

Wielkie cięcie budżetów

Nadchodzą chude lata dla samorządowych budżetów. Ledwo otrząsnęły się z ciosu, jaki zadała im tzw. piątka Kaczyńskiego poprzez m.in. obniżenie PIT-u z 18 do 17 proc. i zerowy PIT dla młodych, a już muszą liczyć się z nawet 25-proc. spadkiem dochodów. Widoków na to, że będzie lepiej, nie ma.

Autor: Magdalena Gryn

Sytuacja związana z pandemią koronawirusa zmusza wszystkich do poszukiwania oszczędności. Jednym ze sposobów jest oszczędzanie energii – informuje Urząd Miejski w Olecku. Od wtorku 14 kwietnia na terenach wiejskich tej gminy latarnie gasną już o godzinie 23. W tym samym czasie w mieście wyłączane jest oświetlenie amfiteatru, targowiska i plaży „Szyjka”, a godzinę później – lampy drogowe, poza głównymi ciągami komunikacyjnymi. Na energii elektrycznej od kwietnia oszczędzają też władze Krakowa: oświetlenie uliczne wyłączane jest między północą a 4 nad ranem. Pozwoli to zaoszczędzić 20 tys. zł za każdą noc.

Jeszcze przed epidemią samorządy odnotowały spadek przychodów przez tzw. piątkę Kaczyńskiego, czyli m.in. obniżkę PIT-u z 18 do 17 proc. oraz zerowy PIT dla młodych, a już muszą mierzyć się z kolejnymi prognozowanymi stratami: zwalniać z czynszów najemców, prolongować terminy wnoszenia danin, rezygnować z opłat targowych i parkingowych, zwracać pieniądze za bilety komunikacji miejskiej. Do tego dochodzą znacznie mniejsze w perspektywie kolejnych miesięcy wpływy z PIT, CIT i podatków od nieruchomości.

– Efekt załamania gospodarczego będzie widoczny w JST dopiero za pewien czas. Największy spadek dochodów prognozujemy w czerwcu i lipcu, kiedy już w pełni będzie widoczna skala zwolnień. Należy też brać pod uwagę sytuację, w której pracodawcy w ogóle nie będą mieli środków na odprowadzanie podatku. Jeśli firma upadnie to możliwy jest wariant, w którym nie wypłaci pracownikom wynagrodzeń – mówi Mariusz

Gołaszewski, prezes Aesco Group, spółki zajmującej się opracowywaniem i oferowaniem rozwiązań dla JST w zakresie zarządzania finansami i zadłużeniem.

Sytuację dodatkowo pogarsza konieczność ponoszenia kolejnych, bezprecedensowych wydatków na maseczki dla mieszkańców, sprzęt medyczny, odzież ochronną i środki odkażające dla szpitali, noclegi i wyżywienie dla medyków, dezynfekcję przestrzeni publicznych. Na tym nie koniec, bo rękę po pieniądze za moment wyciągną podległe miastom i powiatom instytucje, które tracą przychody z biletów, jak lokalne ośrodki kultury.

Najmniejsi nie przetrwają?

Choć najgorsze nadal przed nimi, samorządowcy już liczą straty. Rafał Trzaskowski, prezydent Warszawy, szacuje, że dochody własne stolicy spadną o 1,5–2 miliardy złotych. To około 15 proc. wszystkich dochodów własnych miasta. Gdańsk szacuje straty wywołane epidemią na 300 mln zł. Poznań na 300–400 mln zł, Wrocław na pół miliarda. Z kolei Tadeusz Truskolaski, prezydent Białegostoku, ocenia, że miasto straci około 10 proc. przewidzianych w budżecie dochodów, tj. blisko 60 mln zł. Przyjął jednak, że walka z epidemią potrwa półtora miesiąca.

– Dziś już wiemy, że optymistyczne założenia się nie sprawdziły, a przedłużanie okresu obowiązywania stanu epidemicznego oznacza dalsze straty dla samorządów – zauważa Mariusz Gołaszewski. Pytany o realną skalę strat szacuje, że w zależności od typu JST spadek dochodów własnych wyniesie od 15 do 25 proc. w stosunku do kwot przewidzianych w budżecie. – Przy czym im sil-

niejszy samorząd, tym niższy wpływ kryzysu na jego budżet – dodaje.

Na czym ekspert Aesco Group opiera te wyliczenia? Na tym, że jeśli założyc, że tylko przez trzy kwartały 2020 roku, czyli od kwietnia do grudnia spadek dochodów własnych (głównie z udziałów w PIT i CIT, z podatków od nieruchomości, a także dochodów z najmów) wyniesie 20 proc. w stosunku do planu, to będzie to stanowiło całoroczny spadek o 15 procent. Analogicznie, jeśli spadek w trzech kwartałach wyniesie nie 20, a 33 proc., czyli dochody spadną o jedną trzecią w stosunku do planu, to w skali całego roku będzie to spadek o 25 proc.

Szacunki te przyprowadzają o gól głowy jednego włodarza, trudno więc się dziwić, że co rusz któryś prezydent, wójt czy burmistrz – równolegle z samorządowymi korporacjami – apeluje do rządzących o rekompensatę. Na przykład Sławomir Chmielewski, burmistrz wiejsko-miejskiej gminy Mogielnica leżącej w powiecie grójeckim pod Warszawą, z rocznym budżetem na poziomie 40 mln zł, w emocjonalnym liście do premiera Morawieckiego pisze, że bez pomocy państwa gminy wiejskie i miejsko-wiejskie nie będą miały na wypłaty dla pracowników, a w skrajnym przypadku – nie przetrwają. Tyle że konkretna pomoc finansowa dla samorządów może wcale nie nadejść, bo rząd sam boryka się z brakiem pieniędzy. Co wtedy robić?

Po pierwsze, cięcie kosztów

Czy w tej sytuacji samorządom pozostaje tylko cięcie kosztów i „modlitwa o deszcz”? Na pewno od oszczędności trzeba zacząć.

– Pierwszym nasuwającym się rozwiązaniem jest zwykle cięcie wydatków bieżących. Może się to udać na przykład w przypadku wynagrodzeń nauczycieli, którzy w związku z zamknięciem szkół nie wypracowują nadgodzin, nie ma też zajęć dodatkowych. Szacujemy, że dzięki temu uda się zaoszczędzić od 10 do 20 proc. budżetu przeznaczanego na wynagrodzenia pracowników oświatowych – mówi Gołaszewski.

Samorządowcy właśnie tak robią. Choć trzeba w tym miejscu dodać, że cięcia zmierzają w kierunku zachowania obecnych stanowisk pracy dla urzędników i pracowników podległych jednostek. Nie wyklucza to tzw. postojowego – tak się dzieje w Częstochowie, gdzie część urzędników odpowiadających za bezpośrednią obsługę mieszkańców i pracowników instytucji kultury dostaje 60 proc. pensji.

Wielkie cięcia związane z epidemią jako pierwsza zainicjowała Warszawa, gdzie ratusz czasowo zamroził obsadzenie wakatów, w tym tych po osobach odchodzących na

emeryturę lub rentę. W stolicy zawieszono nawet możliwość regulowania wynagrodzeń. Odwołano kulturalne wydarzenia i sportowe imprezy, np. zrezygnowano z obchodów 30-lecia samorządu, święta Warszawy, pikników. Przesunięto Noc Muzeów na jesień. Stołeczny ratusz rozesłał do urzędów dzielnicowych pismo, aby burmistrzowie już zaczęli szukać oszczędności.

Z informacji stołecznych mediów wynika, że cięcia obejmą: opiekę świetlicową i zajęcia dodatkowe. Klasy i grupy przedszkolne mają być łączone, pod lupę pójść też stanowiska kierownicze i etaty nauczycieli. Przypomnijmy, że budżet na oświatę jest naj-

////////////////////

Gdańsk koncentruje się na ścinaniu wydatków bieżących o 15 proc., a wszystkie wydziały urzędu i instytucje zostały zobligowane, by projekty takich cięć przedstawić. W planach póki co nie ma wyłączenia oświetlenia po północy, natomiast już 30 marca Gdański Zarząd Dróg i Zieleni do odwołania zgasił 19 miejskich iluminacji, a w przypadku 26 skrócił czas podświetlenia. Rozważane jest też wyłączenie oświetlenia terenów zielonych, które nie pełnią funkcji komunikacyjnych.

większym punktem w finansach Warszawy. W tym roku na szkolnictwo miasto przeznaczyło 5 mld zł.

Pakiet oszczędnościowy – szacowany na 100 mld zł – zapowiedziała też Hanna Zdanowska, prezydent Łodzi. Już wiadomo, że w tym roku nie będzie zadań w ramach budżetu obywatelskiego (został zamroźony na rok). Zapomnieć można o wielu zaplanowanych festiwalach i imprezach sportowych. Urzędnicy muszą też sami oszczędzać – na zakupach sprzętu, wydatkach promocyjnych, wyjazdach i delegacjach. Najważniejsze inwestycje, podobnie jak w stolicy, będą jednak kontynuowane.

W gdańskim ratuszu wprowadzono blokadę na zaciąganie nowych zobowiązań. Z powodu epidemii ucierpią też budżety przeznaczane na usługi dla miasta – jak utrzymanie ulic, chodników i zieleni. Czarny scenariusz władz Gdańska zakłada, że do końca czerwca samorządy będą miały problemy z płynnością finansową. Być może część zaległości wobec gmin (z tytułu odroczeń czy rozłożenia na raty) zostanie spłacona w drugiej połowie roku. Umorzenia lub brak wpływów (np. za bilety) będą jednak nie do odzyskania.

– Na spotkaniu z samorządowcami premier Mateusz Morawiecki ogłosił, że spodziewa się ponad 10-proc. utraty przychodów do budżetu państwa. Podobną miarę pewnie trzeba przyłożyć także do budżetów samorządów – mówiła w połowie kwietnia na wirtualnej konferencji prasowej Aleksandra Dulikiewicz, prezydent Gdańska. Pytana o straty w budżecie miasta spowodowane epidemią przypomniiała, że póki co Gdańsk koncentruje się na ścinaniu wydatków bieżących o 15 proc., a wszystkie wydziały urzędu i instytucje zostały zobligowane, by projekty takich cięć przedstawić. W planach póki co nie ma wyłączenia oświetlenia po północy, natomiast już 30 marca Gdański Zarząd Dróg i Zieleni do odwołania wyłączył całkowicie 19 miejskich iluminacji, a w przypadku 26 skrócił czas podświetlenia. Rozważane jest też wyłączenie oświetlenia terenów zielonych, które nie pełnią funkcji komunikacyjnych. Zapadła za to decyzja o zawieszeniu kursowania tramwaju wodnego, który zazwyczaj zaczyna pływać w majówkę.

W Krakowie, którego sytuacja budżetowa jest silnie związana z ruchem turystycznym, puste dziś ulice, hotele i restauracje oznaczają drastyczny spadek dochodów. Tylko w marcu zmniejszyły się z 67,2 mln zł w ub.r. do 57,8 mln zł. A to przecież dopiero początek sezonu. Póki co kontynuowane są inwestycje już zaczęte, ale wstrzymano te planowane, nie rozpisano także nowych przetargów. Zaplanowano też ograniczenie zatrudnienia o ok. 100 etatów, które ma przebiegać w sposób naturalny, przez nieuzupełnianie istniejących wakatów i niezatrudnianie nikogo na miejsce osób odchodzących z urzędu. Dzięki temu powinno się udać zaoszczędzić nawet 7 mln zł. Zamrożono też pensje i zrezygnowano z zapowiadanych podwyżek i nagród kwartalnych.

Natomiast we Wrocławiu, gdzie potencjalne straty szacowane są na 200 mln zł, ruszyła kampania „Od Ciebie zależy Wrocław, jaki znasz i lubisz”, zachęcająca do płacenia w mieście podatków – bez konieczności przemeldowywania się.

Mniejsze miasta biorą przykład z większych i też szykują oszczędności, przyjmując za nacelną zasadę utrzymywanie etatów i kontynuowanie rozpoczętych już inwestycji. – Kryzys związany z koronawirusem już spowodował spadek dochodów miasta, zmniejszyły się znacznie wpływy z podatków PIT. Ale nie znamy jeszcze pełnej skali problemu. Miasto pomaga też przedsiębiorcom, tworząc program pomocy „Gorzowska Dycha”. To kwota 10 mln złotych, które wygosparowane zostały z budżetu kosztem różnych ograniczeń. Do miasta docierają niepokojące informacje, że znacznie zmniejszona będzie subwencja oświatowa, przyznawana przez rząd. Wtedy trzeba będzie znaleźć pieniądze, żeby dołożyć do szkół i przedszkoli. Wszystko to spowoduje, że oszczędności będą musiały być bardzo poważne. Przyjeliśmy zasadę, że nie rezygnujemy z rozpoczętych inwestycji, ani z tych które mają dofinansowanie zewnętrzne. Będziemy się starali też realizować te projekty, w które zaangażowani będą lokalni przedsiębiorcy, po to by spierać miejscowy rynek pracy – informuje Wiesław Ciepela, rzecznik Urzędu Miasta w Gorzowie Wielkopolskim.

Jak duże straty w budżecie miejskim poczyni koronawirus, nie wiedzą też jeszcze w Wałbrzychu. – Trudno w tej chwili dokładnie wyliczyć, ile miasto straci na epidemii. Wałbrzych od zawsze oglądał kilka razy każdą wydaną przez siebie złotówkę i nie inaczej jest teraz. Oczywiście racjonalizujemy wydatki i szukamy oszczędności tam, gdzie to możliwe. Zarówno kierownicy biur w urzędzie miejskim, jak i osoby zarządzające miejskimi instytucjami analizują właśnie tegoroczne budżety pod kątem oszczędności, jakie wymusza pandemia. Oszczędności nie dotkną jednak inwestycji miejskich, zarówno tych trwających, jak i tych zaplanowanych na najbliższą przyszłość – twierdzi Edward Szewczak, kierownik Biura Promocji Miasta w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu. A Marta Bartoszewicz z Urzędu Miasta Olsztyna dodaje: – Nie chcemy oszczędzać na bezpieczeństwie mieszkańców, dlatego na ten moment nie zapadły decyzje o wyłączeniu latarni, czy ograniczaniu kursowania komunikacji miejskiej. A na podsumowa-

nia kosztów pandemii przyjdzie jeszcze czas. Na razie jest za wcześnie by oszacować straty.

Po drugie, nie czekać

Odwlekanie decyzji związanych z oceną strat z powodu pandemii to jednak błąd. Należy działać już dziś, bo za trzy, cztery miesiące, gdy kryzys w samorządowych finansach będzie w pełni widoczny, będzie już za późno. Jeśli pojawia się deficyt bieżący, to nie stanowi on problemu, dopóki – zgodnie z artykułem 242 ustawy o finansach

Pakiet oszczędnościowy szacowany na 100 mld zł zapowiedziała Hanna Zdanowska, prezydent Łodzi. Już wiadomo, że w tym roku nie będzie zadań w ramach budżetu obywatelskiego (został zamrożony na rok). Zapomnieć można o wielu zaplanowanych festiwalach i imprezach sportowych. Urzędnicy muszą też sami oszczędzać – na zakupach sprzętu, wydatkach promocyjnych, wyjazdach i delegacjach.

publicznych – JST posiada wolne środki, wygenerowane za rok 2019 lub lata wcześniejsze, które może wykorzystać do jego finansowania. – Część samorządów już w marcu wskazała wolne środki z lat 2019 lub wcześniejszych jako źródło finansowania deficytu. A należałoby przeprowadzić operację odwrotną – to znaczy wycofać wolne środki z powrotem do bilansu, nie ujawniać ich jako źródła finansowania deficytu ogółem w samorządzie. Z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy przewidzieć, że taka poduszka finansowa przyda się na finansowanie deficytu bieżącego, który ujawni się około

lipca, sierpnia, może września. I dopiero wtedy te wolne środki powinny być wykorzystane – wyjaśnia Mariusz Golaszewski.

A co zrobić z inwestycjami? Jeśli umowy są już podpisane, a budowa rozpoczęta, to jej przerwanie będzie się wiązało z konsekwencjami dla zleceniodawcy. Dlatego eksperci zalecają, aby realizowane inwestycje były kontynuowane. I tak też większość samorządów robi. A jeśli konieczne są inwestycyjne cięcia, lepiej z nimi poczekać kilka miesięcy.

Po trzecie, wykorzystać zdolność kredytową

Samorządy muszą się też liczyć ze znaczącym spadkiem zdolności kredytowej, który nastąpi najprawdopodobniej za kilka miesięcy, warto więc wykorzystać ten czas do uporzędowania sytuacji zadłużeniowej gminy i podpisania nowych umów z bankami czy wyemitowania obligacji. Tylko jak uniknąć problemu z indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia, który w latach 2021–2023 może być łamany w związku ze spadkiem dochodów?

Wielu ekspertów rekomenduje następujące rozwiązanie: przedpłacić raty kredytów czy obligacji, które samorządy mają dziś do spłaty na lata 2021–2024, a następnie korzystając z wolnego miejsca we wskaźniku na 2020 wyemitować obligacje komunalne. Dzięki temu spłaty rat z lat 2021–2024 zostaną przerzucone na lata późniejsze. Celem jest zminimalizowanie, a najlepiej wyzerowanie w tym okresie spłat rat kapitałowych obecnego zadłużenia. I są duże szanse na to, aby w przyszłym roku dotrzymać warunków określanych w artykule 243 ustawy o finansach publicznych.

Należy przy tym jednak pamiętać, że z miesiąca na miesiąc sytuacja finansowa, a co za tym idzie zdolność kredytowa JST, będzie się pogarszać i zwłoka przy przyjmowaniu uchwał o zaciągnięciu kredytu czy emisji obligacji może skutkować tym, że samorząd nie otrzyma dodatkowych środków.

A stawka jest naprawdę wysoka – to już nie tylko stabilizacja samorządowych finansów w najbliższych, bez wątpienia, bardzo trudnych latach, ale utrzymanie płynności finansowej i przetrwanie najczarniejszej godziny. Ta, niestety, ciągle przed samorządami. ■