

Publikujemy poniżej fragmenty artykułu prof. Michała Kuleszy, współtwórcy reformy samorządowej oraz dr Michała Bitnera z Katedry Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, zamieszczony w „Rzeczpospolitej” w wydaniu z 18 kwietnia br.

Zatapianie zielonej wyspy

Minister finansów za pomocą rozporządzenia z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, cichaczem postanowił zniweczyć podstawowe zasady funkcjonowania polskiego samorządu.

Rozporządzenie to, wydane na podstawie zmienionego specjalnie w tym celu przepisu art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w sposób oczywisty narusza konstytucję i z tej racji będzie przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, co już obecnie zostało zapowiedziane przez samorząd. Być może więc byłoby lepiej, gdyby Rada Ministrów skorzystała z przepisu art. 149 ust. 2 konstytucji i uchyliła to rozporządzenie we własnym zakresie, zanim rozpocznie się proces przed Trybunałem, a zwłaszcza – zanim trzeba będzie naprawiać poważne szkody, jakie nieprzemyślane przepisy rozporządzenia wywołają w gospodarce.

Naruszenia konstytucji

Już sam przepis art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w obecnym brzmieniu narusza postanowienia konstytucji (art. 92 ust. 2), bowiem norma upoważniająca zawarta w tym przepisie, posługująca się niejasnymi określeniami, ma charakter blankietowy, co uniemożliwia precyzyjne ustalenie dopuszczalnego zakresu aktu wykonawczego wydawanego na jego podstawie.

Od strony materialnoprawnej art. 72 ust. 2 stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 216 ust. 5 konstytucji, zgodnie z którym sposób obliczania państwowego długu publicznego stanowi materię ustawową. Skoro określenie tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego ma decydujące znaczenie dla jego obliczenia, to nie jest możliwa jakakolwiek ich zmiana w rozporządzeniu, bez dokonania stosownych zmian, o charakterze merytorycznym, na poziomie ustawy, to zaś nie nastąpiło.

Odpowiedzialność zbiorowa

Minister finansów w rozporządzeniu zastosował w stosunku do samorządu takie same rygory, jak wobec całego sektora finansów publicznych, w tym – sektora rządowego, nie biorąc pod uwagę konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności samorządu. Nie przeprowadzono lub nie wzięto pod uwagę prognoz dotyczących wpływu nowej regulacji ani na dług publiczny podsektora samorządowego, ani na wysokość wskaźnika długu do dochodów, który ogranicza możliwości zaciągania długu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem udział zobowiązań samorządów w skonsolidowanym długu sektora finansów publicznych wynosi nieco ponad 5 proc. Samorządy dysponują w skali rocznej blisko 180 mld zł, z czego na inwestycje przeznaczają prawie 24 proc.; rząd ma do dyspozycji blisko 300 mld zł, a inwestuje ok. 15 mld (5 proc.).

Zadłużenie samorządów w stosunku do ich dochodów rocznych wynosi niespełna 30 proc., zadłużenie rządu (Skarbu Państwa) sięga prawie 330 proc. dochodów budżetu państwa! Odpowiedzialność za wzrost

zadłużenia sektora rządowego, a także praktyczne konsekwencje stąd wynikające próbuje się przerzucić na samorządy, zwłaszcza miejskie, które są liderami zaangażowania inwestycyjnego.

Równocześnie warto zaznaczyć, że w ostatnich latach nastąpiło istotne uszczuplenie dochodów samorządu – choćby obniżenie stawek podatku PIT, ulga prorodzinna czy likwidacja opłat skarbowych. Na samorządy nakłada się nowe zadania bez zagwarantowania środków na ich realizację, czego przykładem jest obniżenie wieku obowiązku szkolnego. Czynione są też oszczędności wydatków budżetu państwa kosztem samorządu. Wszystkie te i inne zmiany, również planowane na niedaleką przyszłość, następują bez rekompensaty utraconych przez samorząd wpływów lub ponoszonych dodatkowych kosztów. Wszystko to prowadzi do poważnych napięć w budżetach samorządowych, ograniczając ich zdolność do finansowania inwestycji.

Pomieszanie pojęć i jego skutki

Rozporządzenie miesza problematykę statystyki długu publicznego (i wymagań Unii Europejskiej w tym zakresie – ESA'95) ze środkami kontroli długu publicznego. Postanowienia ESA'95 mają przede wszystkim zaspokajać potrzebę dostępności porównywalnych, bieżących i rzetelnych informacji na temat struktury i dynamiki sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów i regionów. Oczywiście rząd musi kontrolować poziom długu publicznego, ale rozporządzenie, próbując mierzyć skutki ekonomiczne zadłużenia, myli podejście sprawozdawcze z podejściem represyjnym, czego skutki już obecnie są widoczne na tle praktyki nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych.

W rezultacie zmieniony przepis art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stwarza ryzyko naruszenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego gwarantowanej w art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 konstytucji RP, i to w tak newralgicznej sferze, jaką jest stabilność finansów samorządowych. Rozporządzenie wydane na jego podstawie, rozszerzając katalog tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, posługuje się określeniami tak nieprecyzyjnymi jak "umowy nienazwane (...), które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu". Tego typu określenia, dopuszczalne przy analizie statystycznej, są nie do zaakceptowania w przepisach, których naruszenie niemal automatycznie pociąga za sobą dotkliwe sankcje, tak dla jednostek samorządu terytorialnego, jak i dla osób pełniących funkcje w samorządzie.

Rozporządzenie zostało wydane 23 grudnia 2010 r., ogłoszono je w Dzienniku Ustaw nr 252 z datą 29 grudnia 2010 r., a weszło w życie 1 stycznia 2011 r. Nowa regulacja okazała się całkowitym zaskoczeniem dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, naruszając przy okazji art. 2 konstytucji RP i wynikające z tego przepisu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony interesów w toku – z uwagi na wprowadzenie nagłych, nieoczekiwanych zmian, z pominięciem jakichkolwiek przepisów przejściowych oraz okresu vacatio legis.

Wydając rozporządzenie, nie wzięto też pod uwagę, że do 1 stycznia 2014 r. obowiązują przepisy art. 170 poprzedniej ustawy o finansach publicznych (z 2005 r.), który określa kryteria (limity) ostrożnościowe w samorządzie. Jeżeli na gruncie nowych przepisów dojdzie do przekroczenia tych limitów, jednostka samorządu terytorialnego nie będzie mogła zaciągać żadnych nowych zobowiązań wpływających na poziom długu publicznego, będzie też zmuszona do wycofania się ze zobowiązań dotąd podjętych, które – co trzeba zaznaczyć – w chwili ich podejmowania nie naruszały procedur ostrożnościowych długu publicznego, obecnie natomiast prowadzą do przekroczenia limitów obowiązujących w tym zakresie. W takim stanie rzeczy regionalna izba obrachunkowa powinna przedstawić stosowny raport o stanie

gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, co może także doprowadzić do konieczności zastosowania drastycznych środków represyjnych, z ustanowieniem zarządu komisarycznego włącznie. Na marginesie dodajmy tu, że minister finansów chce też podporządkować sobie regionalne izby obrachunkowe, co – gdyby stało się faktem – stanowiłoby naruszenie art. 171 konstytucji.

Obowiązywanie nowych przepisów od 1 stycznia 2011 r. pociągnie za sobą konieczność nagłych i nieprzewidzianych wcześniej zmian wieloletnich prognoz finansowych i budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego, które wskutek zmiany sposobu obliczania państwowego długu publicznego, bez swojej winy i działając na podstawie prawa obowiązującego do końca 2013 r., przekroczą limit przewidziany w art. 170 poprzedniej ustawy o finansach publicznych. Należy zaś podkreślić, że art. 170 nie został zmieniony w ustawie nowelizującej; tym samym rozporządzenie, poprzez swoje skutki, pozostaje w rażącej sprzeczności z obowiązującym przepisem rangi ustawowej, co stanowi jeszcze jedno naruszenie art. 92 ust. 1 konstytucji RP, który stwierdza, że rozporządzenia wydawane są „w celu wykonania ustawy”.

To nie wszystko...

Równoległe z rozporządzeniem z 23 grudnia 2010 r. rząd zamierza także wprowadzić dalsze ograniczenia dla samorządu poprzez zmniejszenie dopuszczalnego deficytu budżetów samorządowych do 4 proc. w relacji do ich dochodów już w 2012 r., a w kolejnych latach – do 3, 2 i wreszcie w 2015 r. – do 1 proc., i to bez uwzględnienia obowiązujących wieloletnich planów inwestycyjnych i zawartych już umów, a także wyzwań nowej perspektywy finansowej UE.

A dodatkowo planuje się także przedłużenie okresu obowiązywania limitu długu jednostki samorządu terytorialnego do dochodów (60 proc.) poza rok 2013.

Projektowane działania – niezależnie od ich oceny konstytucyjnej – niweczą zdolność samorządów do realizowania zadań publicznych. Jeśli finanse publiczne są w kryzysie, zamiast przerzucać cały ciężar sanacji na samorządy, trzeba szukać oszczędności na wielu polach, przede wszystkim w sferze rządowej, w tym ograniczać zakres obowiązkowych zadań państwa, redukując tym samym wydatki publiczne, zwłaszcza tzw. wydatki sztywne – zarówno w administracji rządowej, jak i w samorządzie. Tymczasem, jak gdyby nigdy nic, na samorząd nakłada się kolejne zadania. Ostatnio przyjęta ustawa o działalności leczniczej z mocy prawa przerzuca ciężar zadłużenia szpitali na samorządy, wypychając wiele z nich w ślepą uliczkę zadłużenia, z konsekwencjami w postaci zarządu komisarycznego.

Zamiar zredukowania w najbliższych latach deficytu sektora finansów publicznych, zrozumiały zarówno ze względu na oczekiwania Unii Europejskiej, jak i wobec zagrożeń kryzysem finansowym, nie może nastąpić głównie kosztem samorządu, ponieważ spowoduje to drastyczne zmniejszenie inwestycji oraz radykalne ograniczenie wykorzystania środków strukturalnych UE. Nie będzie budować się dróg, kanalizacji, obiektów użyteczności publicznej. Narastanie luki infrastrukturalnej nie pozostanie też bez wpływu na sektor przedsiębiorstw i rynek pracy.

Istotnym skutkiem dokonanych i planowanych zmian w systemie finansów samorządowych może być zahamowanie tempa rozwoju Polski.

Źródło: Dziennik Rzeczpospolita