
ALERT SAMORZĄDOWY

8

gap.



open
eyes
economy
summit

Marcin Bazylak
prof. dr hab. Paweł Churski
Agnieszka Dawydzik
dr Rafał Dutkiewicz
Joanna Erbel
prof. dr hab. Jerzy Hausner
Adam Korta
Grzegorz Kubalski
dr Michał Kudłacz
prof. UW dr hab. Andrzej Łoś
prof. dr hab. Krzysztof Szałucki
Benedykt Węgrzyn
dr Michał Wolański
prof. UEK dr hab. Igor Zachariasz

Inwestycje komunalne i ich finansowanie

Celem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb konkretnej terytorialnej wspólnoty. Inwestycje komunalne mają zatem być podporządkowane zwiększaniu zdolności do świadczenia usług publicznych oraz podnoszenia jakości życia mieszkańców.

Inwestycje komunalne stanowią jedną z podstawowych determinant rozwoju lokalnego. Ich zakres odpowiada bardzo szerokiemu katalogowi zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego obejmując m.in. infrastrukturę techniczną (sieci wodno-kanalizacyjne, transport, gaz, itp.), infrastrukturę społeczną (szkoły, obiekty ochrony zdrowia, obiekty kultury, itp.), mieszkalnictwo i gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska, w tym gospodarkę wodną, zapewnienie ładu przestrzennego oraz wiele innych.

By pobudzić lokalne rynki w okresie i po epidemii COVID-19 potrzebne jest utrzymanie, a nawet zwiększenie, aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Jest to tym bardziej uzasadnione, iż następuje przejściowy spadek cen szeregu towarów i usług, co pozwala oszczędniej wydawać środki publiczne.

Wykonawcami inwestycji są przeważnie lokalni przedsiębiorcy, zatrudniający pracowników z lokalnego rynku pracy, a zarazem odprowadzający podatki do gmin. Ewentualne zatrzymanie inwestycji komunalnych byłoby uderzeniem w gospodarkę lokalną – tak od strony przedsiębiorczości, jak i od strony zatrudnienia.

Samorządy powinny wypłacać zaliczki przedsiębiorcom na poczet realizacji inwestycji, w ramach zawartych umów, aby umożliwić im funkcjonowanie bez dodatkowych obciążeń z tytułu kredytów na zakup koniecznych do wykonania zadań materiałów.

Wspólne zrozumienie zaistniałej sytuacji powinno skłonić zarówno decydentów samorządowych, jak i przedsiębiorców do dialogu oraz refleksji – tych pierwszych do nie rezygnowania z inwestycji, natomiast tych drugich do zdecydowanego zmniejszenia naliczeń zysku w kosztorysach ofertowych, co jednocześnie zmniejszy wydatki samorządów i umożliwi realizację inwestycji komunalnych.

To dotyczy także wielu drobnych inwestycji, takich jak chociażby przebudowa niebezpiecznych skrzyżowań, uzupełnienie luk w sieciach dróg rowerowych, lokalnych parków parki i placów zabaw czy cyfryzacji transportu publicznego.

W sumie jednostki samorządu terytorialnego są w Polsce największym inwestorem. Wynika to z dużej aktywności samorządów w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

Epidemia i jej następstwa w zasadniczy sposób zmieniły sytuację budżetową samorządów lokalnych.

Wśród głównych wyzwań należy wymienić:

- przekazywanie przez administrację rządową nowych zadań związanych z sytuacją epidemiczną, w ślad za którymi nie podążają niezbędne nakłady finansowe, co skutkuje wzrostem obciążeń budżetów lokalnych i ogranicza możliwości ich wykorzystania dla celów inwestycyjnych;

- zasadnicze ograniczenie wpływów do budżetów lokalnych z PIT oraz CIT. W kwietniu bieżącego roku w stosunku do poprzedniego, gminy straciły przeciętnie 40% dochodów;
- zagrożenie dla możliwości realizacji inwestycji zaplanowanych w wieloletnich planach inwestycyjnych, ze względu na brak środków na pokrycie tzw. wkładu własnego, co w szczególności blokuje będzie możliwość wykorzystywania środków europejskich.

Państwo polskie poddane jest konstytucyjnej regule nieprzekraczania zadłużenia na poziomie 60% PKB. Zadłużenie samorządów nie jest procentowo znaczące dla zadłużenia państwa. A mimo to, ukształtował się (od dawna) obyczaj chronienia poziomu zadłużenia państwa poprzez wprowadzanie kolejnych hamulców zadłużeniowych w obszarze samorządowym.

Pamiętać przy tym należy, że już wcześniej samorządy były przygniecione wieloma zadaniami, na których wykonanie nie otrzymywały odpowiednich środków. Klasycznym przykładem jest edukacja. Dodać należy, że samorządy alimentowały także (to tylko przykłady) funkcjonowanie policji i nadzoru budowlanego.

Jednostki samorządu terytorialnego są dla sektora bankowego w dalszym ciągu stosunkowo wiarygodnym partnerem. Ryzyko kredytowe jest w ich przypadku niskie. Dla jednostek gminnych problemem intensywnie zmieniającym się na ich niekorzyść są kwoty obsługi.

Rozwiązaniem, które należy rozpatrywać w doborze źródeł finansowania są instrumenty tzw. wtórnego rynku finansowego, w szczególności w postaci pożyczek komercyjnych, obligacji samorządowych, leasingu operacyjnego bądź finansowego. Dotyczą one przede wszystkim finansowania zakupów produkcyjnych środków trwałych, z których korzystać mogą także spółki kapitałowe z udziałem skarbu gminy.

Dopóki nie zostaną opracowane, przyjęte i dopuszczone do stosowania nowatorskie reguły systemowego zarządzania poziomami zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, dobór i różnorodność źródeł finansowania ich wysiłku inwestycyjnego jest i pozostanie kwestią akademicką.

W celu sprostania wskazanym powyżej wyzwaniom rekomendujemy podjęcie następujących działań:

- pilne przygotowanie systemowych rozwiązań ze strony administracji rządowej w formie dedykowanej samorządom terytorialnym Tarczy Antykryzysowej o zakresie zdecydowanie szerszym od obecnie proponowanych rozwiązań;
- przygotowanie programu wsparcia dla realizacji niezbędnych inwestycji komunalnych oferowanego przez rząd samorządom terytorialnym w formie krajowego programu operacyjnego, przy wykorzystaniu rezerw wykorzystania europejskich środków publicznych perspektywy 2014-2020, a także nowych propozycji Komisji Europejskiej związanych z pandemią COVID-19;
- uproszczenie udzielania dofinansowania unijnego (zwłaszcza w ramach RPO) do niewielkich inwestycji w kategoriach, które nie budzą wątpliwości co do efektywności, w tym brak wymogu przedstawiania studiów wykonalności (np. w przypadku przebudowy „czarnych punktów” na sieci drogowej, woźniaków, aplikacji ułatwiających korzystanie z transportu publicznego, infrastruktury rowerowej, niskobudżetowej promocji zrównoważonych środków transportu, zakupu autobusów komunikacji publicznej przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie – w tym spalinowych);

- odstąpienie od limitu zadłużenia budżetu samorządu lokalnego, umożliwiającego pozyskanie przez samorządy lokalne nowych kredytów na pokrycie tzw. „wkładu własnego” niezbędnego w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z europejskich środków publicznych;
- wprowadzenie mechanizmu „zwrotu” VAT od inwestycji samorządowych. W świetle prawa unijnego nie ma możliwości wprowadzenia podmiotowego zwolnienia z VAT dla jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak i bezpośredniego zwracania im wpłaconego podatku. Nie ma jednak przeszkód, aby ustanowić fundusz, którego wysokość w następnym roku budżetowym byłaby równa ogółowi uiszczonego przez jednostki samorządu terytorialnego VATu związanego z inwestycjami;
- zwiększenie dopuszczalnej skali dofinansowania ze środków budżetu państwa (Fundusz Dróg Samorządowych, Rezerwa Subwencji Oświatowej). Już w tej chwili pojawiają się pierwsze jednostki, które rezygnują z przyznanych w tym roku środków, bo nie mają możliwości pokrycia wymaganego poziomu wkładu własnego;
- wprowadzenie jawnych i przejrzystych kryteriów przyznawania środków z Funduszu Dróg Samorządowych. Obecnie reguły te są niejasne, umożliwiają partyjnie umotywowane kryteria przyznawania środków;
- oddanie oceny projektów, które należy wesprzeć gremiom ekspertów powoływanych przez korporacje samorządowe. Inaczej napięcie między rządem i jednostkami samorządu terytorialnego oraz brak zaufania będą się pogłębiać;

- upowszechnienie możliwości wykorzystania instrumentu obligacji komunalnych, poprzez wprowadzenie ułatwień formalno-prawnych oraz kompleksową niekomercyjną obsługę emisji takich obligacji przez BGK;
- szerszego wykorzystania forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do bieżącego omawiania i rozwiązywania, w ramach konstytucyjnie deklarowanej zasady współdziałania władz, problemów pojawiających się w sferze realizacji inwestycji publicznych;
- przeprowadzenie przez samorządy miejskie scenariuszowego *foresightu* inwestycyjnego, przewidującego co najmniej trzy scenariusze:
 - progresywny** – realizacja wszystkich zaplanowanych inwestycji komunalnych wraz z nowymi wynikającymi z potrzeb rozwojowych danej jednostki,
 - zachowawczy** – realizacja tylko niezbędnych inwestycji komunalnych dla utrzymania podstawowych procesów i zabezpieczenia niezbędnych potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców, oraz
 - pesymistyczny** – redukcja zakresu inwestycji w wieloletnich planach inwestycyjnych do poziomu odpowiadającego możliwościom ograniczonego w warunkach postepidemicznych budżetu lokalnego.

Szczególnego znaczenia nabierać będą dotacje rządowe i europejskie. Skoro wspiera się przedsiębiorczość, wspierać należy także samorządność stwarzającą warunki dla funkcjonowania przedsiębiorczości

Istnieje wielkie niebezpieczeństwo w oparciu aktywności inwestycyjnej tylko na poluzowaniu rygoru zadłużeniowego. Może to w dłuższej perspektywie doprowadzić do nałożenia dodatkowego kagańca na samorządy – przestaną one być samorządne, a staną się zależne od władzy centralnej, która będzie mogła

dowolnie ratować swoje bądź zatapiać niewygodne sobie.

Wychodzenie z recesji oraz możliwości rozwojowe będą zależą w decydującej mierze od zdolności jednostek samorządu terytorialnego do przyciągania inwestorów prywatnych – krajowych i zagranicznych. Inwestycje publiczne będą dla nich poważną zachętą.

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić sugestie zgłaszane przez przedstawicieli rządu w stosunku do Komisji Europejskiej, w kwestii rzekomej konieczności ograniczenia skali Regionalnych Programów Operacyjnych. To prowadziło po raz kolejny do redukcji samorządności terytorialnej i centralizowania państwa.

27 maja 1990 odbyły się pierwsze wolne wybory samorządowe, w których oddano lokalną władzę w ręce lokalnych społeczności. Upodmiotowienie i usamodzielnienie miast i gmin okazało się olbrzymim sukcesem, którego nie wolno zaprzepaścić.

Alert samorządowy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne na:
www.oees.pl/dobrzewiedziec