

Kulesza: Minister spuszcza na gospodarkę śnieżną kulę



Rozmawiał Piotr Skwirowski 2011-04-26, ostatnia aktualizacja 2011-04-25 20:32:57.0

Działania ministra finansów zmierzające do ograniczenia możliwości zadłużania się przez samorządy wyhamują inwestycje, uderzą w sektor przedsiębiorstw i rynek pracy - mówi prof. Michał Kulesza. - Wracamy do systemu, w którym rząd będzie decydował, co samorządy mogą robić. Tak już było. I się nie sprawdziło.

Piotr Skwirowski: Minister finansów, który walczy z szybko rosnącym zadłużeniem państwa, uznał, że oszczędzać powinny też samorządy. Chce im ograniczyć możliwość zadłużania się, bo dług samorządów powiększa dług państwowy. To dobry pomysł?

Prof. Michał Kulesza, twórca reformy samorządowej, partner w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka: Nie przeczę, konieczność reakcji na sytuację kryzysową w finansach publicznych jest niepodważalna. Jednak, żeby to było skuteczne, nie wystarczą jeden czy dwa spektakularne ruchy dobiegające się do tej kieszeni, gdzie zdaje się, że jest więcej pieniędzy. Potrzebna jest żmudna praca czyszcząca system, której od wielu lat nikt w Polsce nie wykonał. Czyli mówiąc krótko - nie wystarczy zabrać pieniądze z OFE czy zabronić zadłużania się samorządom, żeby uratować finanse publiczne. Trzeba szukać różnego rodzaju oszczędności, niepotrzebnych wydatków w całym systemie finansów publicznych.

Jeśli w całym, to także w samorządach.

- Oczywiście, także w samorządach. Tylko że system finansów publicznych jest zbudowany jak cebula. W środku jest coś twardego, i to są finanse rządowe. A potem są kolejne elementy, które nie należą już do tego jądra. I jest ciekawe, że minister finansów zabiera się i skubie te zewnętrzne elementy systemu finansów publicznych. Skubie fundusze emerytalne, skubie samorząd, a nie skubie administracji rządowej i tych zadań państwa, które Sejm ustawił na państwo nałożył. A przecież gros zadłużenia państwa związane jest z zadłużeniem sektora państwowego. Udział długu samorządowego w ogólnym zadłużeniu publicznym wynosi 5 czy 6 proc. Z drugiej strony nakłada się na samorząd takie same ograniczenia, jakie nakłada się na organy administracji rządowej, chociaż to samorząd, a nie organy administracji rządowej mają konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność, w tym samodzielność finansową. Pomija się marnotrawstwo u siebie, a szuka się pieniędzy w cudzych ogródkach.

Minister finansów szkodzi samorządom?

- To, co minister finansów zrobił w stosunku do samorządów, jest na kilka sposobów sprzeczne z konstytucją. Pod sam koniec zeszłego roku minister wydał rozporządzenie, które zmieniło sposób liczenia długu samorządów, nakazując wliczać do niego m.in. projekty realizowane w ramach tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego. I to nie tylko to przyszłe, ale też te już realizowane! Rozporządzenie opublikowano 29 grudnia, weszło w życie od 1 stycznia 2011 r., de facto z mocą wsteczną. Oprócz tego, że to jest sprzeczne z konstytucją, to działania ministra będą po prostu prowadziły do zahamowania inwestycji, a więc do zahamowania rozwoju gospodarczego w Polsce. A to już nie jest tylko czysto formalny problem prawny. Samorząd ma dziś wydatki inwestycyjne bodaj dwa razy większe niż rząd. W znacznej części są to przy tym wydatki związane z wykorzystaniem pieniędzy europejskich. Zadłużenie samorządów jest związane przede wszystkim z pozyskiwaniem pieniędzy na tak zwany wkład własny w inwestycje wspierane pieniędzmi europejskimi. Bo to nie jest tak, że ktoś ci przynosi pieniądze w worku, zostawia w przedpokoju i możesz robić z nimi co chcesz. To są pieniądze dedykowane na bardzo konkretne zadania, ale żeby je wziąć, trzeba też dać. Działania ministra finansów, które traktują samorząd jakby to było jego własne podwórko, naruszają stabilność finansów samorządów a przez to - sens reformy samorządowej. Nagle ktoś przychodzi z siekierą i mówi "tego nie wolno". I to nie za cztery czy pięć lat, tylko od wczoraj. Więc z jednej strony jest to strzał w kolano samorządowe, bo zapewne trzeba będzie zrezygnować z już zawartych kontraktów, nie zawierać nowych, nie wykorzystywać pieniędzy europejskich. Ale jest to też strzał w drugie kolano, rządowe, bo to rząd, a nie samorząd, odpowiada za rozwój gospodarczy. Działania ministra będą miały taki skutek, że wyhamują inwestycje samorządowe, uderzą w sektor przedsiębiorstw, a także w rynek pracy. A stąd się biorą podatki, stąd się biorą miejsca pracy. Minister finansów spuszcza na gospodarkę śnieżną kulę.

Minister nie powinien zatem nic robić?

- Powinien ciąć te rzeczy, które nie wywołują tego typu sytuacji. Jeśli będzie ciął po równo, to możemy się spodziewać tego, czegośmy doświadczyli parę lat temu i bardzo trudno było się nam potem z tego wydobywać, czyli mówiąc krótko, nieplanowanego wychłodzenia gospodarki. Wydaje mi się, że to jest na tyle poważny dylemat, że trzeba o nim rozmawiać. Trzeba się przyrzec temu systemowi, zobaczyć, ile pracy, ilu ludziom i firmom dają inwestycje samorządowe.

Jest cała masa zarzutów co do legalności działania ministra finansów. Są też wątpliwości gospodarcze i społeczne. Bo planuje się spłaszczenie deficytu budżetów samorządowych niemal do zera w ciągu kilku lat. Jeżeli będzie zastosowany algorytm tzw. 4, 3, 2, 1 [deficyt samorządów w 2012 r. nie będzie mógł przekraczać 4 proc., w 2013 - 3 proc., w 2014 - 2 proc., a w 2015 - 1 proc. ich dochodów] albo 5, 3, 2, 1, bo różne warianty się rozważa, to oprócz tego, że dziś samorząd dostaje w łeb, bo musi bardzo szybko przymknąć przedsięwzięcia w toku, to najbardziej dostanie, a właściwie wszyscy dostaniemy, w 2015 r., gdy wejdzie limit 1-proc., kiedy będzie nowa perspektywa finansowa i po okresie przygotowawczym rozpocznie się wydawanie pieniędzy unijnych. Na te pieniądze europejskie, tak jak obecnie, znów potrzebny będzie własny wkład. Skąd go wziąć? Nie wiadomo.

Zadania samorządów się nie zmniejszają. Ciągłe są zwiększane. Ciągłe się na tego konia, a właściwie osła, nakłada dodatkowe ciężary, nie dając mu paszy. Bo od wielu lat relacja nowych zobowiązań do źródeł finansowania jest też niezgodna z konstytucją. Tam się mówi o adekwatności zadań i pieniędzy. A takiej adekwatności nie ma. Więc teraz osioł się po prostu rozkraczy. Dalej nie pojedzie. I wówczas znamujemy - wiem, że to zabrzmi górnolotnie, ale to jest prawda - jedyną okazję w całym tysiącleciu, kiedy dostajemy duże pieniądze na rozwój, wyraźnie dedykowane na poszczególne obszary działań. Przed 2007 r. ich nie było i po 2021 r. też ich pewnie nie będzie. Więc co oddać? Odesłać? Napisać list do Brukseli z adnotacją: adresat nieznamy, bo Polska tych pieniędzy nie weźmie?

No, ale faktem jest, że tempo zadłużania się samorządów w ostatnim czasie szybko rośnie.

- Ale gdzie tam. To jest fakt statystyczny. Jak pan zdradza żonę, a ja nie zdradzam, to każdy z nas zdradza po połowie? Zadłużają się przede wszystkim duże miasta, które są lokomotywami rozwoju. Ale nawet one nie zadłużają się ponad obowiązujące limity. Nie ma czegoś takiego.

Na razie. Ale jeśli dojdą do tych limitów, to i tak nie będą mogły dalej inwestować.

- Owszem, nie. Ale to się rozkłada w czasie i pewne zadłużenia, które dzisiaj występują, za cztery czy pięć lat zostaną spłacone. Statystyczne zadłużenie samorządu nie jest wielkie. Owszem są miasta bardziej zadłużone, ale są też zadłużone mniej. Co ciekawe, zmiana całego mechanizmu zadłużeniowego jest już przewidziana w prawie, które wejdzie w życie 1 stycznia 2014 r. Zapisano ją w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Tam zmienia się kryteria z dość prostackiej zasady 60 proc. dochodu dopuszczalnego zadłużenia i uzależnia się go od tzw. nadwyżki operacyjnej, czyli od tego, ile naprawdę samorząd ma pieniędzy. Ale minister finansów próbuje wprowadzić te swoje limity, wprowadzić te swoje ograniczenia dotyczące tytułów dłużnych [zapisane w rozporządzeniu z końca zeszłego roku] i jeszcze utrzymać poprzedni limit 60 proc. To jest likwidacja samorządu, jego aktywności prorozwojowej, jego misji zaspokajania potrzeb zbiorowych. Już dziś likwiduje się szkoły, mniejsze sądy, posterunki policji, placówki pocztowe. Tylko że nic złego nie dzieje się ani w samorządzie, ani w Polsce. Nie ma takiej sytuacji, żeby z jednej strony zmuszać władze lokalne do wycofywania się z działań z zakresu użyteczności publicznej, z drugiej zaś drastycznie ograniczać czynniki napędzające gospodarkę, której rozwój przynosi wzrost dochodów publicznych, co pozwala uzupełnić lukę w finansowaniu podstawowych potrzeb zbiorowych. To są wszystkie działania prewencyjne. Tylko, że to jest tak, jakby wszystkim, którzy jeżdżą samochodami, zabrano samochody, bo są wypadki. Wracamy do systemu, w którym to rząd będzie decydował o tym, co samorządy mogą robić. Tak już było. I się nie sprawdziło, jak niektórzy pamiętają.

Wprowadzając te limity, minister chce zmusić samorządy także do lepszego wydawania pieniędzy na wydatki stałe. Żeby np. likwidowały szkoły, które nie są potrzebne, bo liczba uczniów spada.

- Ale przecież samorządy wydają pieniądze znacznie lepiej niż rząd. Działają pod bezpośrednią kontrolą polityczną opozycji w samorządzie. Jeśli się weźmie sumę budżetu państwa i podzieli przez 460 posłów, to widać, jak wygląda kontrola polityczna wydawania pieniędzy w administracji rządowej. A jak weźmie się budżet dowolnej gminy czy miasta i podzieli przez liczbę radnych, to widać, jaka tam jest kontrola każdej złotówki, jak każdą inwestycję bada się pod światło. Długi samorządów nie idą na wydatki konsumpcyjne, to nie są złe długi. To są zobowiązania, które kreują rozwój. Większość wydatków samorządu to nie złote klamki ani złote sedesy. Owszem to trzeba ciąć, bo po co w samorządzie złote sedesy.

Większość wydatków samorządowych wynika ze zobowiązań nałożonych na samorządy przez ustawy. Być może wiele z tych zobowiązań jest ponad możliwości naszego kraju. Minister finansów skierował ostrze w niewłaściwym kierunku. Bo może trzeba np. zmodyfikować Kartę nauczyciela i wtedy natychmiast deficyty samorządowe spadną, jako że ogromna część wydatków samorządowych jest związana z zatrudnieniem i pensjami nauczycielskimi, które są sztywno ustalone w Karcie. Takich obszarów, gdzie zobowiązania finansowe samorządu są wprost pochodną regulacji ustawowej, jest wiele. Ale minister nie szuka oszczędności u źródeł wydatków, czyli w przepisach, które dotyczą różnych dziedzin działania samorządu, tylko przy kasie, tam gdzie te wydatki są realizowane.

Widzi pan jakieś pole do kompromisu, żeby minister mógł coś na samorządach oszczędzić?

- Kompromis wymaga czegoś od dwóch stron. Rząd nie podejmuje żadnych kroków związanych z ograniczeniem wydatków sztywnych. Mówiliśmy o Karcie nauczyciela, a są też emerytury górnicze, policjanci, którzy po 15 latach idą na emeryturę, KRUS...

Ale rząd zapowiada, że podejmie te kroki.

- Kiedy podejmie? To jest jak w tym dowcipie, że stoi śpiewaczka w operze i mówi: umieram, umieram, umieram... I w końcu widz w pierwszym rzędzie woła: no już wreszcie umrzyj do cholery, bo trudno wytrzymać. Więc rząd zapowiada, zapowiada, zapowiada i z tych zapowiedzi nic nie wynika.

Bo działa w pewnych realiach politycznych. Bo nie jest sztuką podjąć kroki, po których przegra się wybory i odda władzę.

- Pan się głęboko myśli, dając ten przykład.

Staram się być adwokatem diabła.

- Tu diabła nie ma, jest tylko minister Rostowski. A w samorządach też są problemy polityczne. W tym samorządy niczym się tu nie różnią od rządu. Też składają obietnice wyborcom. Tyle że jak się pan przejedzie po Polsce, to zobaczy, że obietnic dotrzymują. Więc tego typu działania, jakie podejmuje minister Rostowski, będą prowadzić do utraty wiarygodności polityków lokalnych - ciężko się im będzie tłumaczyło wyborcom, że to nie oni zawiedli, lecz rząd.

Dodatkowo, tak się akurat obecnie składa, że partie koalicji rządowej rządzą też w większości samorządów. Jeśli rząd chce to stracić, to ma na to rzeczywiście świetny pomysł. Szczerze mówiąc, nie wpadłem na to wcześniej. Myślałem, że to jest szkodliwe tylko dla gospodarki oraz konstytucyjnego modelu państwa polskiego. A to jest szkodliwe także dla establishmentu politycznego. Na gospodarce komunalnej trudno jest wygrać wybory parlamentarne, bo tu nie ma żadnych fajerwerków, ale przegrać jest bardzo łatwo.