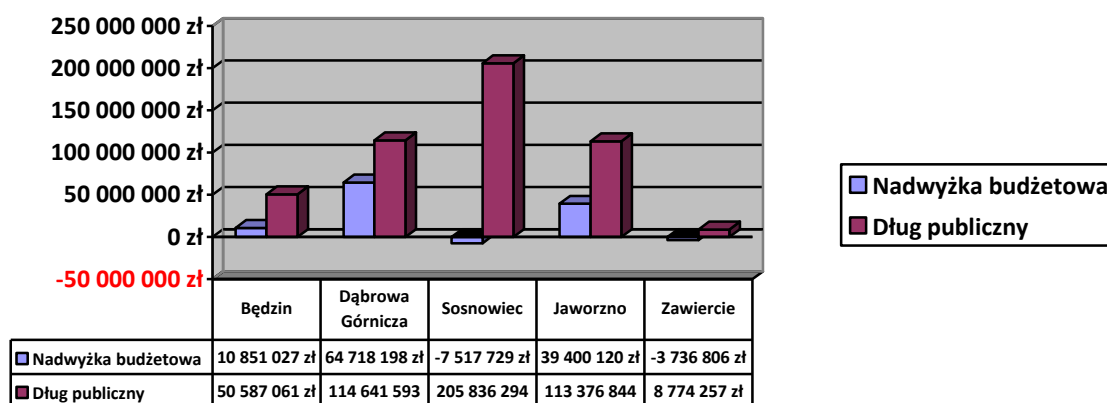


Rys. 4. Dochody i koszty bieżące planowane w roku 2011.

Na tej podstawie można porównać wielkość rocznej nadwyżki budżetowej z wielkością całego długu, co zawierają rys. 5 i 6.



Rys. 5. Zestawienie nadwyżki budżetowej z roku 2010 z długiem na koniec tego roku.



Rys. 6. Zestawienie nadwyżki budżetowej planowanej w roku 2011 z długiem planowanym na koniec tego roku.

Analizując sytuację trzeba podkreślić, że dane za okres miniony stanowią bardziej wiarygodny materiał aniżeli aktualne plany, które mogą ale nie muszą zostać zrealizowane zgodnie z zamiarami.

Z zestawień wynika, że **Dąbrowa Górnicza** dysponowała w 2010 roku bezpieczną nadwyżką budżetową, przewyższającą wartość długu publicznego – wskaźnik 151%! Również wartość długu na jednego mieszkańca w minionym roku była w Dąbrowie Górniczej wyższa jedynie od Zawiercia i znacznie niższa niż pozostałych analizowanych miast, chociaż na rok bieżący zaplanowano jego podwojenie!

Na przeciwnym biegunie znalazło się w 2010 roku **Zawiercie**, które zanotowało deficyt w bilansie dochodów i kosztów, w związku z czym miasto to nie posiadało zdolności spłaty zobowiązań z dochodów bieżących, pomimo najniższej wartości tych zobowiązań w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Na rok bieżący Zawiercie niestety również zaplanowało stratę w dochodach bieżących, co oznacza w obydwu przypadkach ujemną wartość relacji nadwyżki do wartości długu.

Względnie dobrą sytuację ma także **Jaworzno**, które wypracowało nadwyżkę na poziomie 17% wartości długu i planuje w roku bieżącym podwojenie tego wskaźnika do ok. 35%. Gdyby wskaźniki te utrzymały się na zbliżonym poziomie i cała nadwyżka przeznaczona została na spłatę zadłużenia, oznaczałoby to możliwość spłaty całości zadłużenia w ciągu 3 lat. Obraz ten pogarsza najwyższy spośród analizowanych miast wskaźnik zadłużenia na jednego mieszkańca, który ma szansę zmniejszyć się w roku bieżącym, pozostając jednak na najwyższym poziomie.

Nie najlepsza sytuacja występuje w **Będzinie**, gdzie w roku 2010 odnotowano nadwyżkę na poziomie 8% wartości zadłużenia, chociaż na rok bieżący planowana jest poprawa tego wskaźnika do poziomu 21%, o ile założenia te zostaną zrealizowane. Miasto posiada także niemałą wartość długu na mieszkańca.

Wskaźnik zadłużenia w przeliczeniu na jednego mieszkańca uplasował największe miasto regionu – **Sosnowiec** w środku stawki, chociaż w wyniku realizacji tegorocznych planów Sosnowiec może znaleźć się już na drugim miejscu w tym zestawieniu. Bardzo źle wygląda jednak dla stolicy regionu relacja nadwyżki budżetowej do długu – w roku 2010 na poziomie 6%. Na rok bieżący władze miasta zaplanowały uzyskanie ujemnej wartości tego wskaźnika.

Zadłużenie miast powiatowych Zgłębia Dąbrowskiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca waha się w granicach 5% całego długu publicznego państwa, za wyjątkiem Zawiercia, dla którego wynosi on ok. 1%.

W największych miastach regionu - Sosnowcu i Dąbrowie Górniczej zaplanowano na rok bieżący znaczący wzrost zadłużenia, a w trzech pozostałych jego spadek.

Najbardziej niepokojąca sytuacja wydaje się mieć miejsce w Sosnowcu, gdzie planowanemu znacznemu wzrostowi zadłużenia ma towarzyszyć w mijającym roku deficyt w bilansie bieżącym.

III. Wnioski.

Zadłużenie samorządów w stosunku do długu całego państwa jest stosunkowo niewielkie i poszukiwanie koniecznych oszczędności w finansach publicznych przyniosłoby lepsze rezultaty gdyby rozpoczęto je od budżetu centralnego.

Należałoby rozważyć wprowadzenie zakazu zaciągania zobowiązań przez samorzady w sytuacji braku nadwyżki, umożliwiającej jego spłatę czy też niskiego wskaźnika nadwyżki do długu, jako przejaw braku gospodarności w zarządzaniu powierzonymi sprawami publicznymi.

Wybrani do władz przedstawiciele, podejmując decyzję o zaciąganiu długu publicznego, powinni brać pod uwagę konsekwencje w postaci zmniejszenia zdolności inwestycyjnej podmiotów prywatnych, zmuszonych przeznaczając większą część wypracowanych przez siebie dochodów na spłatę wydatków publicznych.

Wartym rozważenia jest postulat dysponowania przez władzę tylko takimi środkami, jakie zebrała w formie bieżących, akceptowanych i uchwalanych podatków, bez uciekania się do ich zakamuflowanych form, do jakich należy generowanie długu publicznego. Zaciąganie zobowiązań przekraczających bieżące dochody budżetu mogłoby mieć miejsce w przypadku rzeczywiście niezbędnych dla funkcjonowania społeczeństwa, strategicznych inwestycji, które znajdą swe pokrycie i uzasadnienie w realnie wyliczonych i wskazanych korzyściach, wyrażonych w zwiększonych dzięki niej dochodach lub zmniejszonych kosztach obywateli. Za uzasadniające zaciągnięcie zobowiązań inwestycje możnaby również uznać następujące przypadki:

- możliwość uzyskania znacznego, bezzwrotnego dofinansowania ze źródeł zewnętrznych na ważną społecznie inwestycję, w sytuacji kiedy nie ma wystarczających własnych środków, a uzyskanie takiego dofinansowania w przyszłości może się okazać niemożliwe;
- istnieje groźba poniesienia dużych kosztów w przypadku niezrealizowania inwestycji;
- konieczne jest poniesienie kosztów, nie cierpiącej zwłoki, bardzo ważnej ze społecznego punktu widzenia inwestycji, której zrealizowanie przez prywatnego inwestora jest nierealne, ze względu na brak opłacalności.

Należy pracować nad pogłębieniem wiedzy i świadomości mieszkańców na temat zobowiązań, zaciąganych przez przedstawicieli zasiadających we władzach, wobec instytucji finansowych, które trzeba będzie spłacić w przyszłości. Świadomość ta powinna skutkować wyrażeniem swojej opinii wobec tychże przedstawicieli zarówno w akcie wyborczym, jak i w trakcie trwania kadencji władz.

Kolejnym etapem publicznego dyskursu powinna być odpowiedzialna debata, pokazująca konieczność wprowadzania oszczędności w finansach publicznych, prowadząca do wskazania konkretnych obszarów ich uzyskiwania, wraz z przedstawieniem długofalowych korzyści społecznych, wynikających z takiej racjonalnej gospodarki.

Mamy nadzieję, że przedstawione w niniejszym raporcie dane wywołają i pobudzą dyskusję na temat naszych wspólnych finansów.

IV. Źródła:

- budżety miast zamieszczone w Biuletynach Informacji Publicznej oraz informacje i wyjaśnienia uzyskane w Urzędach Miejskich w odniesieniu do danych finansowych;

- Państwowa Komisja Wyborcza – w odniesieniu do danych demograficznych;

W zbieraniu danych, ich opracowaniu i przedstawieniu uczestniczyli:

Krzysztof Haładus

Andrzej Włusek

Krzysztof Sikora

Dawid Zapała

www.pjn-zaglebie.pl

www.kos.org.pl