

Postulaty dotyczące niezbędnych zmian legislacyjnych stabilizujących finanse jednostek samorządu terytorialnego

I. Propozycje zmian systemowych, stabilizujących dochody własne JST, które odbudują potencjał ekonomiczny samorządów do realizacji zadań publicznych oraz umożliwią realne, długoterminowe planowanie finansowe.

1. Urealnienie i stabilizacja wysokości subwencji oświatowej tj. powiązanie wysokości subwencji z wartością produktu krajowego brutto i ustalenie jej wysokości na poziomie nie mniejszym niż 3% PKB.

Największe obciążenie budżetów JST (w części operacyjnej) stanowią wydatki na oświatę. Jednocześnie od roku 2016 wzrasta w niespotykanym wcześniej tempie niedofinansowanie oświaty z części oświatowej subwencji ogólnej – luka finansowa w oświacie samorządowej rośnie o niemal 3 mld zł rocznie. Osiągając obecnie niespotykaną wcześniej wartość 37 mld zł. Dlatego w opinii UMP konieczna jest zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalania wysokości subwencji oświatowej poprzez powiązanie jej wysokości z PKB (na poziomie nie mniejszej niż 3% PKB).

2. Pełna rekompensata dla JST skutków zmian podatkowych z lat 2019-2022 wraz z wprowadzeniem mechanizmów systemowych zabezpieczających samorządy lokalne przed skutkami ewentualnych, przyszłych zmian w podatkach stanowiących ich dochody.

Zmiany systemowe w prawie podatkowym wprowadzone przez rząd w latach 2019 - 2022, doprowadziły do drastycznego uszczuplenia dochodów własnych JST, w szczególności tych pochodzących z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT).

Szacuje się, że samorządy tylko w latach 2021-2023 nie otrzymały z udziałów w PIT 42 mld zł (21 mld zł po uwzględnieniu rekompensat z BP), z czego **12,1 mld zł** to ubytek w dochodach budżetowych największych **Miast** zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich (8,2 mld zł po uwzględnieniu rekompensat z BP).

3. Zwiększenie udziałów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z PIT oraz objęcie JST udziałem w podatku dochodowym pobieranym w formie ryczałtu.
4. Usunięcie wad systemu wyrównawczego (tzw. „Janosikowe”) stwierdzonych m.in. przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 26 lutego 2013 roku (sygn. akt S 1/13) tj. zmiany wartości współczynników determinujących wysokość wpłat, urealnienie liczby mieszkańców.
5. Wprowadzenie subwencji rekompensującej samorządom lokalnym, zapłacony i nieodliczony VAT z tytułu zrealizowanych inwestycji publicznych.

Proponuje się, aby subwencja stanowiąca równowartość zapłaconego i nie podlegającego odliczeniu podatku VAT, była wypłacana w roku następnym po dokonaniu wydatku inwestycyjnego, na podstawie wniosku JST. Niniejsze rozwiązanie będzie stanowiło mechanizm motywujący samorządy lokalne do coraz większego zaangażowania w realizację projektów inwestycyjnych, co w konsekwencji pozytywnie wpłynie na ich możliwości rozwojowe i zdolność do realizacji zadań publicznych.

6. Wprowadzenie dodatkowej subwencji drogowej dla miast na prawach powiatu z przeznaczeniem na utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich.

Obecne przekazywane z budżetu państwa środki finansowe nie pokrywają w pełni bieżących kosztów utrzymania tej kategorii dróg. Samorządy lokalne coraz częściej nie stać na ponoszenie niezbędnych nakładów inwestycyjnych, w tym odszkodowań za wykup nieruchomości gruntowych pod te drogi. Dlatego też postuluje się, aby dodatkowa subwencja drogowa, w tym mechanizm ustalania jej wysokości oparty był o średnie stawki utrzymania i remontów tej kategorii dróg obowiązujące w GDDKiA. Ponadto, w celu zwiększenia jej przejrzystości proponuje się podział subwencji na część operacyjną i inwestycyjną.

II. Propozycje zmian legislacyjnych urealnijające dochody własne JST, a nie obciążające finansowo budżetu państwa.

1. Podatki i opłaty lokalne

1) Objęcie podatkiem od nieruchomości gruntów sklasyfikowanych jako użytki rolne, niezajętych na działalność rolniczą.

Postulowane rozwiązanie zakłada, że podatek rolny obciążał będzie tylko podmioty faktycznie prowadzące działalność rolniczą, a nie np. nabywających użytki rolne w celach inwestycyjnych. Zauważyć przy tym należy, że często grunty sklasyfikowane jako użytki rolne, które są położone w granicach administracyjnych gmin miejskich, w planach zagospodarowania przestrzennego przewidziane są na cele inne niż rolnicze np. pod zabudowę mieszkaniową, usługową, przemysłową itp., co jest dodatkowym argumentem przemawiającym za ich objęcia podatkiem od nieruchomości. Nie bez znaczenia jest również fakt, że proponowana zmiana spowoduje obniżenie kosztów poboru podatków lokalnych, w szczególności w gminach miejskich.

2) Rewizja katalogu zwolnień ustawowych w podatku od nieruchomości, w tym rezygnacja z części zwolnień (np. **infrastruktury kolejowej**), które budzą wątpliwości w zakresie zgodności z prawem wspólnotowym regulującym zagadnienia pomocy publicznej. Rezygnacja z tych zwolnień pozwoli zminimalizować liczbę sporów na linii podatnik samorządowy organ podatkowy.

Jednocześnie postuluje się wprowadzenie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych mechanizmu rekompensującego z budżetu państwa utracone przez gminy dochody podatkowe, z tytułu każdego kolejnego zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych wprowadzanych przez ustawodawcę. Zmiana ta zagwarantuje stabilność dochodów własnych gmin i ograniczy przerzucanie na samorządy skutków fiskalnych preferencji ustawowych wprowadzanych w podatkach lokalnych.

3) Rozszerzenie władztwa podatkowego gminnych organów stanowiących o kompetencje do ustanowienia obok inkasenta również płatnika opłat lokalnych (w szczególności opłaty miejscowej/uzdrowskiej).

Przedstawiona zmiana w znacznym stopniu ułatwi pobór tych opłat i tym samym zwiększy wydajność fiskalną tego źródła dochodów własnych gmin.

2. Opłata skarbową, opłaty administracyjne

Urealnienie stawek opłaty skarbowej (tj. podwyższenie o co najmniej 30%) oraz wysokości innych opłat publicznoprawnych wraz z jednoczesnym wprowadzeniem w prawie materialnym mechanizmu zakładającego automatyczną waloryzację stawek o np. wskaźnik wzrostu najniższego wynagrodzenia lub skumulowany wskaźnik inflacji.

Stawki opłaty skarbowej, ich wysokość określona w załączniku do ustawy z 16.11.2006 roku o opłacie skarbowej pozostają na niezmiennym poziomie od 01.01 2007 roku (ustawodawca jedynie dokonał zmian w strukturze stawek tj. niektóre z nich uchylając i wprowadzając nowe). Podobnie nie były waloryzowane stawki innych opłat

administracyjnych np. za wydanie uprawnień do kierowania pojazdami czy opłat związanych z rejestracją pojazdów. Tymczasem skumulowana inflacja w okresie 2007-2023 wyniosła aż 79%. Koszty bezpośrednie realizacji zadań związanych z rejestracją pojazdów i wydawaniem uprawnień do kierowania pojazdami, ponoszone przez powiaty i miasta na prawach powiatu wzrosły ponad 80% (np. koszt zakupu w Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych druku spersonalizowanego dowodu rejestracyjnego w 2006 roku wynosił 24,67zł a w 2024 roku 44,75zł, zakup druku międzynarodowego prawa jazdy w 2006 rok to 7,26zł a w 2024 aż 13,15zł).

3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009r. o finansach publicznych - złagodzenie reguły wydatkowej i zadłużeniowej.

1) Okresowe (do 2029 roku) wydłużenie możliwości bilansowania wydatków bieżących wolnymi środkami (art. 242 ustawy o finansach publicznych)

Realizacja niniejszego postulatu umożliwi jednostkom samorządu terytorialnego, a w szczególności miastom na prawach powiatu w największym stopniu dotkniętym skutkami zmian w systemie podatków dochodowych, wprowadzonych przez rząd w latach 2021-2023, uchwalenie budżetów i wieloletnich prognoz finansowych w latach 2026-2029.

2) Przedłużenie do 2029 roku możliwości niezachowania relacji wynikającej z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem utrzymania kwoty długu na poziomie niższym od kwoty dochodów budżetu JST ogółem pomniejszonych o kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o wskazane przychody budżetu miasta nieprzeznaczone na finansowanie deficytu.

Proponowana zmiana polegająca na przedłużeniu działania w okresie 2026-2029 złagodzonej formuły wskaźnika indywidualnego limitu spłaty zobowiązań (art.7 ustawy z 15.09.2022 o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw), związana jest ze znacznym pogorszeniem się sytuacji finansowej wielu jednostek samorządu terytorialnego wskutek czynników otoczenia prawnego, gospodarczego i politycznego całkowicie niezależnych od działań poszczególnych JST. Te istotne zdarzenia jak: pandemia Covid-19, wojna w Ukrainie, kryzys energetyczny, zmiany w systemie podatkowym w latach 2019-2022 powodujące znaczny ubytek dochodów własnych (w szczególności dużych gmin miejskich i miast na prawach powiatu), znaczne podwyżki płacy minimalnej, wysoka inflacja bezpośrednio oddziaływały na budżety JST (osiągnięte jednoroczne wskaźniki finansowe w latach 2020-2023 w wielu samorządach były gorsze od zakładanych). W związku z tym dopuszczalny limit zadłużenia na 2026 rok wyliczony w oparciu o średnią arytmetyczną z ostatnich siedmiu lat jest w przeważającej mierze oparty na niekorzystnych wykonaniach budżetów JST w latach 2020-2023.

W przypadku braku wprowadzenia wnioskowanej zmiany jest wysoce prawdopodobne, że część JST nie będzie w stanie spełnić indywidualnych limitów zadłużenia, o których mowa w art. 243 u.f.p, co może oznaczać, że niemożliwym stanie się uchwalenie ich budżetów już na rok 2025. Zgodnie bowiem z regulacją art. 243 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym nie zostaje zachowana relacja, o której mowa w/w przepisie.

3) Pozostawienie w regule zadłużeniowej (prawa strona wzoru) przy ustalaniu możliwości zadłużania się JST dochodów ze sprzedaży majątku (art. 243 ust.1 u.f.p).

Czasowe tj. obowiązujące do 2025 roku, złagodzenie reguły zadłużeniowej argumentowane było stworzeniem dla JST możliwości wypracowania na tyle wysokich nadwyżek operacyjnych w latach poprzedzających 2025 rok, które by złagodziły usunięcie począwszy od 2026 z prawej strony wskaźnika dochodów ze sprzedaży majątku. Jednakże, mimo pierwotnych założeń, samorządy lokalne, a w szczególności JST o charakterze miejskim, których budżety w latach 2021-2023 najbardziej „odczuły”

negatywne skutki „Polskiego Ładu” nie tylko nie wypracowały realnych nadwyżek operacyjnych, ale również ich potencjał dochodowy, a w konsekwencji możliwość obsługi zadłużenia uległ znacznemu obniżeniu.

4) Wyłączenie „zielonych obligacji” z reguły ostrożnościowej (art. 243 u.f.p)

Proponuje się dodanie w art. 243 punktu 3c w brzmieniu: „Ograniczenia, określonego w ust.1 nie stosuje się także do zielonych obligacji tj. instrumentów dłużnych przeznaczonych do wspierania projektów związanych z klimatem lub środowiskiem, które mają finansować lub refinansować inwestycje, projekty, wydatki lub aktywa pomagające w rozwiązywaniu problemów klimatycznych i środowiskowych” Proponowana zmiana poprzez złagodzenie reguły zadłużeniowej spowodują zwiększenie dostępności JST do tego instrumentu dłużnego wykorzystywanego w finansowaniu projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE.

5) Obniżenie z 50 do 30 % minimalnego limitu dofinansowania unijnego do wartości kwalifikowanej projektów inwestycyjnych uprawniających do wyłączenia z reguły obsługi długu spłat zobowiązań finansujących te przedsięwzięcia (art. 243 ust.3a u.f.p)

Proponowana zmiana ma na celu zwiększenie możliwości JST w absorpcji środków europejskich (m.in. w ramach projektów KPO).

4. Ustawa z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego wzajemne obciążanie gmin/powiatów, w których zamieszkują uczniowie uczęszczających do szkół w innej niż miejsce zamieszkania JST, zwrotem kosztów edukacji przekraczających środki finansowe naliczone i przekazane na ucznia, w części oświatowej subwencji ogólnej. Procesowi intensywnej suburbanizacji towarzyszy zjawisko częstego korzystania z usług publicznych placówek oświatowych przez uczniów zamieszkałych w innych JST (w szczególności dotyczy to gmin sąsiadujących z miastami metropolitalnymi). Ponieważ część oświatowa subwencji ogólnej nie pokrywa kosztów realizacji zadań oświatowych nie ma uzasadnienia, aby mieszkańcy danej JST z odprowadzanych przez siebie podatków ponosili koszty edukacji publicznej mieszkańców gmin sąsiednich.

Mając na uwadze powyższe uzasadnionym jest wprowadzenie, analogicznie jak w przypadku mechanizmu wyrównującego różnice w dochodach między zamożnymi a słabszymi ekonomicznie JST, zmiany w rozdziale 4 ustawy „Rozliczenia finansowe między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego” umożliwiającej wzajemne, między poszczególnymi JST, rozliczanie kosztów świadczonych usług edukacyjnych przekraczających wysokość otrzymanej subwencji.

Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich



Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku