

Jak samorządy powinny walczyć z kryzysem?

GRAŻYNA URBAŃSKA

Wzywam władze samorządowe, aby w 2009 r. stawiły czoła nowym wyzwaniom związanym z kryzysem gospodarczym – takimi słowami zwrócił się do samorządów w grudniu 2008 r. Luc Van den Brande – przewodniczący Komitetu Regionów przy Unii Europejskiej.

Ubiegły rok zakończył się poważnymi problemami dla wszystkich obywateli zjednoczonej Europy. Przyczyną są trudności finansowe i kryzys gospodarczy, który wywarł ogromny wpływ na cały świat, zaczął stwarzać problemy na poziomie regionalnym i lokalnym. Przedstawiciele samorządów podczas Europejskiego Szczytu Miast i Regionów, który miał miejsce w dniach 5–6 marca 2009 r. w Pradze, omówili problemy związane z kryzysem gospodarczym i skupili

się na rozwiązaniach na rzecz rozwoju gospodarczego i zwiększeniu liczby miejsc pracy.

Ograniczyć skutki kryzysu

Celem samorządów powinno być ograniczenie wpływu kryzysu na rzeczywistość gospodarkę i zatrudnienie, przygotowanie przedsiębiorstw i pracowników do działań naprawczych i pomoc mieszkańcom Europy w znalezieniu pracy.

Wpływ kryzysu na zatrudnienie nie podlega żadnej dyskusji. Należy poprawić sytuację gospodarczą, ograniczyć spadek miejsc pracy i zamykanie zakładów oraz skierować Europę na drogę wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ale do osiągnięcia tego potrzebne jest współdziałanie wszystkich państw Unii Europejskiej.

Kryzys finansowy był przyczyną szybkiego spadku aktywności gospodarczej na świecie w czwartym kwartale 2008 r. Strefa euro znalazła się w recesji. Sza-



Globalny kryzys gospodarczy zaczął stwarzać problemy na poziomie regionalnym i lokalnym

Fot. Materiały prasowe

cunki dotyczące wzrostu gospodarczego w ubiegłym roku wskazują, że Polska była jednym z krajów najszybciej rozwijających się w Unii Europejskiej. Wyższe tempo rozwoju odnotowano jedynie w trzech państwach: Słowacji, Bułgarii i Rumunii. Dobre wyniki za cały rok są konsekwencją stosunkowo korzystnej sytuacji w pierwszym półroczu ubiegłego roku. W kolejnych miesiącach roku w danych makroekonomicznych widoczne były skutki recesji w strefie euro. W trzecim kwartale roku odnotowano znaczne osłabienie tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe, dynamika spożycia gospodarstw domowych utrzymała się na wysokim poziomie. Dalsze spowolnienie aktywności inwestycyjnej nastąpiło w czwartym kwartale 2008 r. Istotnym elementem spowolnienia było osłabienie produkcji przemysłowej. Skala spowolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce w kolejnych okresach roku 2009 będzie wypadkową głębokości recesji w strefie euro oraz możliwości utrzymania silnego popytu konsumpcyjnego i realizacji planowanych inwestycji infrastrukturalnych.

Odbudować zaufanie

Bezpośrednią konsekwencją światowego kryzysu finansowego dla samorządów stał się kryzys kredytu. Niepewność co do sytuacji finansowej wielu instytucji powoduje spadek wzajemnego zaufania inwestorów, finansistów, co skutkuje wzrostem ceny dostępnego na rynku pieniądza oraz spadkiem wyceny papierów wartościowych. W prosty sposób przekłada się to na ograniczanie ryzyka działalności przez banki, co na rynku polskim możemy obserwować poprzez widoczne wzrosty cen oferowanych usług i ograniczenie ich dostępności. Okazuje się, że na rozpisane przez samorządy przetargi odpowiada coraz mniej banków i coraz mniej chętnie, a ich oferty są droższe niż kilka miesięcy temu. Gdy w grę wchodzi kredyt kilkuno-, kilkudziesięciomilionowe, można jeszcze uzyskać kredytowanie z banku w całości. Gdy samorząd chce uzyskać wyższą pożyczkę, wtedy banki proponują tylko częściowe finansowanie. W ostatnim okresie wzrosły prowizje bankowe. Samorządy są dla banków bardzo stabilnym klientem, który w tej chwili będzie miał również problemy z uzyskaniem dobrego, taniego produk-

tu bankowego. Jest to kłopot dla samorządów, bo może, ale nie musi wiązać się z mniejszymi wydatkami na inwestycje. Dla większości samorządów nawet nieznaczna różnica w oprocentowaniu jest poważna z punktu widzenia budżetu samorządu.

Eksperti ekonomiczni natomiast nie prognozują, by oprocentowanie kredytów powróciło szybko do poziomu sprzed kryzysu.

Niższe tempo rozwoju gospodarczego to również pozbawienie samorządów źródła dochodów. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, przy jednoczesnym wzroście kosztu pieniądza nastąpią dalsze cięcia inwestycyjne.

Również dla przedsiębiorstw to okres wielu niepopularnych decyzji związanych ze zmniejszeniem eksportu, trudnościami z kredytem, cięciem płac i zatrudnienia. Perspektywa niższych wpływów z podatków wpłynie niekorzystnie na budżety samorządów.

W momencie spowolnienia gospodarczego środki finansowe pochodzące z dotacji unijnych mogą być niezbędne zarówno dla samorządów, jak i dla przedsiębiorstw, by przetrwać kryzys w miarę dobrej kondycji. Dostęp do kredytów na inwestycje współfinansowane ze środków unijnych nie powinien, według banków, ulec zastrzeżeniom. Wykorzystane we właściwy sposób środki unijne będą dźwignią inwestycji w tych trudnych latach

Wspierać MŚP

Należy powiedzieć głośno, że obecny kryzys finansowy będzie miał wpływ na wysokość dochodów samorządów oraz dostęp do finansowania zewnętrznego. Spowolnienie gospodarki będzie najpierw odczuwalne właśnie na rynku lokalnym. Należy również podkreślić, że duża część wydatków publicznych dokonywana jest na szczeblach lokalnych i regionalnych, a tendencja spowolnienia gospodarki może znacznie osłabić zdolności samorządów do podejmowania kluczowych inwestycji na rzecz rozwoju naszych społeczności. Konieczne staje się podjęcie działań ograniczających wpływ rozprzestrzenienia się problemów finansowych na gospodarkę, zwłaszcza na małe i średnie przedsiębiorstwa, niedopuszczenie do ograniczenia środków na współfinansowanie działań z funduszy unijnych.



Nowojorska giełda jest światowym centrum

Utworzenie struktur i mechanizmów wspierania przedsiębiorstw jest w dużym stopniu pozostawione swobodnym decyzjom samorządów. Oprócz wypełniania zadań nałożonych na nie odpowiednimi ustawami powinny one działać na rzecz podnoszenia warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych na swoim terenie. Wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości można zaplanować na etapie konstruowania budżetu samorządu. Należy jednak pamiętać, że wszelkie regulacje dotyczące stosowania np. preferencji fiskalnych w formie stawek, ulg czy zwolnień muszą być traktowane z rozwagą i zawsze powinny być podawane do publicznej wiadomości. Z punktu widzenia przedsiębiorstw istotna jest przejrzystość i stałość rozwiązań fiskalnych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować inicjatywy w obszarze tworzenia i wspierania instytucji otoczenia biznesu, a także inicjatywy niwelujące bariery prowadzenia biznesu. Takie działania są pomocne dla gospodarki, ale nie oznacza to, że są one kluczowe. Najważniej-



Fot. www.fotolia.com

finansowym

sze jest sprawne działanie samorządu terytorialnego i właściwa realizacja powierzonych im zadań. Likwidacja barier biurokratycznych, rozwój infrastruktury, dobre przygotowanie terenów pod przyszłe inwestycje.

Fundusze regionalne

Istotnym elementem działań antykrzysowych samorządów są regionalne fundusze pożyczkowe oraz poręczeniowe. Fundusze pożyczkowe, które w wachlarzu swoich usług mają pożyczki dla mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw, dla firm na starcie dla bezrobotnych i studentów stanowią ofertę konkurencyjną, a przede wszystkim uzupełniającą dla banków. Fundusze poręczeniowe udzielają poręczeń do kredytów bankowych i pożyczek z innych instytucji podmiotom, które nie mogą z powodu niewystarczających zabezpieczeń bądź braku historii firmy starać się o komercyjne kredyty bankowe.

Oba rodzaje funduszy są swoistymi inkubatorami rozwoju gospodarki. Gminy, chcąc aktywnie działać na rzecz ograniczenia skutków kryzysu, powinny wspólnie tworzyć podobne fundusze lub przystępować do już istniejących, powiększając ich potencjał. Należy pamiętać, że potencjał takich funduszy jest zazwyczaj wyższy niż banków. Fundusze jako instytucje samorządowe działają nie tylko dla zysku, a przede wszystkim na rzecz rozwoju gospodarczego regionu. W ramach działań antykrzysowych nie można nie zauważać partnerstwa publiczno-prywatnego. Nowelizacja ustawy o PPP ma pomóc samorządom w wykorzystaniu tego instrumentu w rozwoju gospodarczym regionu. Skutki kryzysu zaczynają również odczuwać jednostki ochrony zdrowia. Ten rok w służbie zdrowia może być dramatyczny dla finansów placówek. Z powodu osłabienia złotówki wzrastają ceny leków, podstawowego sprzętu medycznego, prądu i gazu. Narodowy Fundusz Zdrowia na razie nie zapowiada zmiany wyceny punktu medycznego. Oznacza

to, że pomimo rosnących kosztów, pieniędzy nie będzie, a pacjenci dalej będą stać w długich kolejkach i coraz dłużej oczekiwać na deficytowe świadczenia. Kryzys w ochronie zdrowia będzie też wywierał niekorzystny wpływ na finanse samorządów.

Pewny, publiczny grosz

W dobie kryzysu to jednak samorządy stały się pewnymi partnerami i najpewniejszymi inwestorami. Kryzys wpłynął na relację cen w inwestycjach. Jeszcze rok temu niejeden mały samorząd nie mógł sobie pozwolić na inwestycje z powodu wysokich stawek. Teraz wykonawcy proponują samorządom dużo niższe ceny za swoje usługi. Dzieje się tak zarówno w dużych miastach, jak i w małych ośrodkach. Ssanie na publiczny, pewny pieniądz jest duże. Samorządy, pomimo że obawiają się kryzysu, nie hamują inwestycji. Duża ich część wręcz zwiększyła wydatki na inwestycje. Dzięki takiej postawie zostaną utrzy-

mane miejsca pracy i powstaną nowe. Oczywiście będzie to uzależnione od rodzaju inwestycji. Kryzys gospodarczy nie zahamował więc rozwoju inwestycji. Wzrost nakładów na inwestycje w 2009 r. planują zarówno duże samorządy (Poznań, Gdańsk, województwo dolnośląskie), jak i małe. Wśród dużych miast wzrost inwestycji w 2009 r. planuje np. Kraków, gdzie wydatki na ten cel wzrosną o ok. 200 mln zł, oraz Gliwice (wzrost o ponad 60 mln zł). Wśród miast na prawach powiatu absolutnym liderem jest Płock. W ubiegłym roku budżet na inwestycje przeznaczył ok. 80 mln zł. W 2009 r. kwota ta będzie bliska 150 mln zł.

Inwestowanie w okresie kryzysu jest dobrą metodą na walkę z dekoniunkturą. Kryzys spowodował, że oferenci proponują niejednokrotnie za wykonanie usług kwoty niższe niż przewidziane w budżecie jednostki samorządowej. Jednak należy mieć na uwadze, że poziom ofert za niskie ceny może szybko się skończyć. Oferenci, chcąc koniecznie wygrać przetarg, będą samorządom oferować tanią usługę, ale może to drastycznie pogorszyć jakość jej wykonania i sporo spraw może później oprzeć się o sądy. Warto zwrócić uwagę, że prawie 25 proc. środków na inwestycje samorządy czerpały z różnego rodzaju dotacji, a w chwili obecnej interesującą tendencją jest coraz większy udział wsparcia pochodzenia zagranicznego, w tym środków z Unii Europejskiej, i z roku na rok malejąca pomoc budżetu państwa. Samorządy nie boją się kryzysu i śmiało inwestują.

Aktywizacja bezrobotnych

Należy jednak mieć na uwadze, że we wszystkich regionach kraju w miesiącach grudzień 2008 styczeń 2009 stopa bezrobocia wzrosła. Skutki osłabienia wzrostu tempa rozwoju mogą wywoływać reperkusje wymagające interwencji w zakresie aktywizacji bezrobotnych, reorientacji zawodowej oraz łagodzenia skutków bezrobocia. W tym zakresie samorządy (wojewódzkie, powiatowe i gminne) poprzez swoje działania mogą wpływać pozytywnie na ochronę rynku pracy.

Samorządy mają wiele skutecznych instrumentów, by zaktywizować lokalną przedsiębiorczość. Np. poprzez likwidację barier biurokratycznych, organizowa-

nie inkubatorów przedsiębiorczości, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, uzbrajanie terenów inwestycyjnych. Oferta funduszy pożyczkowych powołanych przez samorządy jest adresowana również do osób bezrobotnych i absolwentów, do firm na starcie, do małych i średnich przedsiębiorstw, do tych, którzy nie mogą liczyć na kredyty bankowe.

Natomiast inkubatory przedsiębiorczości są powszechnie uznawane jako miejsca, gdzie powstają nowe przedsiębiorstwa. Działają przeważnie jako fundacje, stowarzyszenia czy też agencje rozwoju regionalnego. Prowadzą dla osób startujących w biznesie księgowość, świadczą usługi biurowe, telekomunikacyjne, współtworzą strony internetowe. Za symboliczne honorarium świadczą usługi marketingowe, służą pomocą w pozyskaniu kapitału na rozwój przedsiębiorstwa. Dzięki działaniom inkubatorów przedsiębiorstwo może uzyskać informacje o dostępnym rynku usług bankowych, leasingowych, o rynku pożyczek i poręczeń, porady z zakresu prawa podatkowego czy gospodarczego. Głównym polem ich działania jest wypromowanie efektywnych przedsiębiorstw, które będą mogły samodzielnie funkcjonować na rynku. Wszystkie działania na rzecz zniwelowania skutków kryzysu i podtrzymania rozwoju gospodarczego należy przeprowadzać w sposób zorganizowany, opracowując i wdrażając w życie lokalne programy i strategię rozwoju gospodarczego.

Jednostki samorządów terytorialnych przyjęły w dobie kryzysu plany oszczędnościowe. W większości samorządów zostały powołane również zespoły antykryzysowe ds. monitoringu sytuacji gospodarczej i społecznej w regionie, by umożliwić skuteczne działania na rzecz przeciwdziałania i łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego. Głównymi zadaniami takich zespołów są:

- koordynowanie zadań różnych jednostek i instytucji;
- obserwowanie i analizowanie sytuacji gospodarczej w regionie;
- ocena i formułowanie projektów rozwiązań antykryzysowych;
- komunikowanie potrzeb grup i partnerów społecznych.

Taka postawa samorządów w dobie kryzysu powinna zachęcić podmioty prywatne do inwestycji i innego spojrzenia na kryzys.

Kryzys finansowy nie spowoduje, zdaniem samorządowców, destabilizacji

GRAŻYNA EWA URBAŃSKA

Pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, wcześniej w sektorze bankowym zajmowała stanowisko od referenta do członka zarządu.



Fot. Archiwum prywatne

w działaniach samorządów w roku 2009, jednak wystąpi problem niższych dochodów. Samorządy, odpowiadając w dużej mierze za realizację programów rozwojowych, zdają sobie sprawę, że niska dynamika ich dochodów bezpośrednio przekłada się na obniżenie ich możliwości inwestycyjnych, co wpływa na spowolnienie rozwoju gospodarczego zwłaszcza w słabszych regionach. Samorządy nie mają wielu argumentów, by walczyć z długotrwałym kryzysem gospodarczym na swoim obszarze, zarówno ze względu na to, że największe problemy umiejscowione są na szczeblu centralnym, jak i dlatego, że system



Kryzys finansowy był przyczyną szybkiego

dochodów samorządowych pozostaje w niewielkim związku z aktywnością władzy lokalnej, a nawet zupełnym jej brakiem. Wysoki potencjał podatkowy w miastach oraz brak tego potencjału na obszarach wiejskich wyznaczają kierunki zmian, jakie powinny być przeprowadzone. Zachowanie obecnego, jednolitego systemu dochodów dla wszystkich samorządów powoduje nieracjonalność systemu i zbyt duże rozpiętości w dochodach własnych jednostek samorządowych, co następnie uzależnia wszystkie jednostki od transferów z budżetu państwa. Okres kryzysu powinien być dobrym czasem na zmiany w tym systemie.

Inaczej jeszcze wygląda sytuacja w przedsiębiorstwach. Odczuwają zmniejszenie produkcji, spadek eksportu, za czym idą redukcje zatrudnienia, redukcje płac, zamykanie przedsiębiorstw. Co piąta firma ma zamiar zwolnić pracowników i co piąta straciła na opcjach, przeszło jedna trzecia firm

ograniczy inwestycje. Większość przedsiębiorstw uważa, że najgorsze dopiero nadejdzie. Najbardziej kryzys już odczuli deweloperzy i eksporterzy.

Pobudzić popyt

Kryzys finansowy czy też gospodarczy to nie jest wyłącznie problem samorządów i przedsiębiorstw, to przede wszystkim problem kraju, gdzie koniecznością jest przygotowanie pakietu rozwiązań dostosowanych do obecnej sytuacji gospodarczej, a z drugiej strony włączenie się w działania antykryzysowe prowadzone przez Unię Europejską. Coraz częściej mówi się o przerodzeniu kryzysu gospodarczego w kryzys społeczny. Dlatego też w działaniach unijnych znajdują się rozwiązania mające na celu pobudzić popyt i siłę nabywczą np. przez obniżkę podatków lokalnych. Należy liczyć się również z działaniami fiskalnymi obniżającymi

koszty pracy, co ma zachęcić pracodawców do utrzymania miejsc pracy na obecnym poziomie. Rynek pracy powinien być wspomagany środkami z Funduszu Społecznego i Funduszu Globalizacyjnego. Komisja Europejska zachęca Polskę do uczestnictwa w pakiecie ratunkowym dla gospodarki. Jego wartość szacuje się na 200 mld euro. Ważną sprawą dla Polski w tym pakiecie jest propozycja przyspieszenia wypłaty funduszy z polityki spójności, w tym wydatków na cele socjalne. Jest w nim również promowanie inwestycji publicznych, z których w ciągu najbliższego czasu skorzystają małe i średnie przedsiębiorstwa. Proponuje się zwrócenie większej uwagi na rozwój przedsiębiorczości opartej na zaawansowanej wiedzy i nowych technologiach, a także inwestycjach w ochronę środowiska. Jest to co prawda propozycja bardzo kosztowna i stanowi 1,5 proc. unijnego PKB, podczas gdy roczna składka do budżetu UE wynosi ok. 1 proc. PKB. Wej-



spadku aktywności gospodarczej na świecie w czwartym kwartale 2008 roku

Fot. Materiały prasowe



Spowolnienie gospodarcze będzie najszybciej odczuwalne na rynku lokalnym

ście Polski w pakiet antykrzysowy może być dużym obciążeniem dla budżetu. Może spowodować zwiększenie deficytu i opóźnić spełnienie wymagań Pakietu Stabilizacji i Wzrostu. Jednak antykrzysowe działania unijne są w interesie gospodarki naszego kraju.

Należy liczyć się z kryzysem społecznym. Ryzyko jego wystąpienia jest coraz bardziej realne, jeśli nie zostanie zatrzymane spowolnienie gospodarcze, które powoli doprowadzi do ograniczenia działalności gospodarczej, masowych zwolnień, bankructwa przedsiębiorstw, wzrostu bezrobocia, co w konsekwencji prowadzić może do niepokojów, destabilizacji politycznej i trudności w porządkowaniu procesów gospodarczych tak, by przywrócić ścieżkę stabilnego rozwoju gospodarczego.

Elastyczność Brukseli

Komisja Europejska w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy zapewniła państwom członkowskim możliwość większej elastyczności w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych. Jest to program dostosowywania polityki spójności do nowej rzeczywistości gospo-

darczej. Zmiany obejmą wydłużenie terminu, w którym kraje UE muszą wykorzystać fundusze przyznane im na lata 2000–2006 oraz zagwarantują, że każde otrzymane euro zostanie dobrze wykorzystane. Łącznie w okresie budżetowym 2000–2006 państwom członkowskim przyznane zostały środki w wysokości 257 mld euro, dotąd wypłacono 225 mld euro, co stanowi 87,5 proc. wszystkich środków. Teraz można dokonywać płatności dla tego okresu do 30 czerwca 2009 r. Termin płatności z Funduszu Spójności dla okresu 2000–2006 to w większości przypadków koniec 2010 r. Taka elastyczność umożliwi państwom członkowskim i regionom wdrożenie i sfinalizowanie większej liczby projektów. Komisja zachęca je do skupienia się na rentownych sektorach i środkach, takich jak inwestowanie w efektywność energetyczną w celu tworzenia ekologicznych miejsc pracy i oszczędzania energii, a także wspieranie ekologicznych technologii, aby przyspieszyć rozwój przemysłu budowlanego i samochodowego.

Patrząc na europejskie średnio i długoterminowe cele, potrzebujemy oceny zarządzania kryzysowego w krótkim terminie oraz w pakietach pomocy w szczególności tak, by dobrze nas przygotowały

do przyszłości, którą chcemy zbudować. Szczególnie oznacza to, że musimy bardziej się koncentrować na inwestycjach w sektorach, o których wiemy, że będą motorami wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w przyszłości. To takie sektory, jak zdrowie i sektory związane z kreowaniem dobrego samopoczucia, zrównoważona energetyka i ekoinwestycje, wiedza i edukacja.

Nie ma wątpliwości, że ubiegłoroczny kryzys finansowy przeradza się w globalny kryzys gospodarczy i żaden kraj samodzielnie nie ma możliwości rozwiązania zagrożeń w gospodarce. Konieczne jest wspólne działanie krajów w stworzenia reguł i mechanizmów ograniczających i likwidujących skutki kryzysu. Ważną rolę w działaniach antykrzysowych Unia przypisuje władzom regionalnym i lokalnym w opracowywaniu i wdrażaniu strategii wspólnotowych, zgodnie z zasadami pomocniczości, odpowiedzialności i podziału kompetencji. Skoordynowane działania na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji politycznych zagwarantują powodzenie planu naprawy gospodarki europejskiej i ochronę obywateli przed negatywnymi skutkami spowolnienia gospodarczego i utraty miejsc pracy. ■