



Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie zmian w systemie podatków i opłat lokalnych oraz w ustawie o finansach publicznych

W efekcie wieloletniej dyskusji z udziałem Komisji Skarbników Miast UMP, przedstawicieli innych organizacji samorządowych i ekspertów, Unia Metropolii Polskich kieruje do Ministra Finansów RP poniższe postulaty.

A. Proponowane zmiany w systemie podatków i opłat lokalnych

- A1.** Likwidacja ustawowych zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych i wprowadzenie możliwości stosowania takich ulg - zgodnie z prowadzoną polityką osiedleńczą - przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (JST). Do czasu likwidacji ustawowych zwolnień i ulg należy wprowadzić obowiązek każdorazowej nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zatrzymując proces uchwalania nowych zwolnień i ulg w innych ustawach prawa materialnego.
- A2.** Zastąpienie podatku rolnego i leśnego podatkiem od nieruchomości o obniżonej stawce dla gruntów rolnych, z zastrzeżeniem, że obniżona stawka nie dotyczy gruntów będących w posiadaniu przedsiębiorcy lub podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą i niezajętego na działalność rolniczą. Wprowadzenie takiej zmiany ujednotoci system deklaracji i poboru podatku od nieruchomości. Dodatkowo należy wprowadzić możliwość doręczania decyzji ustalających wysokość zobowiązania tylko jednemu z małżonków (chyba że w aktach podatkowych zostanie złożone wyraźne zastrzeżenie w zakresie obowiązku doręczania deklaracji każdemu z małżonków osobno), przy czym należy utrzymać ich solidarną odpowiedzialność.
Wprowadzenie takiej możliwości spowoduje konieczność zmiany art. 92 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku, Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2017 poz. 201 z późn. zm.) poprzez rozszerzenie wyłączenia w zakresie stosowania art. 92 § 1)
- A3.** Zdefiniowanie autonomicznej definicji pojęcia „budowla” w przepisach prawa podatkowego i powiązanie jej z Klasyfikacją Środków Trwałych.
- A4.** Docelowo likwidacja obowiązku wydawania decyzji podatkowych na rzecz składania informacji podatkowych – tak jak w przypadku osób prawnych.

B. Proponowane kierunki zmian art. 243 ustawy o finansach publicznych

Zmiany mają na celu:

- zwiększenie efektywności wykorzystania środków z UE przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach perspektywy 2014-2020 i kolejnych tj: po roku 2020,
- dostosowanie limitów obsługi spłaty długu do rzeczywistej zdolności kredytowej jednostki,
- eliminacje błędów deformujących wskaźnik limitujący spłaty długu.

B1. Proponowany nowy zapis indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST w art. 243 ustawy o finansach publicznych

$$\left(\frac{R+O}{Db-Dbe}\right)_n \leq \frac{1}{7} \cdot \sum_{k=-3}^3 \frac{(Db_{n-k} - Dbe_{n-k}) + Sm_{n-k} - (Wb_{n-k} - Wbe_{n-k} - O_{n-k})}{Db_{n-k} - Dbe_{n-k}}$$

Gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota spłat rat kredytów, pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,

- O – planowane łączne odsetki, opłaty i prowizje od kredytów i pożyczek oraz odsetki, opłaty, prowizje i dyskonta od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- Db – dochody bieżące,
- Dbe – dochody bieżące z UE,
- Wb – wydatki bieżące,
- Wbe – wydatki bieżące z UE,
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku (dochody faktycznie wykonane z lat ubiegłych, ujęte w budżecie uchwalonym lub zapisane w projekcie budżetu ujmuje się w wielkościach wykonanych lub planowanych, natomiast dochody wykazane tylko jako prognoza w WPF ujmuje się w wysokości „0”),
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata,
- n+1 – rok następujący po roku budżetowym na który ustalana jest relacja,
- n+2 – rok następujący po roku budżetowym o dwa lata,
- n+3 – rok następujący po roku budżetowym o trzy lata.

Powyższy wzór zapisano z użyciem znaku Σ ; ewentualnie można zachować dotychczasowy sposób zapisania sumy, ale będzie to aż 7 składników, a nie 3 jak aktualnym zapisie art. 243.

Efekty proponowanej zmiany wzoru, dostosowujące limit do rzeczywistej zdolności kredytowej JST:

- 1) eliminacja podwójnego naliczania odsetek we wzorze indywidualnego wskaźnika zadłużenia poprzez wprowadzenie do formuły korekty wydatków bieżących o wszystkie koszty związane z pozyskaniem finansowania (opłaty, prowizje, odsetki). Pomniejszenie wydatków bieżących o ww. koszty pozwoli wyeliminować podwójne naliczanie odsetek (po prawej i lewej stronie wzoru);
- 2) minimalizacja wpływu wahań cykli koniunkturalnych poprzez objęcie wskaźnikiem 7 lat (3 lata poprzedzające, rok bazowy i trzy lata następujące). Uwzględnia to bieżącą sytuację jednostki, a nie tylko sytuację historyczną;
- 3) ograniczenie nieracjonalnej sprzedaży majątku lub procederu zawyżania dochodów z tego tytułu celem poprawy relacji wynikającego ze wzoru z uwagi na wyeliminowanie prognozowanych w WPF dochodów ze sprzedaży. Pozostanie jedynie tą część dochodów ze sprzedaży, która została faktycznie wykonana lub zweryfikowana przez organ nadzoru (RIO);
- 4) Ograniczenie zmienności wskaźnika w sytuacji incydentalnego wpływu dochodów (np. związanych z pozyskaniem dofinansowania unijnego i dochodów dotacyjnych na projekty majątkowe) za pomocą zmiany mianownika z dotychczasowych dochodów ogółem na dochody bieżące pomniejszone o dochody bieżące z UE.

B2. Poszerzenie katalogu wyłączeń z limitu spłaty długu w zakresie:

- a) jednorazowych transakcji związanych z wcześniejszą spłatą środkami własnymi lub nowym długiem o niższych kosztach obsługi,
- b) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, opłatami i prowizjami w związku z:
 - restrukturyzacją zadłużenia skutkującą zwiększeniem kosztów obsługi;
 - realizacją przedsięwzięć ekonomicznie efektywnych (tj. spełniających wskaźniki opłacalności wyliczane jak dla inwestycji komercyjnych np. NPV);
 - realizacją przedsięwzięć istotnych dla rozwoju gospodarczego regionu i/lub kraju, po uzyskaniu zgody Ministra Finansów i pozytywnej opinii RIO. W przypadku cofnięcia zgody MF lub zmiany opinii RIO na negatywną wyłączenie obowiązuje w terminie do 90 dni po otrzymaniu przez JST decyzji MF lub opinii RIO.

Proponowana zmiana:

1. Ułatwi aktywne zarządzanie długiem. Pozwoli na wcześniejszą spłatę zadłużenia, ułatwi jego restrukturyzację oraz da możliwość wykorzystania posiadanych własnych wolnych środków finansowych do spłaty istniejącego zadłużenia.
2. Umożliwi realizację projektów efektywnych ekonomicznie, lub projektów ważnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego regionu i/lub kraju (np. zwiększających wpływy podatkowe lub ograniczających poziom bezrobocia) nie ograniczając kontroli Ministra Finansów nad poziomem ogólnego zadłużenia Polski.
3. Ograniczy znaczenie i potrzebę tworzenia nowych SPV (tym samym ograniczy zarzuty ukrywania długu w spółkach komunalnych) oraz korzystania przez JST z niestandardowych sposobów pozyskiwania kapitału.

B3. Korekta obecnego katalogu wyłączeń z limitu spłaty długu w zakresie art. 243 ust.3a poprzez:

- a) zmianę w art.243 ust.3a limitu od którego nie stosuje się ograniczeń określonych w art.243. ust. 1 z 60% do 30%;
- b) doprecyzowanie zapisu, iż procentowy limit (60% lub 30%) odnosi się do wartości projektu określonego w umowie o dofinansowanie lub wpisanego na indykatywną listę projektów kluczowych sporządzoną przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego.

Proponowana zmiana:

1. Rozwieje wątpliwości interpretacyjne w zakresie podstawy do odliczeń oraz terminu, od którego można wykazywać te odliczenie (nie tylko od podpisania umowy o dofinansowanie, ale również od wpisania na listę projektów kluczowych).
2. Umożliwi zwiększenie liczby inwestycji realizowanych przez JST poprawiając jednocześnie zdolność do pełnego wykorzystania środków z UE w latach 2014-2020. Jest to szczególnie istotne wobec znaczącego wzrostu kosztów inwestycji wynikającego z obecnych uwarunkowań rynkowych.
3. Pozwoli przygotować się samorządom do następnej perspektywy unijnej po 2020 roku.

B4. Aktualizacja wskaźnika i WPF w zakresie ujętym w art. 243 ust.2

Aktualizacja art.243 ust.2 poprzez dopisanie do przepisu obowiązkowej korekty relacji, o której mowa w art.243 ust 1 w terminie 90 dni od daty przekazania ostatecznych sprawozdań budżetowych z wykonania budżetu za rok poprzedzający rok budżetowy na który ustalana jest relacja.

Pozwoli to na bardziej miarodajną i aktualną ocenę zdolności obsługi zadłużenia JST. Zniechęci do manipulacji planistycznych na koniec III kwartału roku poprzedzającego rok budżetowy w zakresie dochodów m.in. ze sprzedaży majątku lub prognozowanej nadwyżki operacyjnej.

C. Odbiurokratyzowanie finansów JST

Proponujemy ograniczenie dokonywania zmian w budżecie tylko do grup paragrafów, z obowiązkiem prezentowania pełnych szczegółów w sprawozdawczości.

Docelowo - podjęcie prac w zakresie zmiany klasyfikacji budżetowej z opcją jej uzadaniowienia.

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich**



**Rafał Dutkiewicz
Prezydent Wrocławia**

**Przewodnicząca Rady Fundacji
Unia Metropolii Polskich**



**Hanna Gronkiewicz -Waltz
Prezydent M.St. Warszawy**