

KOMENTARZ DO UZASADNIENIA RZĄDOWEGO PROJEKTU TARCZY 4.0

1. Ulgi i zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych

Zamieszczona w **art. 40** projektu ustawy zmiana art. 32 ust. 3 *ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* polega na nieuwzględnieniu przy wyliczaniu subwencji i wpłat skutków finansowych wynikających ze stosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci odroczenia zapłaty podatku i rozłożenia jego zapłaty na raty. Jest to istotne z punktu widzenia udzielanych przez organy JST ulg podatkowych. Takie rozwiązanie jest związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19, bowiem gminy, w zakresie posiadanego władztwa podatkowego, udzielają podatnikom ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Na podstawie **art. 64** zmieniony sposób ustalania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego będzie miał zastosowanie po raz pierwszy do wyliczenia subwencji i wpłat na rok 2021. Natomiast w sprawach dotyczących subwencji i wpłat do budżetu państwa za lata wcześniejsze zastosowanie znajdą przepisy obowiązujące w tych latach. Dlatego konieczne jest wprowadzenie przepisów przejściowych.

Jest to rozwiązanie niewystarczające, ponieważ w roku 2020, oprócz zwykłych ulg podatkowych udzielamy także ulg podmiotom dotkniętym przez ograniczenia wprowadzone przez rząd w związku z epidemią. UWAŻAMY, ŻE TE ULGI POWINNY BYĆ ZREKOMPENSOWANE Z BUDŻETU PAŃSTWA. Postulat wprowadzenia części rekompensującej subwencji ogólnej jest aktualny.

2. Uelastycznienie wydatków z funduszu „korkowego”

Natomiast proponowane zmiany w art. 58 pkt 10 (art. 15qa–15qd) zapewniają podmiotom posiadającym koncesję na obrót alkoholem, którym zezwolenie wygasa w okresie epidemii, ograniczoną możliwość wystąpienia o jej przedłużenie (na 6 miesięcy). Działa to także stabilizująco na dochody jednostek samorządu terytorialnego z tych źródeł. Z uwagi na nieprzewidywalność ostatecznego czasu trwania stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego okres krótszy niż 6 miesięcy mógłby:

- 1) zakończyć się przez odwołaniem tych stanów;
- 2) spowodować nagły wzrost wniosków tuż po zakończeniu tych stanów, trudny do załatwienia w rozsądnym czasie przy dotychczasowych zdolnościach organizacyjno-technicznych organów;
- 3) ograniczać pewność wykonywania działalności gospodarczej.

Z drugiej strony zbyt długi okres powodowałby konieczność wniesienia większej opłaty przez przedsiębiorcę, co nie jest pożądane w okresach dekonjunktury, a także potencjalnie ograniczać uprawnienia gminy do niewydania zezwolenia.

Ponadto dodany przepis art. 15qc umożliwi wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do dnia 31 grudnia 2020 r. wykorzystanie dochodów z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochodów z opłat określonych w art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi również na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych.

Dodanie art. 15qd ma także umożliwić, do dnia 31 grudnia 2020 r., zlecenie powiatom, w drodze porozumień, zadania związanego z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19, wywołanych nim sytuacji kryzysowych oraz przekazywanie środków finansowych na ich realizację.

Proponowane przepisy nie konkretyzują rodzajów wydatków, na jakie mogą być przeznaczone środki. Celem takiego rozwiązania jest umożliwienie dostosowania wydatków do potrzeb danego województwa, powiatu czy gminy. Potrzeby te muszą być natomiast związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych – może być to np. ochrona miejsc pracy, pomoc lokalnym przedsiębiorcom czy doposażenie szpitali.

Przepisy zgodne z naszym postulatem.

3. Możliwość niezachowania w roku 2020 równowagi w części bieżącej budżetu oraz zwiększenie możliwości zaciągania zobowiązań

W **art. 58 pkt 20** projektu ustawy zaproponowano szczególne rozwiązania dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego. Przepis **art. 15zoa** wprowadza dla roku 2020 złagodzenie wymogu gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego określonego w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego. W 2020 r. jednostka samorządu terytorialnego, planując zmianę budżetu, będzie mogła przekroczyć relację, o której mowa w **art. 242 ustawy o finansach publicznych**, o kwotę planowanego ubytku w dochodach będącego skutkiem wystąpienia epidemii COVID-19. Analogiczne przekroczenie zostało dopuszczone na koniec roku budżetu po wykonaniu sprawozdania budżetowego przez jednostkę. W tym zakresie przepisy jasno definiują pojęcie ubytku dochodów, uznając za niezmnieszenie dochodów obliczone jako różnica między dochodami podatkowymi jednostki powiększonymi o opłatę uzdrowiskową i miejscową planowanymi w dokonywanej w związku epidemią COVID-19 zmianie budżetu a planowanymi dochodami wykazanymi przez jednostkę w sprawozdaniu budżetowym za I kwartał 2020 r.

Przepis ten pozwala na niezachowanie w ciągu roku 2020 i w końcowym wykonaniu budżetu w 2020 roku równowagi budżetowej (art. 242 ufp) w kwocie do wysokości faktycznego ubytku dochodów podatkowych w stosunku do planu sprzed wystąpienia epidemii.

W związku ze skutkami epidemii COVID-19 w **art. 15zob** zaproponowano złagodzenie reguły fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego ograniczającej wysokość spłaty długu. Polega ono na wyłączeniu z ograniczenia w zakresie spłaty zobowiązań, określonego w **art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych**, kwot wykupów papierów wartościowych, spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w 2020 r. do kwoty faktycznego ubytku w dochodach jednostki wynikającego z wystąpienia epidemii COVID-19.

Wyłączenie to ma charakter STAŁY, to znaczy dotyczy wszystkich zobowiązań zaciągniętych w roku 2020 w celu uzupełnienia ubytków w dochodach JST w roku 2020 (do wysokości tych ubytków) i obowiązuje (wraz z ich obsługą) aż do chwili ich całkowitej spłaty.

Wyżej wymienione zobowiązania zaciągane w związku z ubytkiem dochodów będą przedmiotem opinii RIO o możliwości ich spłaty w aspekcie wpływu na realizację zadań publicznych. Zaciągnięcie zobowiązania nie może bowiem zagrażać realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w roku budżetowym i latach następnych.

Dodatkowo, ustalając na rok 2021 i lata kolejne relację ograniczającą wysokość spłaty długu, jednostka samorządu terytorialnego będzie w budżecie pomniejszać wydatki bieżące o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19. Takie rozwiązanie zwiększa możliwości samorządów w zakresie spłaty zadłużenia.

Ze względu na konieczność zachowania bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządu terytorialnego wprowadzono w art. 15zoc dodatkowy mechanizm zabezpieczający finanse JST w postaci jednorocznego limitu długu samorządowego na poziomie 80% dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Limit dotyczy tylko roku 2020, a jego niezachowanie jest możliwe wyjątkowo dla jednostek spełniających ograniczenie w zakresie spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, określone w art. 243 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, po nieuwzględnieniu wyłączenia określonego w art. 15 zob ust. 1.

* * * * *

Dodatkowo w ustawie z dnia 30 marca („Tarcza 2.0”) wprowadzono przepis, który przyspiesza obowiązywanie regulacji, pierwotnie wprowadzonej w ustawie o finansach publicznych z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2026 r., która wyłącza z wydatków bieżących JST odsetki od zaciągniętych zobowiązań. Ta decyzja (art.31 zł w ustawie COVID z dnia 2 marca 2020r.) zwiększy możliwość zaciągania oraz spłaty zobowiązań o następujące kwoty: w 2020 r. – 2,76 mld, w 2021 - 3,19 mld, w 2022 - 3,27 mld, w 2023 - 3,23 mld, w 2024 - 3,05 mld i w 2025 - 2,75 mld zł (łącznie narastająco 18,25 mld zł, z czego 10,54 mld przypada na miasta na prawach powiatu) – dane wg stanu WPF z dnia 10 marca 2020 r. Przy ustaleniu relacji ograniczającej wysokość spłaty długu JST (art. 243 ufp), wydatki bieżące budżetu jednostki będą podlegały pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu **już w latach 2020-2025, co zwiększy zdolność kredytową JST o ok. 3 mld zł rocznie.**

4. Możliwość wcześniejszego przekazywania rat subwencji ogólnej w 2020 roku

W związku z wprowadzonym stanem epidemii w **art. 15zod** wprowadza się rozwiązanie umożliwiające wcześniejsze przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego rat subwencji ogólnej przewidzianych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W 2020 r. poszczególne raty subwencji będą mogły być przekazywane bez zachowania terminów określonych w tej ustawie, z uwzględnieniem możliwości budżetu państwa, w celu umożliwienia bieżącego przeciwdziałania epidemii COVID-19.

Przepis zgodny z naszym postulatem.

5. Możliwość przesunięcia wpłat „Janosikowego” na II półrocze br.

Wprowadzono także możliwość przesunięcia na kolejne miesiące wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych. Raty wpłat przypadające w maju i czerwcu 2020 r. będą mogły zapłacić w drugim półroczu 2020 r.

Jest to zdecydowanie niewystarczające. W normalnych warunkach wpłaty do budżetu państwa są ustalane na podstawie danych sprzed dwóch lat. Tymczasem z powodu epidemii ubytki w dochodach, które są powodem tych wpłat występują w dotkliwym stopniu obecnie. Liczne podmioty, które wykazują ubytki w swoich dochodach z powodu ograniczeń wprowadzonych przez rząd w stanie epidemii, otrzymują różne formy wsparcia bezpośredniego, w tym także są zwalniane z normalnie obowiązujących wpłat do budżetu państwa. Z nieznanых powodów odmawia się tego wsparcia samorządom, które muszą świadczyć w sposób ciągły wszystkie usługi na rzecz mieszkańców pomimo znacznych ubytków w dochodach podatkowych.

Jako postulat MINIMUM żądamy zwolnienia z wpłat „Janosikowego” za miesiące, w których wystąpił ubytek w dochodach podatkowych w wysokości co najmniej 10% w relacji rok do roku.

6. Zwiększony udział we wpływach za gospodarowanie nieruchomościami SP dla powiatów i miast na prawach powiatu

Projektowane przepisy art. 15zzzga (art. 58 pkt 26 projektu) zakładają zwiększenie procentowego udziału we wpływach osiągniętych z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez powiaty i miasta na prawach powiatów (m.in. opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności). W obowiązującym stanie prawnym udział ten wynosi 25% wpływów. W projektowanym stanie prawnym udział ten wynosi 50% wpływów. Szacuje się, że spowoduje to zwiększenie wpływów do samorządów powiatowych o ok. 338 mln zł.

Zwiększony udział we wpływach z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ma na celu zasilenie budżetu powiatów w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r. dodatkowymi środkami stanowiącymi co do zasady dochód budżetu państwa. Zmiana uzasadniona jest koniecznością zwiększonej pomocy państwa dla JST w związku z epidemią COVID-19.

Niestety przedstawiony powyżej szacunek jest zapewne **zawyżony**, ponieważ ten sam projekt ustawy (art. 58 pkt 9) wprowadza znaczne ulgi i zwolnienia w tych opłatach dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii.

Biuro ZMP, 3 czerwca 2020 r.