



STANOWISKO UNII METROPOLII POLSKICH w sprawie koniecznej sanacji systemu finansów samorządowych

I. Wprowadzenie

I.1. Wkład samorządów głównych miast RP oraz innych gmin i powiatów obszarów metropolitalnych w rozwój regionalny (terytorialny) Polski ma znacznie fundamentalne. Licząc według skali wydatków na usługi i infrastrukturę publiczną, jest wielokrotnie większy niż samorządu województwa. Zasadnie można twierdzić, że regiony metropolitalne są głównymi „fabrykami” PKB Polski.

I.2. Ta zasadnicza rola wielkich miast w rozwoju regionalnym kraju jest ograniczana nie tylko brakiem podmiotowości obszarów metropolitalnych i autentycznego partnerstwa w praktyce rozwoju regionalnego, ale także brakiem prawdziwego władztwa finansowo-podatkowego miast i gmin w zakresie opłat i podatków lokalnych, w szczególności w odniesieniu do podatku od nieruchomości, który jest głównym źródłem realnie własnych dochodów gminy. Udział w podatku PIT i CIT jest dochodem własnym tylko „w rozumieniu ustawy”.

I.3. W obliczu unijnego i światowego kryzysu gospodarczego, a w konsekwencji i spowolnienia rozwoju Polski, konieczna jest sanacja systemu finansów samorządowych, w której kwestia władztwa finansowo-podatkowego miast i gmin Rzeczypospolitej powinna być traktowana jako wyzwanie pierwszorzędne.

I.4. Mając na względzie strategię finansową Rządu, słusznie dbającego o bezpieczeństwo ekonomiczne Polaków, a jednocześnie próbującego tworzyć warunki dla rozwoju polskich przedsiębiorców, UMP domaga się takich zmian w prawie, które przede wszystkim zwiększą potencjał inwestycyjny głównych miast kraju, pozwalający na realizację infrastruktury warunkującej rozwój gospodarki, zwłaszcza innowacyjnej. Zwiększenie potencjału inwestycyjnego głównych miast Polski jest też warunkiem budowy infrastruktury osiedleńczej i rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem, jako oferty dla młodych Polek i Polaków.

II. Postulaty zwiększenia dochodów JST dzięki uelastycznieniu ich pobierania (bez skutków dla budżetu państwa)

II.1. Wprowadzenie „podatku od lokalizacji” - mechanizmu, w którym stawki maksymalne podatku od nieruchomości (w części dotyczącej gruntu) zależałyby od wskaźnika PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podregionie NUTS-3. Ma to cel nie tylko fiskalny. Niemniej ważna jest możliwość sterowania wykorzystywaniem przestrzeni i ograniczanie bardzo kosztownego rozpraszania zabudowy.

II.2. Wprowadzenie możliwości nakładania większych stawek podatku od nieruchomości na sklepy wielkopowierzchniowe, dyskonty oraz galerie handlowe.

II.3. Wprowadzenie lokalnego podatku od reklam, jako elementu podatku od nieruchomości. Przede wszystkim będzie to instrument zapobiegający szpeceniu przestrzeni publicznej.

Powyższe propozycje nie spowodują ujemnych skutków finansowych dla budżetu państwa i niczego nie narzucają samorządom. Stworzą im natomiast możliwość zwiększenia dochodów własnych.

III. Likwidacja zwolnień ustawowych lub rekompensata

III.1. Likwidacja ustawowych zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych. Przeniesienie upoważnienia do zwalniania na organ stanowiący JST. Ponieważ ustawowe zwolnienia i ulgi nie są uwzględniane jako potencjalne dochody JST przy wyliczaniu subwencji ogólnej - nie należy również uwzględniać zwolnień i ulg udzielanych przez organ stanowiący JST.

W razie utrzymania ustawowych zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych, budżet państwa powinien je rekompensować gminom.

IV. Racjonalizacja poboru podatków, doprecyzowanie przepisów prawa

IV.1. Zastąpienie podatków: rolnego i leśnego podatkiem od nieruchomości - z adekwatnymi stawkami.

IV.2. Doprecyzowanie definicji: budowla, względy techniczne.

IV.3. Dookreślenie zasad opodatkowania części wspólnych budynków, lokali użytkowych i garaży.

IV.4. W ustawie o podatku od towarów i usług precyzyjne określenie podmiotowości podatnika i uregulowanie kwestii opodatkowania samorządowych jednostek budżetowych.

IV.5. Odstąpienie od opodatkowania odszkodowań podatkiem VAT.

V. Modyfikacja rozwiązań dotyczących limitowania długu

V.1. Należy skorygować wzór z art. 243 uofp poprzez wprowadzenie do mianownika dochodów bieżących i wyłączenie odsetek z prawej strony licznika. Zmiana ta doprowadzi wzór do logicznej poprawności.

V.2. Proponujemy wprowadzenie do uofp zapisu, który umożliwiałby jednostce samorządu uzyskanie zgody RIO na czasowe np. trzyletnie, niespełnienie warunku określonego w Art. 243 uofp, jeśli z dokonanej przez RIO analizy WPF wynika, iż warunek ten będzie w kolejnych latach spełniony.

VI. Zmiany służące podniesieniu efektywności działania samorządu terytorialnego (odbiurokratyzowanie)

VI.1. Należy znieść ustawę o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym, wprowadzając stosowne zapisy do Kodeksu cywilnego, ustawy o zamówieniach publicznych, ustawy o gospodarce nieruchomościami. Partnerstwo Publiczno-Prywatne to rodzaj długoterminowej umowy cywilnoprawnej, przy zawieraniu której należy kierować się największą starannością, wykorzystując wypracowane regulacje unijne. Dodatkowo należy wprowadzić zmiany w definicji wydatków majątkowych w uofp, by odzwierciedlała ona charakter ekonomiczny wydatku (wkład własny, część opłaty za dostępność).

VI.2. Na podstawie odpowiedniego zapisu w uofp, organ stanowiący JST powinien zostać upoważniony do przekazywania organowi wykonawczemu kompetencji do zmieniania budżetu JST w zakresach określonych przez organ stanowiący odrębną uchwałą. Jest to szczególnie potrzebne w dużych JST, w których dokonuje się wielu zmian w budżecie.

VI.3. Należy wprowadzić ustawowy zapis, że kierownik jednostki organizacyjnej gminy może podejmować decyzje o odstąpieniu od dochodzenia lub egzekucji należności o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym od osób fizycznych i osób prawnych - jeśli kwota wraz z odsetkami nie przekracza kosztów dochodzenia lub egzekucji należności.

VI.4. Należy umożliwić lokowanie środków będących na rachunkach – bez wyłączeń dotacji (art.48 uofp). Obecny zapis jest korzystny tylko dla banków.

VI.5. Minister Finansów w rozporządzeniu z 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej JST (Dz.U. poz. 86) narzucił wzór uchwały organu stanowiącego JST. Ten błąd legislacyjny należy naprawić. Rozporządzenie może określać jedynie wzór sprawozdania JST - w zakresie upoważnienia ustawowego.

VI.6. W ww. rozporządzeniu, we wzorze dotyczącym WPF, brakuje pozycji: „odsetki od długu zaciąganego w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych”, które podlegają ustawowym wyłączeniom, zgodnie z Art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., obowiązującym do końca 2013 r. Brak ww. pozycji może spowodować, że wskaźnik obsługi zadłużenia dla roku 2013 będzie zawyżony i przekroczy ustawowo dopuszczalne 15%.

Wnosimy zarazem o usunięcie usterek utrudniających stosowanie systemu informatycznego Besti@.

VI.7. Należy odejść od konieczności wydawania decyzji przy wymiarze podatku od nieruchomości, poprzez wprowadzenie systemu składania deklaracji przez mieszkańców, również elektronicznie, podobnie jak w przypadku podatków dochodowych.

VII. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa dla inwestycji samorządowych o strategicznym znaczeniu dla państwa

VII.1. W ustawie z 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne należy wprowadzić zapisy dotyczące uproszczonych procedur udzielania gwarancji i poręczeń na kredyty lub emisje obligacji realizowane przez JST, a służące finansowaniu programów inwestycyjnych - zarazem wyłączając kwoty spłat rat lub wykupu obligacji (wraz z odsetkami) z limitu zadłużenia określonego w Art. 243 uofp. Uproszczona procedura może być zastosowana wobec JST, w których od co najmniej 3 lat przeprowadza się badanie rocznych sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta oraz międzynarodowy rating na poziomie inwestycyjnym.

VIII. Inne postulaty

VIII.1. Tzw. „wpłatę na Janosikowe” należy pomniejszyć o kwoty wypłaconych odszkodowań z tytułu planów zagospodarowania przestrzennego i tzw. „dekretu Bieruta”.

Przy wyliczaniu wpłat na subwencję równoważącą nie należy brać pod uwagę wpływów z opłaty eksploatacyjnej za zniszczone środowisko.

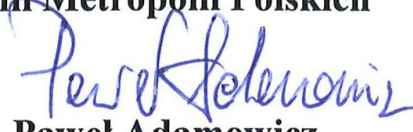
VIII.2. Domagamy się wprowadzenia do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP) oddzielnej części poświęconej podsektorowi samorządowemu, jako tej części sektora finansów publicznych, która odpowiada za większość inwestycji w kraju. Tylko w WPFPP można cyklicznie kontrolować relacje między podsektorami. WPFPP powinien być przedmiotem stałej i wnikliwej debaty prowadzonej w ramach Komisji Wspólnej.

VIII.3. UMP domaga się, aby do wyliczania wpłat gmin i powiatów do puli subwencji równoważącej była brana nie liczba osób zameldowanych, która nie odzwierciedla faktycznej liczby osób żyjących w danej JST. Do wyliczenia faktycznej liczby mieszkańców danej JST przyjmując odpowiednie wskaźniki korygujące. Pozwala to na uwiarygodnienie liczby osób w mianownikach wskaźników G i P, tak by uwzględnić koszty ponoszone przez miasta na obsługę tych osób.

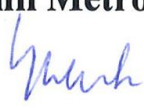
VIII.4. Popierając prace Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczące udoskonalenia oceny skutków regulacji prawnych, UMP zgłasza postulat, aby prognozowanie skutków regulacji przeprowadzać dla poszczególnych kategorii JST. Nigdy dla sektora samorządowego jako całości. Także podział: gminy - powiaty - województwa jest zbyt mechaniczny i nie oddaje rzeczywistych procesów. Bezwzględnie zawsze oddzielnie należy wskazać skutki regulacji dla Warszawy, ze względu na jej wielkość (budżet stolicy to 42% wszystkich budżetów samorządowych w województwie mazowieckim) oraz skomplikowany, dwupoziomowy system zarządzania, z ustawowymi dzielnicami. Zawsze - jako kategoria - muszą być też wyróżnione miasta na prawach powiatu, a w miarę możliwości należy ocenić skutki regulacji dla każdego z tych miast oddzielnie.

VIII.5. Należy zmodyfikować sposób naliczania subwencji oświatowej w związku z finansowaniem szkół niepublicznych, tak by systemowo ograniczyć nadużycia. Zwiększanie kontroli byłoby mało skuteczne, a podniosłoby koszty systemu.

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich**


Paweł Adamowicz
Prezydent Miasta Gdańska

**Przewodnicząca Rady
Unii Metropolii Polskich**


Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent M.St. Warszawy