



**CENTRUM  
POLITYK  
PUBLICZNYCH**

**Skutki w dochodach  
i wydatkach jednostek  
samorządu terytorialnego  
będące następstwem  
wprowadzenia stanu epidemii  
w związku z zakażeniami  
wirusem SARS-COV-2**

**Jarosław Bober  
Jan Bereza  
Grzegorz Kubalski  
Grzegorz Moorthi  
Marzena Piszczek  
Piotr Sołtyk  
Krzysztof Surówka  
Igor Zachariasz**

**Warszawa-Kraków, kwiecień 2020**



**UNIwersYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE**



## Spis treści

1. Diagnoza w zakresie dochodów JST.....	3
2. Główny cel interwencji w system dochodów JST.....	4
3. Propozycje zmian w przepisach o finansach publicznych i o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.....	4
3.1. Zmiany w zasadach subwencjonowania zadań jednostek samorządu terytorialnego....	5
3.2. Zmiany w zasadach otrzymywania przez JST dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych.....	5
3.3. Zespół miał zróżnicowane poglądy odnośnie do konieczności zawieszenia obowiązywania art. 243 ufp.....	5
4. Propozycje działań w zakresie zapewnienia długoterminowej płynności finansowej w JST w oparciu o instrumenty dłużne i kapitałowe.....	6
5. Rola JST w okresie dekoniunktury gospodarczej.....	8
5.1. Działalność w zakresie ochrony zdrowia.....	9
5.2. Jednostki komunalne i organizacje pozarządowe.....	9
5.3. Interwencje w obszarach wrażliwych w czasie regresu gospodarczego.....	10
5.4. Transport publiczny.....	10
5.5. Inwestycje drogowe.....	11
5.6. Branże wrażliwe w czasie dekoniunktury gospodarczej.....	11
5.6.1. Przemysł czasu wolnego.....	11
5.6.2. Sektor społeczny – organizacje pozarządowe.....	12
5.7. Proponowane działania:.....	12
6. Proponowane działania długofalowe.....	13

## 1. Diagnoza w zakresie dochodów JST

---

Wprowadzone na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491) środki bezpieczeństwa, służące zapobieganiu szerzenia się epidemii wirusa SARS-CoV-2 przyniosą szereg negatywnych skutków w zakresie dochodów i wydatków gmin, powiatów i samorządu województw. Spodziewany spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) może występować w dłuższym okresie w wyniku lockdownu gospodarki i jego długofalowych konsekwencji (likwidacji miejsc pracy, spadku przychodów podmiotów gospodarczych z rynku krajowego i z eksportu) dla wysokości pobranych podatków PIT i CIT, stanowiących filar dochodów samorządów. Dlatego optymalna w tych warunkach stabilizacja finansów samorządów powinna bazować na narzędziach możliwych do wdrożenia doraźnie, mających charakter interwencyjny, oraz na narzędziach gwarantujących długofalowe zastosowanie, łączących w sobie elementy stabilizacji finansowej i rozwoju, uzupełniających luki powstałe w wyniku regresu w niektórych obszarach społecznych i gospodarczych.

Dziś trudno jest oszacować skalę zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Podkreśla się, że będzie ją można oszacować w okresie maj - czerwiec br. Należy jednak uwzględnić możliwość powiększenia ubytków podatkowych i wzrost bezrobocia w sektorach rolniczym i w budownictwie, gdzie znajdują zatrudnienie pracownicy sezonowi.

Już dziś jednak widać, że spadek dochodów będzie widoczny we wszystkich kategoriach dochodowych. Będzie to miało miejsce w udziałach jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych (PIT i CIT), mniejsze będą także wpływy gmin z podatków od nieruchomości oraz wpływy z opłat lokalnych (np. z opłaty targowej, eksploatacyjnej, uzdrowskiej, opłat za parkingi). Prognozuje się, że nastąpią znaczne spadki wpływów z czynszów za lokale miejskie, jak i wpływów ze sprzedaży biletów w komunikacji publicznej. W konsekwencji spadku wpływów podatkowych do budżetu państwa, zmniejszą się także środki finansowe otrzymywane przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach transferów z budżetu państwa, w tym w szczególności zmniejszenie wpływów z subwencji ogólnej i dotacji celowych.

Zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w oczywisty sposób doprowadzi do ograniczania zakresu i jakości świadczonych usług publicznych oraz do rezygnacji z realizacji części zadań inwestycyjnych. Ograniczenie lokalnych i regionalnych inwestycji odczują w szczególności małe i średnie firmy budowlane oraz producenci i sprzedawcy materiałów budowlanych.

W efekcie, negatywne oddziaływanie wszystkich tych czynników będzie dotyczyło każdego obszaru życia społeczno-gospodarczego, co będzie miało wpływ na kondycję finansową samorządów.

W tej sytuacji, przy braku jakichkolwiek wiarygodnych prognoz dotyczących skali zmian w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, trzeba podejmować działania umożliwiające samorządom, łagodzenie skutków kryzysu gospodarczego. Jednocześnie, oceniając sytuację finansową samorządów, należy uwzględniać pełne spektrum czynników mających wpływ na budżety JST oraz różnorodne narzędzia służące łagodzeniu skutków recesji, w tym narzędzia, które wzmacniają sektor gospodarczy oraz społeczny i mają charakter prorozwojowy oraz stabilizujący dochody JST.

## **2. Główny cel interwencji w system dochodów JST**

---

Wobec spodziewanego regresu gospodarczego, skutkującego obniżeniem wpływów podatkowych do budżetu państwa i budżetów samorządowych, podstawowym celem krótkoterminowym na okres 1-3 miesięcy (kwiecień – czerwiec) powinno być dążenie do minimalnego spadku dochodów samorządowych i uelastycznienie polityki finansowej w stosunku do obecnie obowiązujących ram prawnych, w szczególności do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) – dalej ufp.

Drugim celem krótkoterminowym powinno być umożliwienie wykonywania przez samorządy zadań bieżących bez zakłóceń, a w części wydatkowej możliwość ich aktywizacji, mającej na celu pobudzenie lokalnej gospodarki i wspieranie funkcjonowania podmiotów gospodarczych, które cechują się dużą wrażliwością na zachowania popytowe rynku lokalnego. W tym obszarze należałoby uwzględnić reakcję na ujawnione w czasie wystąpienia epidemii deficyty (zmiana charakteru wydatków lokalnych, prawdopodobne ograniczenia inwestycji) i przygotowanie do prognozowanych problemów gospodarczych, w tym skutków suszy.

Działania powyższe powinny stanowić formę przygotowania samorządów do reakcji na spodziewane długookresowe negatywne zmiany w gospodarce i ich skutki społeczne. Należy m.in. wziąć pod uwagę zmianę struktury wydatków w rodzinach, które będą dotknięte zmniejszonymi dochodami w efekcie „wygaszania” gospodarki w czasie pandemii (oraz turbulencji z niej wynikających), a część z tych rodzin może stać się nowymi klientami ośrodków pomocy społecznej.

## **3. Propozycje zmian w przepisach o finansach publicznych i o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

---

W ocenie zespołu UEK ds. finansów jednostek samorządu terytorialnego, konieczne jest podjęcie pilnych prac nad zmianami w przepisach o finansach publicznych i dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Charakter części z nich powinien umożliwić interwencję

i pomoc samorządom w pierwszych miesiącach łagodzenia skutków gospodarczego lockdownu, natomiast pozostałe reformy powinna pozwolić samorządom na działanie długoterminowe, mające na celu niwelowanie recesji, będącej skutkiem lockdownu.

### **3.1. Zmiany w zasadach subwencjonowania zadań jednostek samorządu terytorialnego**

Propozycje powinny dotyczyć:

a) części wyrównawczej:

- np. niewliczanie skutków związanych z obniżaniem, umarzaniem i rozkładaniem na raty podatków lokalnych do wyliczenia kwoty subwencji wyrównawczej dla gminy, bądź rekompensowanie jej utraconych wpływów dotacjami z budżetu państwa; w tym zakresie eksperci zaproponowali wprowadzenie ograniczenia do 50% tych skutków;
- np. wliczenie ujemnych skutków wprowadzonych zmian w przepisach o PIT, które dla JST oznaczają obniżenie wpływów z udziałów w podatku PIT, do kwoty subwencji wyrównawczej;
- np. wliczenie ujemnych skutków związanych z obniżeniem wpływów z PIT i CIT w związku ze spadkiem dynamiki produkcji i PKB w wyniku epidemii koronawirusa do wyliczenia kwoty subwencji wyrównawczej dla gminy lub rekompensowanie jej utraconych wpływów dotacjami z budżetu państwa;

b) części równoważącej/regionalnej:

- np. aktualizację wysokości wpłat w oparciu o przewidywany wynik roku bieżącego; ewentualne zmniejszenie części równoważącej/regionalnej, przysługującej poszczególnym jednostkom, powinno być pokryte z budżetu państwa. W najdalej idącej wersji należy zawiesić system równoważenia subwencji ogólnej na dwa lata;

c) części oświatowej subwencji ogólnej, tak aby pokrywała w całości koszty wynagrodzeń nauczycieli (pracowników placówek edukacyjnych).

### **3.2. Zmiany w zasadach otrzymywania przez JST dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych**

Część ekspertów zespołu zaproponowała, aby zwiększyć możliwość dotowania zadań własnych bieżących i zadań inwestycyjnych do wysokości 100% kosztów realizacji zadań, w szczególności dotyczyć to powinno przypadków dotacji na inwestycje w JST pozyskujących środki unijne lub korzystających z inwestycyjnych programów krajowych.

### **3.3. Zespół miał zróżnicowane poglądy odnośnie do konieczności zawieszenia obowiązywania art. 243 ufp**

Część ekspertów, w ślad za postulatami ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego zrzeszonych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, rekomendowała zawieszenie jego obowiązywania. Z kolei część ekspertów stała na stanowisku nieudzielania rekomendacji zawieszenia obowiązywania tego wskaźnika bez

wskazania terminu takiego zawieszenia ze względu na niekontrolowaną eskalację długu czy też zawieszanie wskaźnika np. na 2-5 lat, gdyż skutki obsługi długów ujawniają się w okresach jego spłaty co przełoży się na WPF i jego faktyczną późniejszą realizację. Część zespołu wskazywała na konieczność modyfikacji zapisów tego artykułu idącej w kierunku:

- np. przesunięciu obowiązywania „starego” indywidualnego wskaźnika zadłużenia (obowiązującego do 2019 r.) o 2 lata – wskaźnik w nowym brzmieniu jest mniej korzystny dla JST, wyłączenie ze wskaźnika indywidualnego zadłużenia kosztów obsługi długu na okres dwóch lat;
- np. wyłączenie z liczenia wskaźnika indywidualnego zadłużenia zarówno dochodów, jak i wydatków związanych z zadaniami w związku z przeciwdziałaniem zagrożeniu epidemicznemu;
- np. wyłączenia ze wskaźnika indywidualnego zadłużenia kosztów obsługi długu na okres dwóch lat.

#### **4. Propozycje działań w zakresie zapewnienia długoterminowej płynności finansowej w JST w oparciu o instrumenty dłużne i kapitałowe**

---

Prezentowana propozycja dotyczy wąskiego aspektu zapewnienia w pierwszej kolejności środków finansowych pochodzących z instrumentów dłużnych i kapitałowych, przed podjęciem decyzji na temat ostatecznego optymalnego koszyka wsparcia.

Przyjęto założenie, że status środków, instrumentów zwrotnych można zawsze zmienić na bezzwrotny, jeśli są ku temu warunki. Odwrotny kierunek jest trudny do realizacji, o ile w ogóle możliwy. Dlatego regulacje winny zostać przeprowadzone ostrożnie, zapewniając stabilizację a nie destabilizację systemu finansów publicznych.

Podejmowanie na tym etapie decyzji legislacyjnych, skutkujących niekontrolowaną systemową zmianą strumieni finansowych z/do budżetu państwa oraz z/do budżetów JST, bez przeprowadzenia odpowiednich analiz ilościowych, w oczywisty sposób wiąże się nie tylko z ryzykiem nieefektywnego gospodarowania środkami publicznymi i redundantnymi operacjami, ale przede wszystkim z destabilizacją systemu finansów publicznych czy wręcz chaosem finansowym w skali państwa.

Jednocześnie w pełni należy zdawać sobie sprawę, że konieczne będą zmiany np. w zakresie struktury, wielkości subwencji rekompensującej spadek dochodów własnych, planowanych dotacji, opłat i wszystkich innych aspektów finansowych. Wymaga to opracowania optymalnych mechanizmów ilościowych oraz jednolitej, spójnej polityki w ujęciu systemowym.

Warte rozważenia wydaje się zaprojektowanie i docelowo utworzenie Samorządowego Funduszu Stabilizacyjnego dla JST spełniających określone w programach kryteria wsparcia –np. z udziałem miast z listy ośrodków tracących funkcje społeczno-

gospodarcze, małych gmin, powiatów, JST ulegających depopulacji lub zagrożonych recesją spowodowaną zamrożeniem sektorów gospodarczych podczas walki z epidemią (np. regiony turystyczne). Wymaga to przeglądu strumieni dochodów JST według ich charakteru (gminy rolnicze, turystyczne, górnicze itp.) i adekwatnego dostosowania ufp.

Proponowane przykładowe rozwiązania:

- 1) Zapewnienia źródeł finansowania pozwalających na płynne operacje samorządu.
- 2) Zapewnienia mechanizmów wsparcia pozwalających na systemowe ograniczenie kosztów obsługi (obecnego) zadłużenia.
- 3) Zapewnienia mechanizmów wsparcia pozwalających na systemowe ograniczenie ryzyka finansowego.
- 4) Zapewnienie mechanizmów wsparcia dla samorządów podejmujących działania prorozwojowe, pobudzające lokalną gospodarkę.

Ad.1. Zapewnienie źródeł finansowania pozwalających na płynne operacje samorządu generalnie podzielono na:

- a) dodatkowe dochody majątkowe (wliczane wg art. 243 ufp) – z „czasowego zbycia” udziałów w spółkach komunalnych, majątku komunalnego; transakcje zwrotne obecnie realizowane (zwłaszcza) przez PFR (z ustaloną możliwością rolowania zobowiązań na rozsądnych warunkach) oraz umowami wsparcia – obecny system wymaga uelastycznienia, celowe jest włączenie innych niż PFR podmiotów, tj. Państwowych Osób Prawnych (POP) – np. NFOŚiGW. W tym zakresie rozważyć należy uprzywilejowanie POP (ale być może także innych podmiotów – BGK? Spółki prawa handlowego ze 100% udziałem SP?), szybką ścieżkę „czasowego zbycia” w stosunku do wymogów określonych w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1302) i innych stosownych regulacji;
- b) przychody z „obligacji kryzysowych” (art. 217 ufp oraz na wzór 243a ufp), nabywanych w emisjach niepublicznych przez PFR, BGK, NFOŚiGW, zabezpieczonych na majątku gminy (z ustaloną możliwością rolowania zobowiązań na rozsądnych warunkach), obejmujące również wsparcie spółek komunalnych, zwłaszcza biorąc pod uwagę obecne kierunki, zainteresowanie i potrzebę łączenia prowadzenia np. gospodarki wodnokanalizacyjnej wraz z gospodarką odpadami.

Ad.2. W wyniku decyzji RPP z 18.03.2020 r. obniżeniu uległy stopy procentowe, co powinno obniżyć koszty obsługi długu samorządów. Niemniej, biorąc pod uwagę typowe relacje stóp procentowych w stosunku do inflacji, proponuje się rozważyć:

- a) (bezzwrotne i/lub zwrotne) dopłaty do wydatków bieżących na obsługę długu ewentualnie instrumenty powiązane z pkt. 1;
- b) prolongowanie (ewentualnie częściowe umorzenie) spłaty zobowiązań wobec publicznych celowych funduszy (np. WFOŚiGW, NFOŚiGW), które charakteryzują się relatywnie stabilnymi dochodami oraz (prawdopodobnie) nadpłynnością.

Ad.3. Proponuje się rozważyć instrumenty zabezpieczenia stóp procentowych (np. IRS) w sytuacji gdy utrzymanie obecnych stóp okaże się niemożliwe a korekta kosztów obsługi długu wpłynie systemowo na niemożność spełnienia zaplanowanych wskaźników zadłużenia (sugeruje się rozważyć w powiązaniu z pkt. 1 i 2).

Pakiet instrumentów finansowania kryzysowego powinien zostać wyłączony z ograniczeń zadłużenia JST określonego w art. 243 ufp na zasadach podobnych do art. 243a ufp.

Wydaje się, że (fakultatywnie) pakiet instrumentów finansowania kryzysowego powinien obejmować ściśle określone obszary (przeznaczenie) finansowania (rozważyć należy kwestie obsługi wydatków bieżących, wydatków majątkowych, zapewnienia środków na współfinansowania zadań dofinansowywanych środkami z UE).

Proponowane działania:

- 1) Proponuje się w pierwszej kolejności zidentyfikować i spójnie sklasyfikować działania możliwe jakościowo, uwzględniające wszystkie sfery gospodarki finansowej, wpływające na długoterminowe zachowanie płynności (w układzie WPF).
- 2) Dla reprezentatywnej grupy samorządów ze wszystkich województw, we współpracy z RIO, oszacować deficyty w przepływach pieniężnych spowodowane kryzysem. RIO posiadają wiarygodną informację, które samorzady (standardowo) wymagają wsparcia. W tym zakresie należy opracować zunifikowany format oraz kwestionariusz danych i informacji.
- 3) Na podstawie przeprowadzonych analiz zaproponować optymalny koszyk wsparcia.

Ad.4. Zapewnienie mechanizmów wsparcia dla samorządów podejmujących działania prorozwojowe powinno mieć na celu utrzymanie lokalnej koniunktury gospodarczej i zachowanie miejsc pracy, przy jednoczesnym wskazaniu priorytetów służących unowocześnianiu gospodarki (przetwórstwo spożywcze, energia odnawialna, niektóre usługi o charakterze innowacyjnym) lub zabezpieczeniu jej funkcjonowania (inwestycje w gospodarowanie wodą dla rolnictwa i sadownictwa).

W tym obszarze należałoby dokonać przeglądu możliwości wykorzystania środków oraz zasobów, jakimi dysponują publiczne fundusze i agencje (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) oraz rozważyć możliwy zakres wsparcia tego rodzaju inwestycji środkami budżetowymi delegowanymi np. w formie programów krajowych do realizacji przez samorzady regionalne.



## **5. Rola JST w okresie dekoniunktury gospodarczej**

---

W okresie spodziewanego regresu gospodarczego i obniżenia dochodów mieszkańców wydatki samorządowe powinny stabilizować rynek lokalny, a część środków publicznych powinna być skierowana na prace interwencyjne w miejscach i obiektach publicznych, które mogłyby wykonywać osoby mające problemy z znalezieniem zatrudnienia lub poszukujące dodatkowych źródeł dochodu (np. jako dodatku do świadczeń przewidzianych przez aparat państwowy w ramach pakietu ostonowego). Pod pojęciem prac interwencyjnych nie należy jednak rozumieć wyłącznie zakresu prac wykonywanych przez osoby o niskim wykształceniu. Prace interwencyjne powinny łączyć w sobie cechy elastycznego zatrudnienia w różnych formach prawnych (część etatu, praca zdalna, umowy o dzieło i umowy zlecenia) również osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych, mogących wypełnić lukę podażową na rynku lokalnym.

Ważną rolę w tej części interwencji publicznej należy przewidzieć dla samodzielnego oraz wspólnego działania organów wykonawczych samorządów (w szczególności samorządów lokalnych) i ich jednostek – powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej. Osobnym zagadnieniem jest wyposażenie w kompetencje interwencyjne (połączone z środkami budżetowymi) samorządu wojewódzkiego.

### **5.1. Działalność w zakresie ochrony zdrowia**

Ponieważ zadania z zakresu ochrony zdrowia powinny być finansowane co do zasady z budżetu NFZ, ale znajomość potrzeb lokalnych jest lepsza w samorządach lokalnych, należy przewidzieć możliwość udziału samorządów lokalnych w wydatkach prozdrowotnych przeznaczonych na profilaktykę (kupno środków dezynfekcyjnych i środków ochrony osobistej, a następnie zrekompensowania uzasadnionych wydatków związanych z pandemią COVID-19), natomiast w chwili pojawienia się szczepionki na koronawirusa SARS-CoV-2 – także na działania profilaktyczne wykonywane przez POZ.

Wydatki na ten cel powinny być wyłączone z rygoru ustawy o finansach publicznych poprzez wprowadzenie przepisu przejściowego, postulowanego przez organizacje JST, a polegające na umożliwieniu organowi wykonawczemu JST dokonywanie niezbędnych zmian w budżecie JST, w zakresie dokonywania przez organ wykonawczy zmian w uchwale budżetowej, zastrzeżonych do kompetencji organu stanowiącego JST.

Do tych wydatków powinny należeć m.in. koszty ponoszone na walkę z pandemią COVID-19 wykonywaną przez działające we współpracy z JST organizacje Ochotniczych Straży Pożarnych i WOT.

## **5.2. Jednostki komunalne i organizacje pozarządowe**

Rządowy pakiet ośłonowy dla sektora gospodarczego powinien otwierać możliwości skorzystania z wsparcia także dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a będących przedsiębiorstwami komunalnymi.

Takie same zasady powinny dotyczyć podmiotów trzeciego sektora, prowadzących różnorodne formy działalności (działalność gospodarcza, działalność statutowa) i zatrudniających pracowników.

Równe traktowanie przedsiębiorstw komunalnych i podmiotów sektora pozarządowego umożliwi tym jednostkom/organizacjom przetrwanie trudnego okresu i stanowić będzie element zachowania konkurencyjności po powrocie lepszej koniunktury gospodarczej.

## **5.3. Interwencje w obszarach wrażliwych w czasie regresu gospodarczego**

Regres lub – w wariacie optymistycznym – spowolnienie rozwoju gospodarczego wywoła reperkusje, na które samorządy lokalne mogą reagować w zakresie swoich możliwości budżetowych. Ze względu na wielkość środków możliwych do wygospodarowania na wydatki inne niż wydatki bieżące na poziomie gminy czy powiatu, zakres publicznej interwencji tych podmiotów będzie adresowany z natury rzeczy do sektora lokalnych MSP.

Po pierwszych tygodniach nieprowadzenia zajęć w szkołach i na uczelniach, skorzystania przez dużą część zatrudnionych w możliwości opieki nad dziećmi i wykorzystywania urlopów, widoczne jest spowolnienie obrotu gospodarczego w sektorze usług i transportu, ale także w dziedzinie ochrony zdrowia, kultury i sztuki oraz turystyki.

W efekcie zaleceń i zobowiązań ogólnokrajowych należy liczyć się ze zwolnieniami pracowników w sektorze gastronomii i handlu, co może być skutkiem utraty płynności finansowej przed podmioty i osoby prowadzące ten rodzaj działalności gospodarczej.

Drastyczny spadek przewozów osób może także doprowadzić do zamknięcia części firm w tej branży, która od lat uzupełniała lub wypełniała potrzeby rynkowe na połączeniach, które nie były obsługiwane przez przewoźników samorządowych (kolej, duże miasta z własną komunikacją autobusową).

## **5.4. Transport publiczny**

Wydatki na organizację transportu publicznego mogą być tym rodzajem wydatków, które wiele samorządów będzie musiało ponieść po raz pierwszy (lub zwiększyć wydatki już zaplanowane), aby nie dopuścić do powstawania (lub powiększania się) obszarów wykluczeń komunikacyjnych. Ich efektem będzie bowiem odcięcie części mieszkańców od miejscowości, gdzie dotychczas znajdują pracę lub naukę, poza miejscem zamieszkania.

Jednym z narzędzi bazujących na współpracy samorządów i administracji rządowej jest Fundusz rozwoju przewozów autobusowych, zakładający, że JST dopłaca do kwoty deficytu na określonej linii komunikacyjnej nie mniej niż 10 proc. z środków własnych.

Wobec możliwych bankructw prywatnych firm przewozowych należy rozważyć zmiany w ustawie z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej i rozważyć podwyższenie i/lub przedłużenie czasu maksymalnej dopłaty (obecnie zapisana jest dopłata w wysokości nie wyższej niż 1 zł do 1 wozokilometra - do końca 2021 r., w kolejnych latach dopłata będzie ustalana w kwocie nie wyższej niż 0,80 zł do 1 wozokilometra).

Rozregulowanie rynku przewozów osobowych już jest widoczne, szczególnie w mniejszych miejscowościach, dlatego należy dać samorządom możliwości finansowania lub dofinansowywania bez użycia środków własnego budżetu, linii komunikacyjnych o znaczeniu społecznym. Wnioski o podział środków i wielkości oddanych do dyspozycji samorządom przeznaczonych na ten cel środków z budżetu państwa mogłyby być oceniane w trybie pilnym przez komisje działające przy wojewodach (środki pochodzące z budżetu państwa), na wniosek lokalnych samorządów. Ten problem powinien być uregulowany w trybie pilnym, w przeciwnym razie same środki programu pomocy rządowej dla podmiotów gospodarczych nie będą wystarczającą zachętą dla firm przewozowych do kontynuowania działalności, co może pogłębić problemy rynku pracy oraz obniżyć mobilność społeczną (dojazdy do szkół itp.).

## **5.5. Inwestycje drogowe**

Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. poz. 2169) w art. 14. ust. 1. stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać ze środków Funduszu dofinansowanie zadania powiatowego albo zadania gminnego w wysokości do 80% kosztów realizacji tego zadania. W art. 14 ust 4. tej ustawy stwierdza się, że wysokość dofinansowania udzielonego na zadanie powiatowe albo zadanie gminne nie może przekroczyć kwoty 30 mln zł, a art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych określa kryteria brane pod uwagę przy przyznawaniu określonej wysokości dofinansowania.

Ze względu na spodziewane problemy finansowe samorządów gminnych i powiatowych należy rozważyć:

- a) Zwiększenie wielkości dofinansowania środkami budżetu państwa (np. 90 proc.) kosztów realizacji zadania (np. w przypadku samorządów szczególnie dotkniętych recesją);
- b) Zwiększenie środków przewidzianych dla Funduszu Dróg Samorządowych w ramach budżetu państwa – lokalne inwestycje powinny amortyzować lokalny rynek pracy i dawać szansę działania lokalnym firmom;
- c) Ewentualnie zmniejszyć maksymalną kwotę dofinansowania z obecnych 30 mln zł, aby objąć lokalnymi inwestycjami jak największą liczbę samorządów;

## **5.6. Branże wrażliwe w czasie dekoniunktury gospodarczej**

### **5.6.1. Przemysł czasu wolnego**

Skutkiem pandemii koronawirusa są zgłaszane już problemy firm z branż: gastronomia, hotelarstwo, turystyka, rekreacja i sport, handel. Oprócz rządowego programu wsparcia dla firm i pracowników oraz osób samozatrudnionych należy rozważyć zakres pomocy, jakiej mogą udzielić samorządy lokalnym firmom w tych branżach.

Zakładając opanowanie sytuacji epidemicznej przed sezonem wakacyjnym, samorządy wszystkich trzech szczebli mogłyby wspomóc lokalne firmy w pozyskiwaniu klientów poprzez promocję działalności, służącą optymalnemu wykorzystaniu potencjału przemysłu czasu wolnego na potrzeby rynku i klienta krajowego (wiele osób będzie podejmowało decyzje w ostatniej chwili, a skorzystanie z krajowej bazy turystycznej jest możliwe zaraz po podjęciu decyzji). Samorządy w ramach różnych form współpracy (umowy partnerskie) mogłyby wzajemnie „nakręcać” koniunkturę lokalnym firmom organizując wypoczynek letni i weekendowy.

### **5.6.2. Sektor społeczny – organizacje pozarządowe**

W obowiązującym trybie możliwa jest realizacja zadań minimalizujących skutki pandemii i jej koszty społeczne. Część zadań może być zlecona organizacjom pozarządowym w przypadku braku inicjatywy ze strony sektora gospodarczego (w zależności od sposobu wykonywania zadań publicznych przez NGO i wielkości potrzeb można rozważyć nowelizację ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, np. w zakresie małych grantów). Pomioty trzeciego sektora mogłyby w większym stopniu – z pomocą samorządów lokalnych (np. dzięki wykorzystaniu majątku komunalnego) – wypełnić lokalną ofertę w dziedzinie edukacji, kultury, sportu, rekreacji itp., zadań ze sfery pożytku publicznego, stając się jednocześnie pracodawcą dla osób, które mogą mieć kłopoty z zatrudnieniem w czasie regresu gospodarczego.

W związku z prawdopodobnymi przeniesieniami środków budżetowych przez JST na zadania bieżące i inwestycyjne realizowane przez JST, a tym samym możliwymi ograniczeniami środków przeznaczanych na programy adresowane dla NGO, należałoby rozważyć wzmocnienie programów grantowych realizowanych na poziomie krajowym i regionalnym, w ramach których zadania zlecają ministerstwa lub instytucje krajowe.

## **5.7. Proponowane działania**

1) Wyposażenie samorządów regionalnych w programy, które będą miały na celu łagodzenie regresu gospodarczego (podobnych do programów osłonowych oddanych do dyspozycji samorządom województw w latach restrukturyzacji przemysłu ciężkiego).

- 2) Wyposażenie samorządów regionalnych w środki pochodzące z odpisu od gier losowych (dodatkowe opodatkowanie podmiotów prowadzących gry losowe), przewidzianych na cele rozwojowe w postaci lokalnych inwestycji infrastrukturalnych lub w zakresie ochrony środowiska.
- 3) Oddanie do dyspozycji samorządów regionalnych części środków pomocowych z UE przewidzianych na łagodzenie kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa.
- 4) Zaproponowanie nowych rozwiązań w zakresie udziału JST w podziale podatków PIT i CIT (ewentualnie VAT).
- 5) Zwiększenie wydatków powiatowych urzędów pracy na bezpośrednie wsparcie miejsc pracy i pomoc przedsiębiorcom. Dostosowanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej do sytuacji na rynku - złagodzenie wymagań wobec rozpoczynających działalność podmiotów gospodarczych.
- 6) Obniżenie kosztów usług „samorządowych” w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi - wypracowanie rozwiązań z większym udziałem przedsiębiorstw komunalnych, przegląd opłat generujących wysokie koszty usług komunalnych, stanowiących obciążenie gospodarstw domowych. Analiza możliwości obniżenia cen wody dla gospodarstw domowych i sektora gospodarczego w powiązaniu z krajową gospodarką zasobami wodnymi oraz zaproponowanie rozwiązań.

## **6. Proponowane działania długofalowe**

---

Ogłoszony stan epidemii, rysująca się perspektywa obniżenia dochodów i konieczność zmian w zakresie wydatków JST jest dobrym okresem, aby zastanowić się nie tylko nad czysto finansowym aspektem działania JST, ale także nad kwestiami organizacyjnymi, zasadami naliczania poszczególnych podatków i opłat lokalnych, szerzej nad kształtem dochodów własnych JST, jak i nad dokonany w ostatnich dwudziestu latach podziale zadań i kompetencji pomiędzy lokalnym i regionalnym poziomem JST oraz administracją rządową. Są to bowiem czynniki rzutujące na sprawność i efektywność realizowanych przez JST zadań publicznych, a tym samym na system efektywność wykorzystania przez JST pozostających w ich władztwie środków publicznych.

Wydaje się celowe, aby podjąć działania zmierzające do uporządkowania instytucji podatków i opłat lokalnych, tak aby opłaty lokalne miały charakter ekwiwalentny a podatki dawały możliwość prowadzenia skutecznej polityki lokalnej. W sferze opłat lokalnych pilnym problemem jest wprowadzenia innych zasad finansowania kosztów zabudowy terenów oraz ich rewitalizacji (zob. poniżej problem wydatków w sferze osadnictwa). W zakresie podatków lokalnych pilnym zadaniem jest opracowanie nowej formuły podatku od nieruchomości, przy czym można tu odstąpić od dążenia do wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości na rzecz ukształtowania podatku od nieruchomości jako podatku od lokalizacji - nakładanego

i pobieranego w zależności od położenia nieruchomości - gruntowej lub zabudowanej - w przestrzeni gminy (można kontynuować w tym zakresie prace zapoczątkowane w Unii Metropolii Polskich).

Warto od zaraz podjąć prace, które zmierzałyby do optymalizowania wydatków JST w trzech sferach, mających decydujące znaczenie dla kondycji finansów komunalnych, przez zmiany o charakterze organizacyjnym, a mianowicie w sferze:

- osadnictwa;
- publicznego transportu zbiorowego;
- pomocy społecznej;
- wychowania i edukacji.

Nie chodzi już o szybką reakcję na kłopoty wynikające ze stanu epidemii, ale o stworzenie warunków pozwalających na optymalizowanie kosztów realizacji zadań publicznych w następnych latach, po epidemii, gdy administracja publiczna powróci do realizacji zadań w warunkach stabilizacji gospodarczej, społecznej i finansowej.

Do rozważania jest podjęcie następujących działań:

1) W sferze osadniczej do przeanalizowania jest zrezygnowanie z nakładanej obecnie opłaty adiacenckiej (od podziałów nieruchomości i budowy infrastruktury technicznej na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami) oraz opłaty planistycznej (na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), które naliczane są od wzrostu wartości nieruchomości. W ich miejsce celowe wydaje się wprowadzenie „opłaty infrastrukturalnej” nakładanej w związku z prowadzonymi procesami zabudowy terenu i kosztami w zakresie budowy infrastruktury społecznej i technicznej, warunkującej prawidłowe korzystanie z nieruchomości zabudowanej. Sama zabudowa - chodzi głównie o zabudowę mieszkaniową, usługową i przemysłową - powinna odbywać się na podstawie planu miejscowego, a podmioty zabudowujące przestrzeń powinny wносить opłatę, która powinna pokrywać faktyczne koszty budowy: wodociągów i kanalizacji, dróg, szkół, oświetlenia ulicznego, kanalizacji deszczowej oraz linii energetycznych na obszarze podlegającym zmianom osadniczym.

2) W sferze publicznego transportu zbiorowego potrzebne są nowe rozwiązania, które adresowane będą do obszarów miejskich i metropolitalnych, i które dawałyby szansę skutecznej integracji transportu publicznego i transportu prywatnego, a także integracji transportu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Chodzi o stworzenie zarządów transportowych w aglomeracjach miejskich, które będą optymalizować koszty funkcjonowania transportu w skali całej aglomeracji transportowej, w tym zwłaszcza stwarzać warunki poszerzania dostępności wielkiego miasta poprzez komunikację publiczną, jak i optymalizować koszty inwestycyjne ponoszone w tej sferze. W kosztach funkcjonowania transportu uczestniczyć powinno także państwo, poprzez dotację, choćby dlatego, że z usług transportowych na obszarach miejskich i metropolitalnych korzystają także osoby zwolnione

ustawowo z opłat, mieszkańcy innych obszarów niż aglomeracje transportowe i cudzoziemcy.

3) W sferze pomocy społecznej konieczne są zmiany w zakresie administracyjno-prawnych form realizacji usług, jak i zwiększenia zakresu pracy socjalnej kosztem form pomocy polegających na przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych świadczeń pieniężnych lub rzeczowych. Kierując się wytycznymi Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, należy wprowadzić, zasadę swobody organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, dając im szansę dopasowania organizacji systemu pomocy społecznej do uwarunkowań miejscowych, w szczególności wykorzystując partnerstwa z organizacjami pozarządowymi.

4) W sferze oświaty i edukacji trzeba poważnie rozważyć nowy podział zadań i kompetencji między administrację rządową i samorządową. Godny przemyślenia jest model systemu oświatowego, w którym za finansowanie wynagrodzeń nauczycieli jest odpowiedzialna administracja rządowa, i z tego tytułu powinna ona, za pośrednictwem kuratorów oświaty, dokonywać wypłat tych świadczeń pracowniczych. Administracja samorządowa powinna jedynie odpowiadać za lokalizację szkół i utrzymanie infrastruktury edukacyjnej, w związku z prowadzoną na obszarze poszczególnych JST polityką osiedleńczą. Należy także przemyśleć jest również wpływ JST na programy edukacyjne – np. na możliwość inicjowania lokalnych programów w zależności od uwarunkowań (problemów) lokalnych, np. promujących wśród dzieci i młodzieży odpowiednie postawy wobec środowiska, wobec osób starszych, etc. W konsekwencji zmianie powinny ulec zasady zarządzania majątkiem służącym edukacji – na poziomie lokalnym powinny zapadać decyzje o jego wykorzystaniu, na potrzeby działalności edukacyjnej oraz zależności od uwarunkowań lokalnych, w tym na potrzeby realizacji innych zadań, z zakresu pomocy społecznej, profilaktyki i promocji zdrowia i kultury.

Konsekwencją przyjętych rozwiązań o charakterze organizacyjnym i finansowym powinna być korekta systemu wyrównywania finansowego w JST we wskazanych sferach (dziś: „Janosikowego”).