
ALERT GOSPODARCZY

3

gap.



open
eyes
economy
summit

dr Bartłomiej Biga
prof. SGH dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak
prof. dr hab. Jan Czekaj
dr Sławomir Dudek
dr hab. Dariusz Filar
dr Mirosław Gronicki
prof. dr hab. Jerzy Hausner
dr Janusz Jankowiak
Robert Kowalski
prof. UG dr hab. Leszek Pawłowicz
prof. SGH dr hab. Andrzej Rzońca
prof. dr hab. Andrzej Sławiński
dr Małgorzata Starczewska-Krzysztosek

Rola jednostek samorządu terytorialnego w powstrzymaniu zapaści gospodarczej

Nie da się wyłącznie centralnie i hierarchicznie zarządzać kryzysem o takiej złożoności i skali jak epidemia koronawirusa wraz z jej społecznymi i gospodarczymi konsekwencjami. Centralizacja tworzy wąskie gardła decyzyjne. Blokuje inwencję i inicjatywę.

Nie można dłużej utrzymywać gospodarki w stanie hibernacji. Potencjał i majątek wytwórczy musi pozostawać w ruchu, nawet jeśli ten ruch będzie przejściowo wolniejszy. A tego nie da się wypełnić bez aktywności i zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego (JST). To one mogą i muszą mieć zasadniczy wpływ na uruchamianie lokalnej działalności gospodarczej, bez której cała gospodarka stanie.

Obecnie trudna sytuacja JST wynika z trzech nakładających się problemów. Po pierwsze, muszą się one liczyć ze znacznym uszczupleniem przychodów w wyniku pogarszającej się sytuacji działających na ich terenie podatników, co potęguje trudności wynikające z wcześniejszego uszczuplenia dochodów i wzrostu wydatków w następstwie regulacji na szczeblu rządowym. Po drugie, istnieje realna potrzeba – a zarazem silna presja – aby zaproponowały one rozwiązania wspierające lokalny biznes. Po trzecie, muszą ponosić wiele dodatkowych kosztów w walce z epidemią – chociażby w zakresie służby zdrowia, dezynfekcji czy komunikacji miejskiej, ale też w sferze pomocy społecznej.

Szczególne zadania gospodarcze JST w okresie epidemii

Aktywność JST musi obecnie zostać ukierunkowana na utrzymanie i wzmacnianie lokalnych i regionalnych sieci (pętli) wytwórczo-usługowych, w tym wspomaganie oddolnego formowania się lokalnych klastrów produkcyjnych. Dotyczy to przede wszystkim konieczności dostarczania na coraz większą skalę niezbędnego i deficytowego asortymentu medycznego oraz wszelkich środków i urządzeń warunkujących zwalczanie epidemii.

Pomocne może być tu uruchomienie lokalnego/regionalnego programu zamówień/zakupów produktów i usług (np. diagnostycznych). Interwencji zakupowej trzeba dokonywać na rynkach lokalnych w taki sposób, aby pobudzać w szczególności zapotrzebowanie na pracę.

Majątek wytwórczy pozostający w dyspozycji instytucji gminnych i powiatowych należy włączać do lokalnych sieci produkcyjno-usługowych. Chodzi m.in. o wszelkiego rodzaju warsztaty i pracownie w szkołach, teatrach czy domach kultury.

Czynnikiem utrzymującym i pobudzającym gospodarkę lokalną może być w szczególności działalność remontowa i budowlana. JST nie powinny jej zaniechać, przeciwnie w miarę swych możliwości powinny ją intensyfikować (np. program remontowy dla szkół). Kontynuowania, a nawet intensyfikacji wymagają właśnie teraz wszelkie inwestycje komunikacyjne i inne inwestycje kubaturowe. Jednocześnie zadbać należy o szybkie procedowanie wniosków obywateli i przedsiębiorców związane z działalnością remontową i budowlaną.

Mimo narastających problemów finansowych JST powinny zwolnić mikroprzedsiębiorstwa na okres kilku miesięcy (np. do końca sierpnia) z nakładanych przez nie danin publiczno-prawnych. Rozważyć należy także możliwość umorzenia opłat za usługi komunalne w przypadku przedsiębiorstw mikro i małych.

Konkretnie: dla wsparcia płynności przedsiębiorstw JST powinny zwolnić firmy, a przynajmniej odroczyć im termin płatności podatku od nieruchomości. Mogą także wprowadzać zwolnienia lub ulgi w płatnościach czynszu za lokale będące ich własnością, a użytkowane przez przedsiębiorców.

Jeśli JST mają umowy/kontrakty na dostawy towarów lub świadczenie usług przez lokalne przedsiębiorstwa – mogą przyspieszyć termin płatności (nie czekać do ostatniego dnia płatności).

Bardzo mocnym narzędziem wspomagającym gospodarkę poszczególnych regionów może być szybka reorientacja wydatków Regionalnych Programów Operacyjnych pozostających w gestii urzędów marszałkowskich. Tym bardziej, że Komisja Europejska zaakceptowała taką reorientację i przystała na uproszczenie procedur.

W realizacji tego celu urzędy marszałkowskie powinny się oprzeć w szczególności na Wojewódzkich Urzędach Pracy, regionalnych centrach wspomagania przedsiębiorczości, Regionalnych Ośrodkach Pomocy Społecznej oraz dużych i docierających swoimi działaniami do różnych miejsc organizacjach społecznych. Te instytucje i organizacje mają dobre rozpoznanie potencjalnych partnerów na swym terenie i ich potrzeb. Na nich więc trzeba w szczególności teraz polegać, ponieważ są stanie relatywnie szybko i skutecznie działać, jeśli będą dysponowały odpowiednimi środkami.

Na poziomie powiatów kluczowa rola przypada służbom zatrudnienia (Powiatowe Urzędy Pracy), które w najbliższym czasie będą musiały zmierzyć się z szybko rosnącym bezrobociem. Ich skuteczność warunkuje znaczące zwiększenie limitów środków z Funduszu Pracy.

Z kolei gminne służby pomocy społecznej stoją przed wyzwaniem organizacji wsparcia dla rodzin, które utraciły swoje dochody. Uproszczenie procedur, które pozwalają na udzielenie wsparcia (np. przez możliwość aplikacji online, ograniczenie liczby zaświadczeń i dokumentów niezbędnych do składania wniosków) jest niezbędne dla poprawy efektywności działania tych służb.

Szczególnym błędem byłoby w obecnej sytuacji ograniczenie wsparcia dla organizacji społecznych.

Rozwiązania finansowe

Niestety teraz kumulują się skutki wielu rządowych działań, które doprowadziły do znaczącego osłabienia sytuacji finansowej JST. Na gminy spadła ponad połowa kosztów zwolnienia z PIT osób w wieku do 26 lat, podwojenia ryczałtowych kosztów uzyskania przychodu czy obniżenia pierwszej stawki PIT z 18 do 17%. Rząd

odwyższył wynagrodzenia nauczycieli od 1 września 2019 r., ale nie zwiększył gminom odpowiednio subwencji oświatowej.

Kierując się wyłącznie kalkulacją wyborczą, wprowadzono te rozwiązania w fazie osłabienia koniunktury gospodarczej. Ubytek planowanych na ten rok dochodów wyniósł w różnych JST od 2% do 10%. Dla Warszawy oznacza to koszt w br. szacowany na 1,2 mld zł.

To zmusiło JST do ograniczenia na początku tego roku wydatków inwestycyjnych i majątkowych.

Teraz w okresie epidemii przychody gmin gwałtownie spadną, co najmniej o kilkanaście procent. Będzie to bezpośrednio prowadzić do utraty przez nie płynności finansowej i konieczności blokowania wydatków. Bardzo negatywnie i natychmiast odbije się to na popytowej stronie gospodarki lokalnej.

W przypadku wielu gmin utrzymanie płynności finansowej, bez czego dojdzie do faktycznej niewypłacalności gmin najsłabszych, będzie możliwe poprzez zaciągnięcie bankowego kredytu płynnościowego. Takie kredyty powinny być w 80 proc. gwarantowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), który ma ogromne doświadczenia we współpracy z JST. Tym samym ich oprocentowanie może zostać obniżone w stosunku do rynkowego i możliwe do udźwignięcia. Potrzebne są także inne płynnościowe instrumenty wsparcia dla budżetów JST, które powinien uruchomić BGK.

Z całą pewnością nie uniknie się konieczności zwiększenia jeszcze w bieżącym roku subwencji ogólnej dla najsłabszych JST, zwłaszcza gmin wiejskich. Kredyt płynnościowy pozwoli im przetrwać najtrudniejszy okres, ale nie może to prowadzić do wpadnięcia w pułapkę zadłużenia.

W drugiej połowie br. niezbędne będzie podniesienie wszystkim JST oświatowej części subwencji ogólnej, tak aby pokrywała w całości koszty wynagrodzeń nauczycieli.

Ustanowione parę lat temu restrykcyjne ograniczenia poziomu zadłużenia JST w przypadku dużych gmin (miast) muszą zostać

obecnie zmodyfikowane na okres kilku lat (2020-2022).
W szczególności postulujemy:

- przyznanie JST istotnie większego zakresu swobody w wykorzystywaniu subwencji i dotacji;
- poluzowanie zasady, finansowania wydatków bieżących tylko i wyłącznie z dochodów bieżących, polegające na wyłączeniu kosztów walki z koronawirusem;
- wyłączenie zasady zawartej w art. 243, ust.1. Ustawy o finansach publicznych (UoFP) i przywrócenie wyższego limitu zadłużania budżetów jednostek samorządu terytorialnego – tj. do 60 proc. dochodów ogółem, który obowiązywał przed 2014 r.;
- docelowe wprowadzenie w UoFP „klauzul wyjścia” w regulach samorządowych w sytuacjach nadzwyczajnych, aby reguły były wiarygodne i nie podlegały zmianom na bazie specustaw.

Głównym postulatem jest jednakże zwiększenie udziału JST we wpływach z PIT – ponad poziom wynikający z obowiązujących obecnie zapisów.

Dodatkowe regulacje i rozwiązania

Do momentu odwołania stanu epidemii powinny zostać odroczone wszystkie administracyjne obowiązki nakładane przez JST na obywateli i przedsiębiorców.

JST powinny istotnie poszerzyć swą działalność informacyjną, tworząc dedykowane i interaktywne platformy komunikacji społecznej. Zadaniem obsługujących takie dodatkowe kryzysowe portale ma być w szczególności kompetentne i przyjazne wyjaśnianie wszelkich wątpliwości dotyczących korzystania z nowo wprowadzonych rozwiązań. Inną formą może być na przykład utworzenie platformy dla przedsiębiorstw, na której mogłyby one informować o swoim potencjale wytwórczym, który mógłby być wykorzystany do produkcji dóbr i świadczenia usług niezbędnych dla szeroko rozumianych potrzeb medycznych.

Na okres stanu epidemii trzeba zawiesić stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych i oprzeć system zamówień na przepisach ogólnych, przy wprowadzeniu obowiązku publikowania online listy zawartych kontraktów na stronach BIP lub urzędu/jednostki.

Zespół Alertu Gospodarczego dziękuje za pomocne uwagi i propozycje Arkadiuszowi Chęcińskiemu, Rafałowi Dutkiewiczowi, Krzysztofowi Szaluckiemu, Marii Wasiak, Michałowi Wolańskiemu i Igorowi Zachariaszowi.

Alert Gospodarczy to inicjatywa Open Eyes Economy Summit oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.