



Biuro Studiów i Ekspertyz

KONFERENCJE I SEMINARIA

5(23)99

Reforma opodatkowania nieruchomości

BIULETYN



Konferencje I Seminaria 5(23)99

Reforma opodatkowania nieruchomości
w Polsce w świetle doświadczeń wdrażania
i rozwoju podatku *ad valorem*
w wybranych krajach

Biuletyn
Biura Studiów i Ekspertyz
Kancelarii Sejmu

Materiały z Seminarium dla posłów III kadencji (20 stycznia 1999 r.)
zorganizowane przez Ministerstwo Finansów przy współudziale USAID,
Komisję Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej
oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

Redaktor: **Ewa Czerwińska**

Redaktor prowadzący: **Andrzej Chodyra**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1999

ISSN 1506-3275

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*

Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*

Warszawa, czerwiec 1999

Spis treści

Zaproszenie	4
Wstęp	5
OTWARCIE SEMINARIUM	7
Część I – WYGŁOSZONE I PRZEDSTAWIONE REFERATY	
Obecnie istniejący podatek od nieruchomości a finanse samorządowe, <i>Jan Czajkowski</i>	13
Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule <i>ad valorem</i> , <i>Władysław Brzeski</i>	32
Podstawy polityki i administracji podatku <i>ad valorem</i> , <i>Jane Malme</i>	42
Rola podatku <i>ad valorem</i> w finansach lokalnych, <i>Andy Anstett</i>	48
Programy edukacji podatników podatku <i>ad valorem</i> , <i>Renata Frenzen</i>	57
Reforma opodatkowania nieruchomości - propozycje rozwiązań systemowych, <i>Grzegorz Nowecki</i>	63
Część II - DYSKUSJA	69
Lista uczestników seminarium.....	90

ZAPROSZENIE

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Warszawa, dn. 7 stycznia 1999 r.

Komisja
Polityki Przestrzennej,
Budowlanej i Mieszkaniowej

Szanowna Pani
Szanowny Panie

Komisja Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej zaprasza Panią /Pana do wzięcia udziału w seminarium nt. *Reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle doświadczeń i wdrażania podatku ad valorem w wybranych krajach*. Celem seminarium jest prezentacja projektowanych rozwiązań opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń funkcjonowania systemów podatkowych w niektórych państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

W związku z zaawansowanymi pracami nad reformą opodatkowania nieruchomości pragniemy przedstawić zainteresowanym posłom i senatorom wypracowane już rozwiązania, które będą przedmiotem prac legislacyjnych Parlamentu.

Seminarium odbędzie się **w dniu 20 stycznia 1999 r. w sali 106** w gmachu głównym Sejmu **w godzinach 10.00-14.00**. Obrady będą prowadzone w języku polskim i angielskim (zapewnione zostanie tłumaczenie symultaniczne).

W załączeniu przesyłam program seminarium.

Łączę wyrazy szacunku

Przewodniczący Komisji
TADEUSZ BILIŃSKI

Wstęp

W dniu 20 stycznia 1999 roku odbyło się seminarium zorganizowane przez sejmową Komisję Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej i Ministerstwo Finansów przy współudziale USAID oraz Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu na temat: „Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle doświadczeń wdrażania i rozwoju podatku *ad valorem* w wybranych krajach”. USAID (United States Agency for International Development) - amerykańska organizacja zarządzająca programem pomocowym dla Polski - była sponsorem seminarium.

Obrady prowadził przewodniczący sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, prof. Tadeusz Biliński. Cele seminarium przedstawił Jan Rudowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. W seminarium uczestniczyli posłowie, senatorowie oraz liczni pracownicy resortu finansów zwłaszcza Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru, przedstawiciele organizacji USAID w Polsce i innych organizacji społecznych, przede wszystkim samorządowych. Celem seminarium była prezentacja projektowanych rozwiązań opodatkowania nieruchomości w Polsce i podstawowych prac prowadzonych w tym kierunku w Ministerstwie Finansów na tle doświadczeń systemu opodatkowania katastralnego w krajach Europy Zachodniej, w USA i Kanadzie. Zadaniem seminarium było przede wszystkim popularyzowanie wiedzy na temat systemu opodatkowania *ad valorem* i projektów jego wprowadzania w Polsce, zwłaszcza w środowisku parlamentarnym.

W niniejszej publikacji prezentowane są autoryzowane teksty wygłoszonych referatów z późniejszymi poprawkami oraz nieautoryzowany zapis dyskusji plenaryjnej.

W związku z przygotowywanymi pracami nad reformą opodatkowania nieruchomości w Polsce, posłowie i senatorowie mieli możliwość zapoznania się z tematyką tej reformy już na etapie prac przygotowawczych prowadzonych przez Ministerstwo Finansów.

Mamy nadzieję, że prezentowane w trakcie seminarium propozycje rozwiązań nowego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce i problemy z tym związane oraz przedstawiona informacja na temat systemu opodatkowania *ad valorem*, występującego prawie we wszystkich krajach o regulacji rynkowej, będą przydatne podczas sejmowych prac legislacyjnych.

Czerwiec 1999 r.

Jacek Głowacki
Wicedyrektor
Biura Studiów i Ekspertyz

OTWARCIE SEMINARIUM

Przewodniczący Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, poseł Tadeusz Biliński: Otwieram seminarium na temat reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce. Seminarium zostało zorganizowane przez Ministerstwo Finansów przy współpracy z USAID, sejmową Komisją Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej oraz Biurem Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

W imieniu organizatorów witam wszystkich obecnych, a szczególnie naszych referentów. Przystępujemy do realizacji programu. Przed rozpoczęciem części merytorycznej, proszę o zabranie głosu pana Jana Rudowskiego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Jan Rudowski: Chciałbym serdecznie państwa powitać. Dziękuję panu przewodniczącemu za umożliwienie odbycia tego seminarium na terenie Sejmu. Dzięki temu będziemy mieli możliwość odbycia rozmowy na temat bardzo trudnej reformy podatkowej już na etapie prac przygotowawczych.

Dzisiejsze seminarium jest jednym z elementów prac przygotowawczych, które są już prowadzone przez resort. Będą mogli państwo zapoznać się z wypowiedziami ekspertów, którzy wspierają Ministerstwo Finansów swoimi doświadczeniami i podpowiadają w toku prac przygotowawczych kierunki przyjmowanych rozwiązań.

W trakcie dzisiejszego seminarium na pewno będzie okazja do dokonania podsumowań i przedstawienia, na jakim etapie znajdują się prowadzone przez nas prace. Doceniając wagę tych zagadnień, pan premier podjął decyzje o utworzeniu międzyresortowego zespołu, który będzie koordynował prace związane z wdrożeniem systemu katastralnego. Zadaniem tego zespołu będzie w pierwszej kolejności przygotowanie projektu programu rządowego w sprawie wdrażania systemu katastralnego. Myślę, że w ten sposób rząd podkreśla w pełni wolę przeprowadzenia reformy i zmiany istniejącego stanu. Świadczy to także o pełnej koordynacji prac, prowadzonych w tym zakresie.

Wskazuje to na wagę zagadnień omawianych w dniu dzisiejszym.

Reforma podatkowa jest tylko częścią szerszego planu rządowego, związanego ze zmianami w systemie katastralnym, a także reformą systemu podatkowego. Przypomnę, że już w ubiegłym roku - proponując zmiany podatkowe - określiliśmy trzy najważniejsze bloki spraw, które powinny podlegać reformowaniu. Wyraźnie wskazujemy na potrzebę zmian w podatkach pośrednich. Nie pozostawiamy poza polem widzenia podatków majątkowych, a więc tych podatków, które w znacznej części stanowią źródło dochodów samorządów.

Chcielibyśmy, żeby nowa formuła podatków, w tym podatku od wartości nieruchomości, służyła dobrze stabilizacji finansów samorządów terytorialnych, aby samorządy mogły lepiej planować swoje wydatki. Reformując system opodatkowania nieruchomości, chcemy również zwrócić uwagę na inne elementy związane z podatkami majątkowymi, a więc z podatkami, które do tej pory są podatkami i opłatami lokalnymi, opłatą skarbową oraz podatkiem od spadków i darowizn. Przygotowujemy całościowy pakiet zmian, reformujący system podatków majątkowych.

Najważniejszym w tej reformie są zmiany dotyczące podatku od nieruchomości, ze względu na wagę i znaczenie tego podatku w dochodach samorządów terytorialnych. Chcemy już na etapie wstępnych założeń poddać przygotowywany program pod dyskusję. Chodzi nam o to, żeby ta zmiana - bardzo oczekiwana przez samorządy - mogła uzyskać jak najpełniejszą akceptację społeczną. Liczę na to, że w toku dyskusji, zgłoszą państwo uwagi do naszych propozycji.

Dyrektor Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru Ministerstwa Finansów, Grzegorz Nowecki: Dziękuję za zaproszenie mnie na seminarium, a także osób pracujących w departamencie, którym kieruję.

Celem dzisiejszego spotkania jest przekazanie informacji na temat podstawowych kierunków prac prowadzonych w Ministerstwie Finansów nad reformą systemu opodatkowania nieruchomości, a także popularyzacji wiedzy na temat systemu opodatkowania *ad valorem*, który obowiązuje w prawie wszystkich krajach prowadzących gospodarkę wolnorynkową, zwłaszcza w Europie Zachodniej, Stanach Zjednoczonych i Kanadzie.

Mam nadzieję, że przekazane informacje pozwolą państwu na wyrobienie sobie poglądu na potrzebę czy też konieczność przeprowadzenia tej reformy. W referatach zostaną państwu przedstawione możliwości, jakie niesie za sobą reforma opodatkowania nieruchomości, a szczególnie powiązanie podstawy opodatkowania z wartością nieruchomości.

Na zakończenie seminarium przedstawię państwu w skrócie podstawowe założenia, które zostały przyjęte przez Ministerstwo Finansów. Zmierzają one w kierunku wzmocnienia finansów samorządów. Podatek od wartości nieruchomości nie będzie nowym podatkiem, gdyż w chwili obecnej taki podatek istnieje. Chcemy jednak zmienić formułę opodatkowania i powiązać wysokość podatku z wartością nieruchomości. Jest to potencjalne źródło dochodów, które może stać się stabilnym i wydajnym źródłem finansów samorządowych.

Wyraźnie mówi się o tym, że jeśli chodzi o źródła finansowania samorządów, widoczne są braki. Chcemy wskazać potencjalnie istniejące możliwości. Osoby, które będą podejmowały w tym zakresie wiążące decyzje i będą miały wpływ na gospodarkę naszego kraju, powinny mieć jak największą wiedzę na ten temat.

Posel Tadeusz Biliński: Przystępujemy do realizacji programu merytorycznego.

Część I

WYGŁOSZONE I PRZEDSTAWIONE REFERATY

Jan Czajkowski

Doradca prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast

Obecnie istniejący podatek od nieruchomości a finanse samorządowe

Powiem państwu o tym, jak w chwili obecnej wygląda podatek od nieruchomości i jakie ma cechy. Spróbuję ocenić jego wartość pod kątem przydatności do zasilania budżetu gmin. Powiem także, w jakim stopniu jest on narzędziem umożliwiającym gminom prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej i polityki rozwoju gospodarczego. Właśnie taka jest na całym świecie rola podatku od nieruchomości.

Pracowałem w zespole, który 5 lat temu podjął prace nad reformą systemu podatku od nieruchomości. Dobrze państwo wiedzą, że prace tego zespołu zostały przerwane. W chwili obecnej rząd podejmuje ten temat. Mam nadzieję, że zamiarem rządu jest doprowadzenie tej sprawy do zakończenia. Myślę, że będzie wola polityczna, aby doprowadzić reformę do końca.

Jest to jedna z najważniejszych reform dla finansów publicznych, a nie tylko dla systemu podatków komunalnych. W związku z odchodzeniem w systemie finansów publicznych od podatków bezpośrednich, konieczne jest znalezienie stabilnego źródła zasilania finansów komunalnych. Zwracam uwagę, że nie chodzi tu tylko o finanse gmin. Przypomnę, że w chwili obecnej mamy samorządy na trzech poziomach. Na pewno gminy będą beneficjentem podatku od nieruchomości. Być może będą nimi także powiaty, które - zgodnie z ustawą - mają prowadzić obsługę tego podatku w zakresie instytucji katastru. Bez reformy systemu w przyszłości powstaną poważne problemy w finansowaniu gmin, a także ważnego zadania powiatu, jakim jest kataster.

W ciągu ostatnich 8 lat miałem okazję do bezpośredniego zetknięcia się z funkcjonowaniem podatku od nieruchomości, pracując jako prezydent miasta Zgierz i wiceprezes Związku Miast Polskich. Byłem także współprzewodniczącym Zespołu ds. Reformy Systemu Finan-

sów Komunalnych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Kiedy tylko było to możliwe sprawa katastru stawała się przedmiotem dyskusji tego zespołu. W zasadzie wszystkie organizacje samorządowe jednoznacznie i wspólnie z rządem dopominały się o szybkie zreformowanie tego podatku.

Źródłem informacji dla zaprezentowanych tu analiz są dane z ankiety Związku Miast Polskich, obejmujące 135 miast i gmin miejsko – wiejskich różnej wielkości, (łącznie ok. 12,4 mln mieszkańców) oraz dane ze sprawozdań GUS.

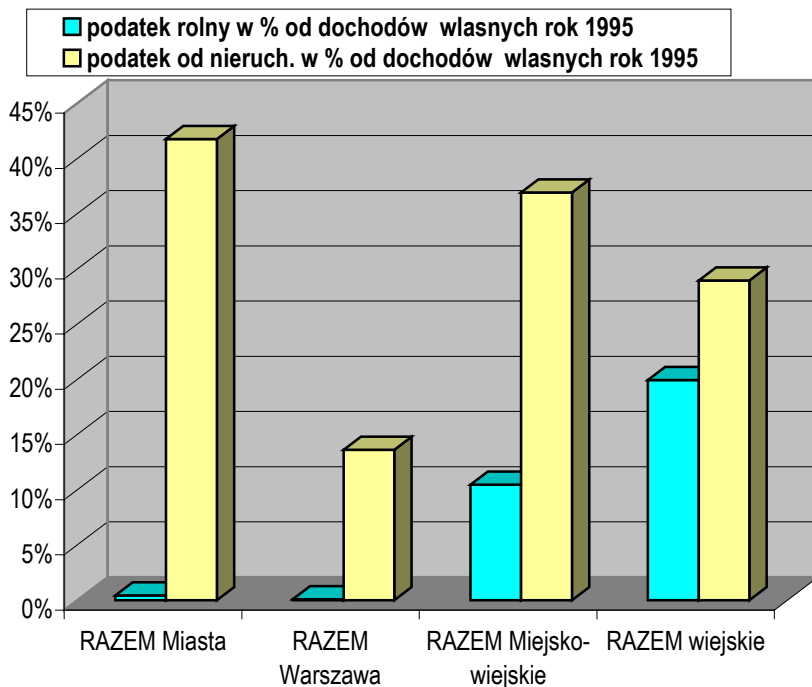
Podstawy prawne podatku:

Podatek od nieruchomości jest w Polsce obecnie jednym z podatków lokalnych. Jego konstrukcję określa ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (dalej ustawa) w taki sposób, iż nakłada obowiązek podatkowy na właścicieli (dopuszczając różne formy własności) nieruchomości, wyłączając jednocześnie te grunty i zabudowania, które są wykorzystywane do produkcji rolniczej lub leśnej, rozumianej w myśl ustawy dość szeroko.

Podstawę opodatkowania stanowi generalnie wielkość powierzchni, tak budynków (tzw. powierzchni użytkowej) jak i gruntów, jedynym wyjątkiem są budowle, w których podstawą opodatkowania jest ich wartość, określana przez podatnika lub (w przypadku wątpliwości co do rzetelności wyceny) przez biegłego, powoływanego przez gminę. Wysokość stawek tego podatku określa rada gminy w przedziale od 50% do 100% ich wartości maksymalnej, która corocznie jest podwyższana na następny rok (w drodze rozporządzenia Ministra Finansów) wskaźnikiem waloryzacji, odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen, towarów i usług, ogłaszanym corocznie w komunikacie Prezesa GUS do 15 października każdego roku.

Podatek jest płatny w ratach kwartalnych przez osoby fizyczne i w ratach miesięcznych przez osoby prawne. Ustawa określa ponadto bardzo szeroki zakres obligatoryjnych zwolnień.

Rysunek 1



Miejsce podatku od nieruchomości w dochodach gmin:

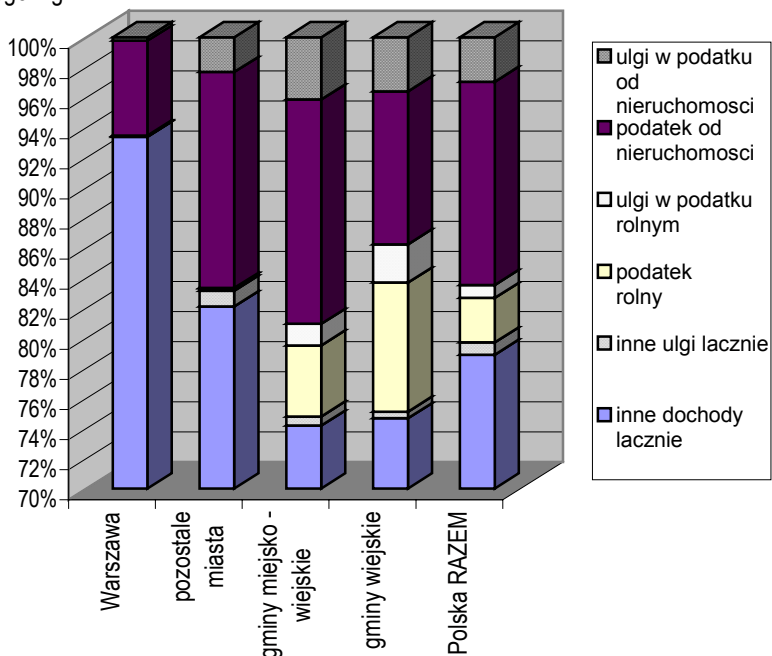
Podatek od nieruchomości jest obecnie w całości dochodem gmin. Stanowi on jedno z najważniejszych źródeł dochodów gmin a w zakresie dochodów własnych niewątpliwie najważniejsze. Udział podatku od nieruchomości w tworzeniu dochodów własnych gmin różnych kategorii pokazuje **rys. 1**.

Na diagramie pokazano też udział podatku rolnego (mającego również charakter swoistego „wiejskiego podatku od nieruchomości”) w tworzeniu dochodów własnych gmin. Widać wyraźnie iż role podatku od nieruchomości w przypadku gmin miejsko - wiejskich, a zwłaszcza gmin wiejskich, przejmują podatek rolny, który wraz z podatkiem od nieruchomości we wsiach i gminach miejsko – wiejskich tworzy prawie połowę dochodów własnych.

W globalnych dochodach gmin dochody z podatku od nierucho-

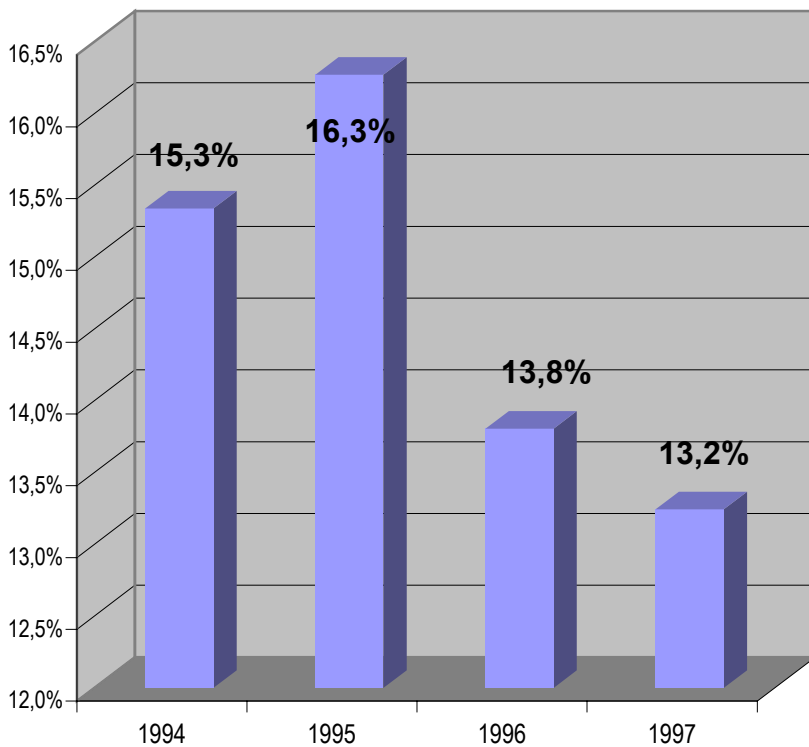
mości, zależnie od rodzaju gminy, stanowią od ok. 10% dla gmin wiejskich do ok. 16% dla miast podczas, gdy dochody z podatku rolnego stanowią odpowiednio od ok. 19% dla gmin wiejskich do prawie zera dla miast z wyróżniającą się pozycją Warszawy. Ilustracje tych zależności dla roku 1994 pokazuje rys. 2, na którym zaznaczona została również skala zastosowanych ulg i zwolnień.

Rysunek 2. Udziały dochodów z podatków od nieruchomości i rolnego wraz ze skutkami ulg i zwolnień w tworzeniu różnych kategorii gmin

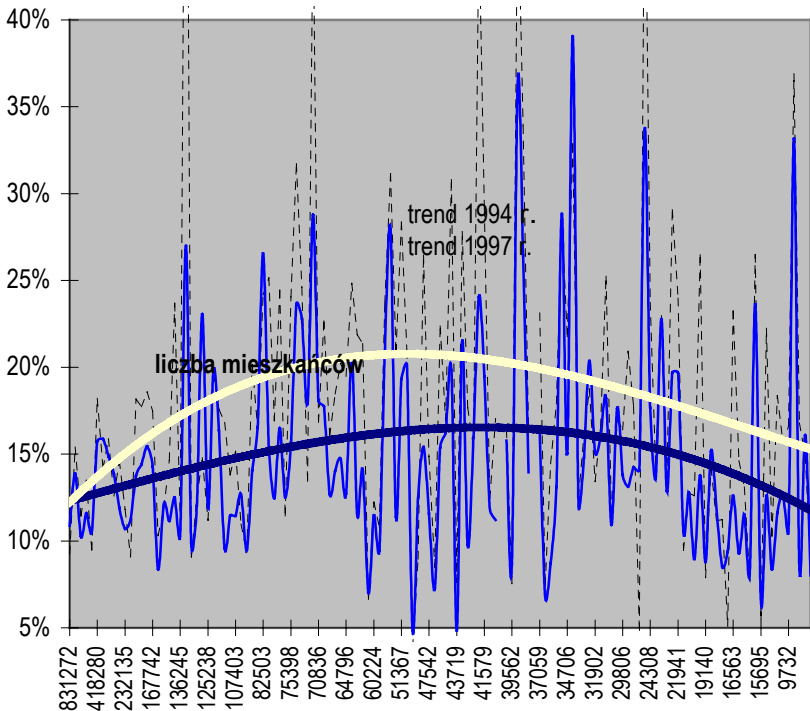


W badanej grupie 135 miast i gmin miejsko - wiejskich globalny udział podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych w latach 1994 – 1997 (rys. 3) zmieniał się głównie ze względu na strukturalne zmiany dochodów gmin (przejęcie szkół podstawowych i wzrost kwot subwencji, itp.).

Rys. 3 Udział podatku od nieruchomości w globalnych dochodach grupy badanych miast



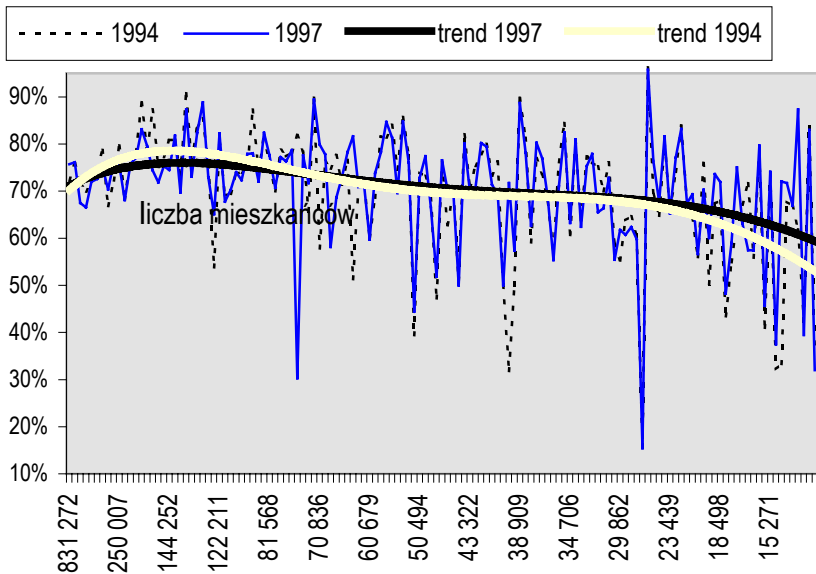
Rysunek 4. Udział dochodów z podatku od nieruchomości w globalnych dochodach miast w %



Wielkość udziałów podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych poszczególnych miast w 1994 i 1997 roku przedstawia **rys. 4**. Widać, iż w niektórych przypadkach podatek ten tworzy nawet ponad 30% łącznych dochodów miast. Widać tu również efekt zmian struktury dochodów i zmniejszenie się roli tego podatku w ostatnim okresie. Podobne porównanie roli podatku od nieruchomości we wpływach z podatków lokalnych w badanych miastach, pokazane na **rys. 5**, wskazuje na zbliżoną dynamikę zmian w czasie dochodów z tego podatku w porównaniu z dochodami z pozostałych podatków lokalnych, choć daje się zauważyć nieco mniejszy udział dochodów z tego podatku w łącznych dochodach z podatków lokalnych w grupie

mniejszych miast i gmin miejsko – wiejskich, w świetle poprzednich danych związany prawdopodobnie ze znacznie wyższą skalą ulg i zwolnień w tej grupie gmin.

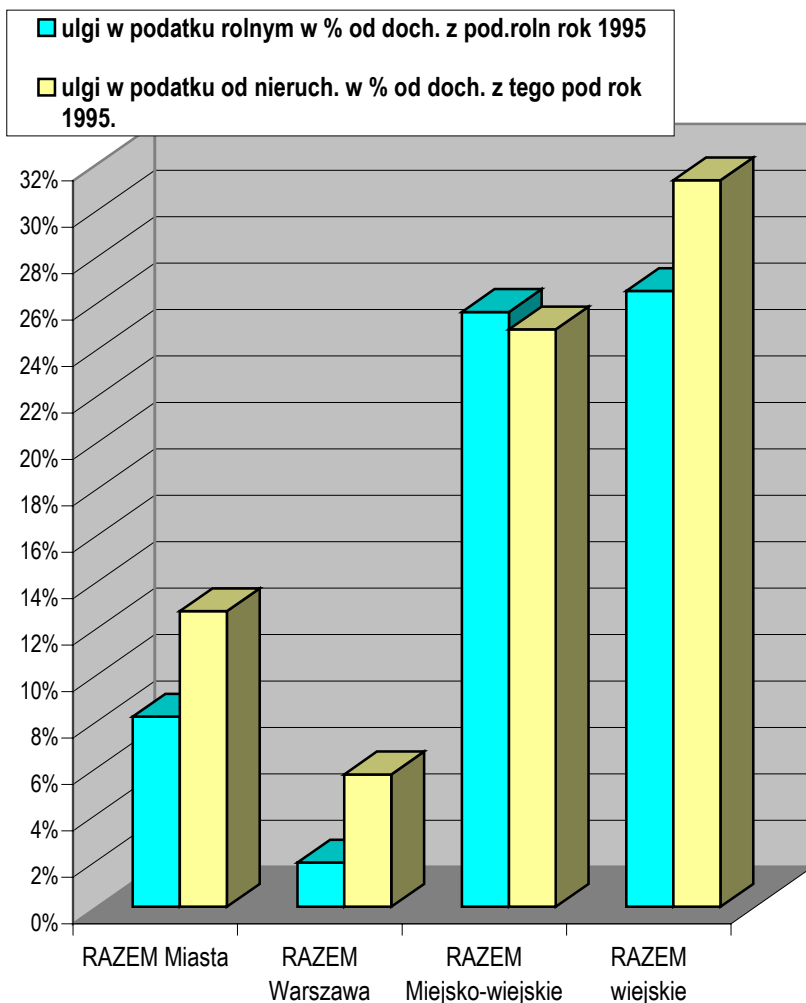
Rysunek 5. Udział podatku od nieruchomości we wpływach z podatków lokalnych



Ulg i zwolnienia w podatku od nieruchomości:

Podatek ten w ciągu wielu lat funkcjonowania obrósł licznymi zwolnieniami ustawowymi, które w obecnym systemie gospodarki rynkowej i prywatyzacji przedsiębiorstw nie mają często żadnego uzasadnienia (*vide* art. 7 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wymieniający 12 grup zwolnień przedmiotowych i podmiotowych, w tym m.in. takie instytucje jak PKP, porty, zakłady energetyczne, zakłady gazownicze, lotniska itp.).

Rysunek 6



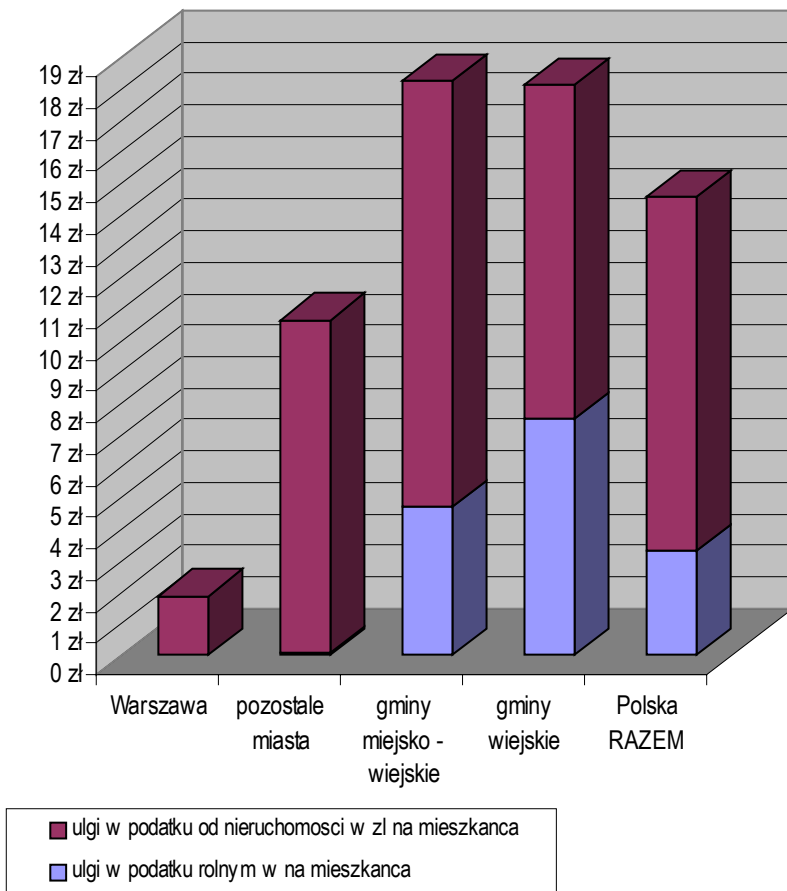
Trudno jest oszacować skalę strat budżetów gmin z tego tytułu, lecz niewątpliwie są one znaczne. Jednocześnie rady gmin mogą stosować inne zwolnienia, wg własnego uznania. Najczęściej stosowane zwolnienia oraz obniżenia stawek dotyczą różnych instytucji administracji

specjalnej (policja, straż pożarna, instytucje kultury i kultury fizycznej, ochrony zdrowia i opieki społecznej), instytucji finansowanych z budżetów gmin, części pomieszczeń użytkowych takich jak strychy czy piwnice, nieruchomości wykorzystywanych przez osoby z upośledzeniem zdrowotnym, budynków, których właściciel prowadzi w nich działalność gospodarczą na własny rachunek, także nieruchomości związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy.

Stosowane w trybie indywidualnej decyzji umorzenia czy odroczenia płatności dotyczą głównie przypadków trudnej sytuacji finansowej podatnika oraz przypadków losowych. Często powtarzające się przyczyny to trudna sytuacja finansowa rodzin lub trudności finansowe osób, prowadzących działalność gospodarczą.

Skala ulg i zwolnień jest różna w różnych kategoriach gmin. Przykładowe dane za 1995 rok przedstawia **rys. 6**. Widać wyraźnie drastyczną różnicę w skali ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości w miastach (łącznie ok. 12% w stosunku do dochodów z tego tytułu) i w gminach miejsko – wiejskich oraz wiejskich, gdzie wskaźnik ten przekracza 25%. Podobny zakres ulg i zwolnień w mniejszych gminach dotyczy podatku rolnego, który jest w tych kategoriach gmin ważnym źródłem dochodów. Wysokość ulg w podatku od nieruchomości i podatku rolnym w przeliczeniu na mieszkańca w poszczególnych kategoriach gmin pokazuje **rys. 7**. Widać tu prawie identyczną kwotę ok. 18 zł na mieszkańca rocznie w gminach wiejskich i miejsko – wiejskich (przy różnych proporcjach między oboma podatkami) i prawie o połowę niższą – w miastach (ok. 10 zł).

Rys. 7. Ulgi w podatkach rolnym i od nieruchomości w zł na mieszkańca w 1994 r.

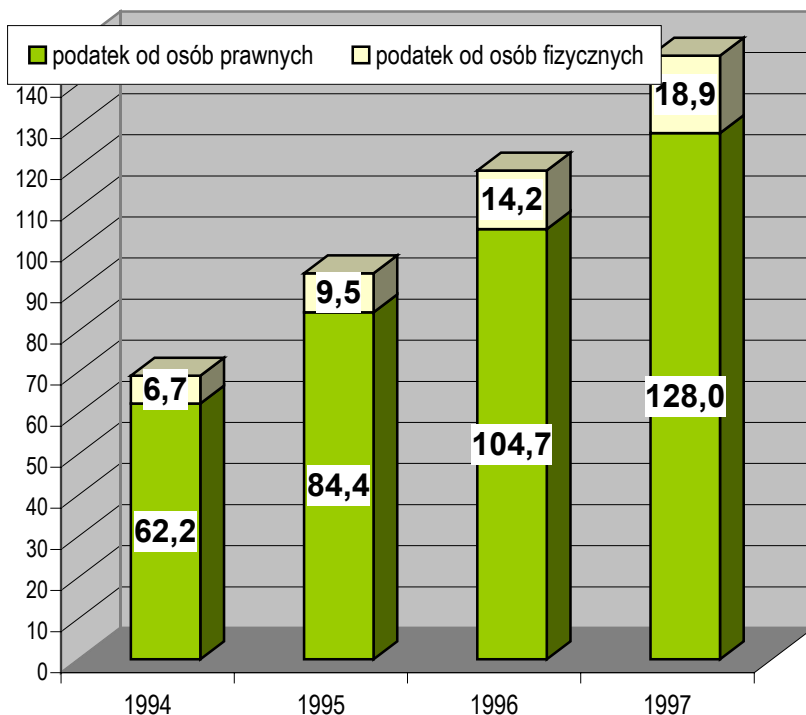


Struktura podatku od nieruchomości w zależności od statusu podatnika i przedmiotu opodatkowania:

Porównanie dochodów z podatku od nieruchomości od osób fizycznych z dochodami z tego podatku od osób prawnych wskazuje na dużą dysproporcję w ciężarze podatkowym. Maksymalne stawki po-

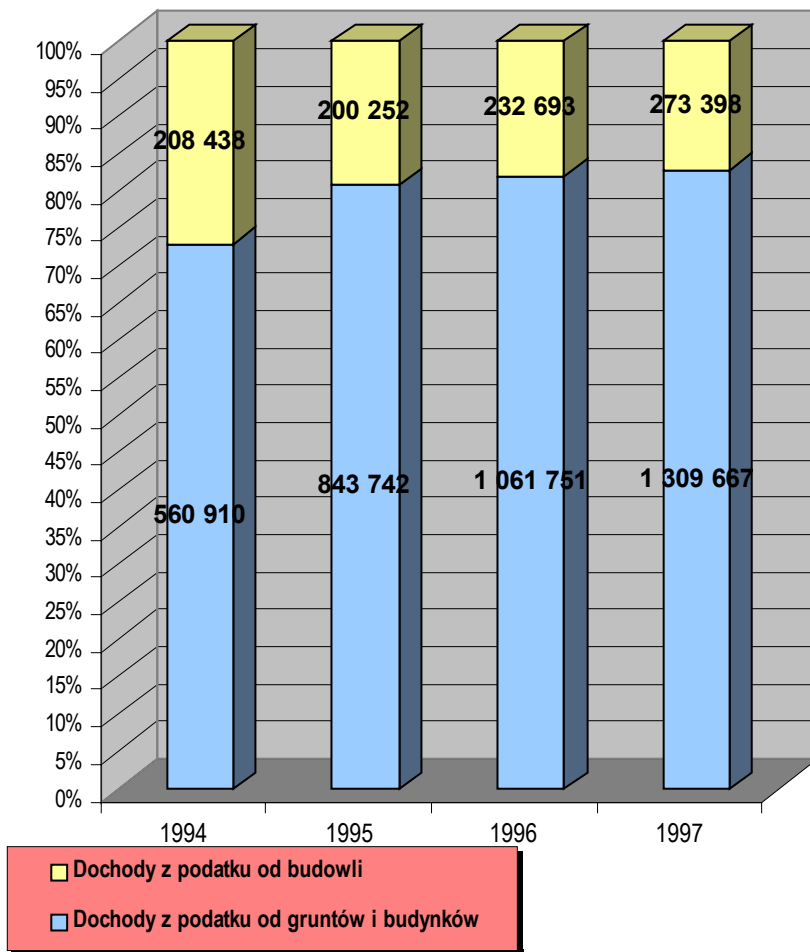
datku dla nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkalne są ponad 30 razy (budynki) i 20 razy (grunty) niższe, niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Przykładową strukturę dochodów badanych miast z podatku od nieruchomości przedstawia **rys. 8**.

Rysunek 8. Wpływy z podatku od nieruchomości przypadające na 1 mieszkańca w badanej grupie miast, w zł.



Daje się zauważyć, iż wpływy z opodatkowania osób fizycznych stanowią niewielką część łącznych dochodów, choć z upływem czasu ich udział w całości dochodów z podatku powoli rośnie (z ok. 10% w 1994 r. do ok. 13% w 1997 r.). Struktura dochodów podatku od nieruchomości od osób prawnych przedstawiona jest na **rys. 9**.

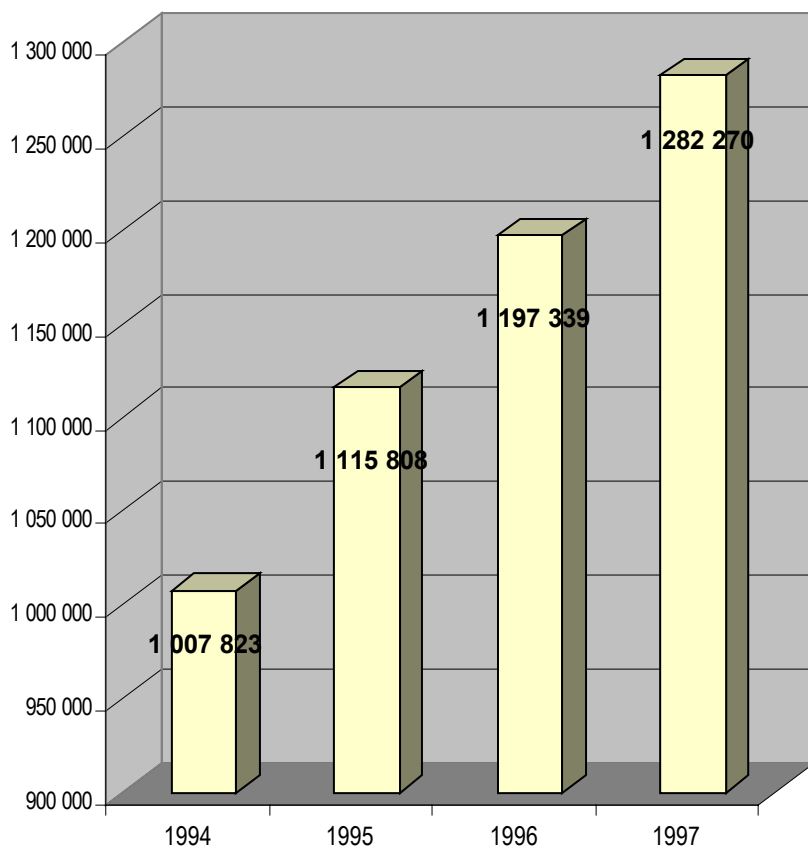
Rys. 9. Struktura dochodów z podatku od nieruchomości od osób prawnych (kwoty dochodów w tys. zł.)



Jak widać, główną część dochodów tworzą podatki od gruntów i budynków a tylko ok. 20% (w 1994 30%) podatki od budowli. W dużym stopniu jest to skutek szerokich zwolnień ustawowych właśnie takich nieruchomości.

Interesujące jest porównanie liczby płatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych w poszczególnych latach (rys. 10).

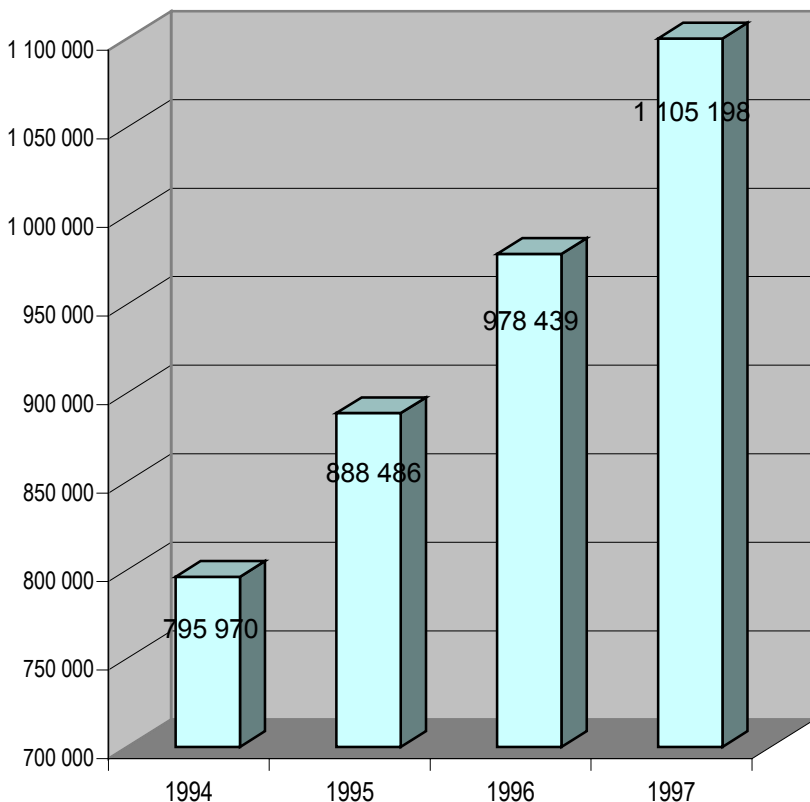
Rys. 10 Liczba płatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych w badanej grupie miast



Podatek ten rośnie od 1995 r. o ok. 7% rocznie; (7% w 1994 r. do ok. 11% w 1995 r.), co trudno inaczej wyjaśnić, jak tylko coraz pełniejszą i bardziej aktualną ewidencją podatników. Jak widać do osiągnięcia

stanu ustalonego, (gdy liczba osób fizycznych, płacących podatek, będzie się niewiele zmieniała w czasie - co świadczy o pełnej identyfikacji podatników) będzie musiało jeszcze upłynąć trochę czasu. Podobne zmiany widać w zestawieniu powierzchni gruntów, objętych opodatkowaniem od osób prawnych (rys. 11).

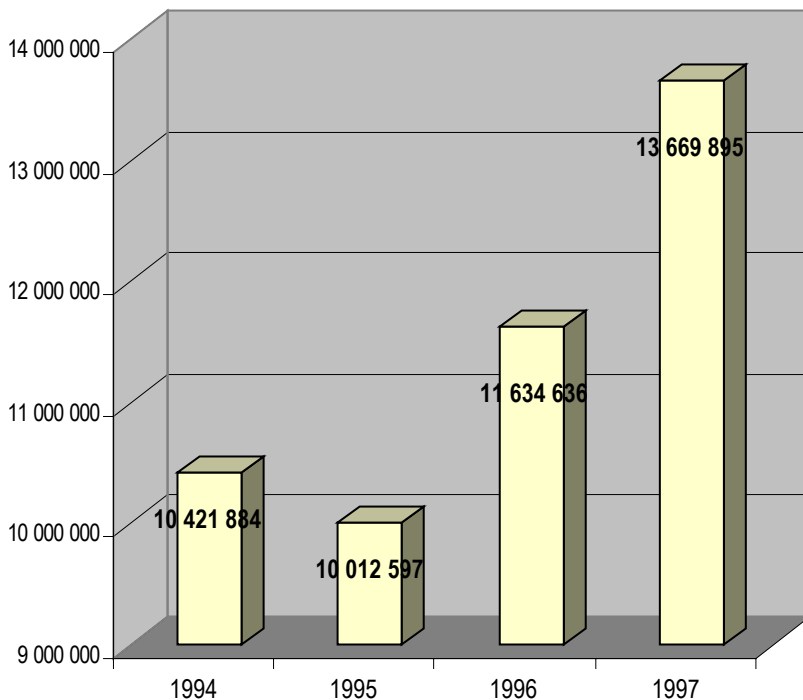
Rys. 11 Powierzchnia gruntów objęta opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości od osób prawnych, w tys. m. kw.



Tu roczne przyrosty powierzchni opodatkowanej sięgają 12-13%. W

tym przypadku częściowo można to zjawisko tłumaczyć powstawaniem kolejnych podmiotów gospodarczych, wykorzystujących grunty, poprzednio nie opodatkowane, lecz chyba część tego zjawiska też wynika z nieaktualnych danych o podatnikach. Mniejsze przyrosty roczne (za wyjątkiem roku 1994/1995 – 16%) wykazuje wielkość powierzchni budynków, opodatkowanych podatkiem od osób prawnych. Tu zmiany są między 1% a 5%. Charakterystyczne jest zjawisko braku monotoniczności zmian, przedstawione na **rys. 12**, obrazującym wartość budowli, opodatkowanych podatkiem od nieruchomości w kolejnych latach.

Rys. 12 Wartość budowli do opodatkowania podatkiem od nieruchomości w tys. zł.

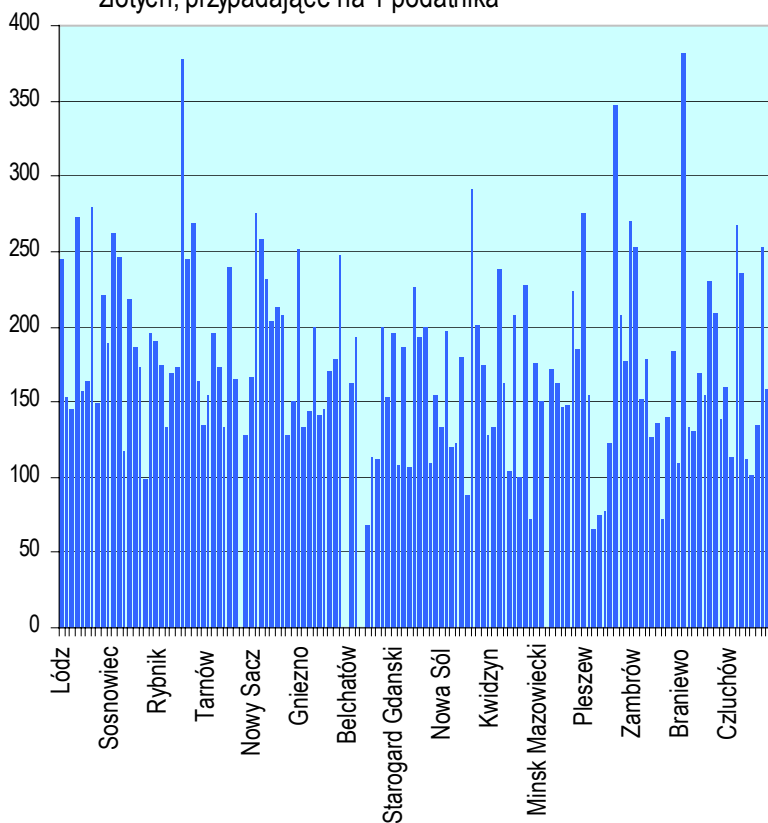


W roku 1995 występuje wyraźne minimum, związane z powstałymi

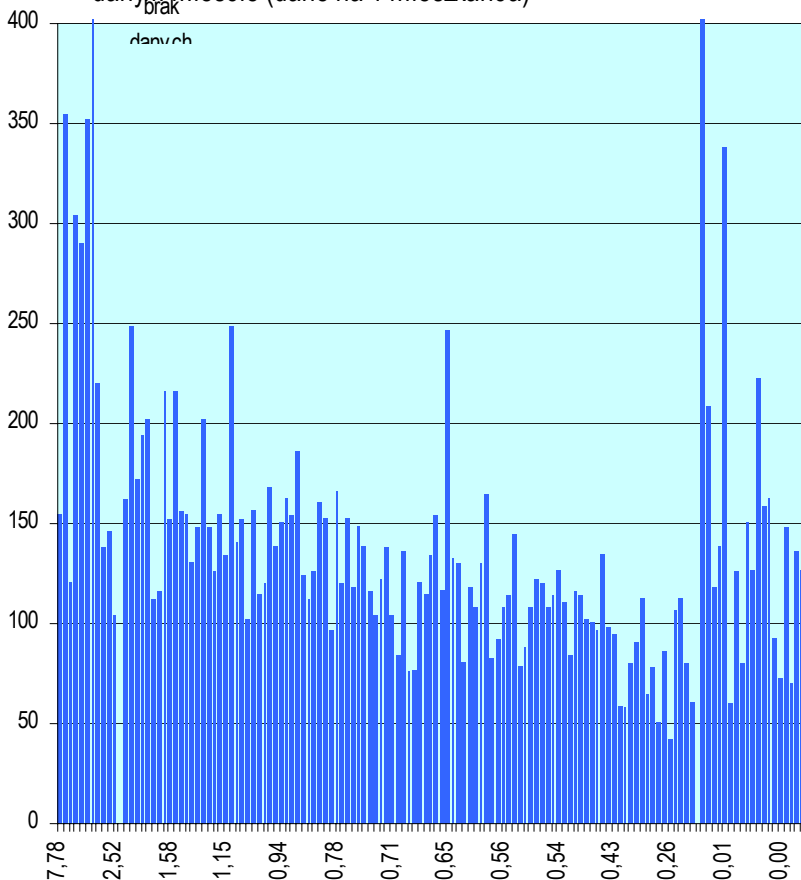
wówczas niejasnościami prawnymi w tym zakresie, późniejszy wzrost wynika w dużym stopniu z przeszacowywania ich wartości.

Ciekawe jest porównanie średniej kwoty podatku od nieruchomości od osób fizycznych, przypadającej na jednego podatnika w badanych miastach w 1997 r. (rys. 13). Widać tu bardzo dużą rozpiętość wartości, od ok. 60 zł/osobę do 380 zł/osobę. Średnia roczna kwota podatku na 1 podatnika w tych miastach wynosiła 182 zł.

Rys. 13 Roczne średnie kwoty podatku od nieruchomości od osób fizycznych w badanej grupie miast w 1997 r. w złotych, przypadające na 1 podatnika



Rys. 14 Wpływ z podatku od nieruchomości w 1997 r. w
 491 12
 badanych miastach (w zł./osobę)
 w zależności od wartości (w tys. zł./osobę) budowli w
 danym mieście (dane na 1 mieszkańca)



Wykres przedstawiony na rys. 14, pokazuje zależność wpływów z podatku od nieruchomości od osób prawnych dla poszczególnych miast uporządkowanych wg. wartości opodatkowanych budowli w tych miastach.

Widać wyraźny związek między tymi dwiema wielkościami.

Podsumowanie:

Jak wynika z powyższych danych, podatek od nieruchomości w obecnej postaci jest zdecydowanie anachroniczny. Największą i chyba jedyną jego zaletą jest to, iż jest dość prosty. Ma natomiast wiele wad.

a) Jest niespójny z zasadami systemów „*property tax*” obowiązujących w Unii Europejskiej.

b) Jest niesprawiedliwy społecznie, obciążając jednakowo właścicieli drogich luksusowych nieruchomości jak i skromnych domków mieszkalnych, bez względu na ich wartość.

c) Stawki podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych są zupełnie symboliczne (ok. 150-200 zł. rocznie, w ratach kwartalnych, od przeciętnej nieruchomości mieszkalnej o wartości 200-500 tys. zł.). Drastycznie zaniżone stawki podatku od nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkalne pozwalają na blokowanie atrakcyjnych gruntów w celach spekulacyjnego obrotu. Potencjalnie rozwojowe tereny są niewłaściwie wykorzystywane. Bardzo niskie stawki dotyczące tych nieruchomości nie pozwalają na wykorzystywanie tego podatku jako narzędzia - klasycznego w innych krajach - do prowadzenia w mieście polityki racjonalnego gospodarowania przestrzenią, a co za tym idzie, kreowania stabilnego rynku nieruchomości, w tym również lokali mieszkalnych.

Jednocześnie trzeba zauważyć zawyżone - w zestawieniu ze stawkami dotyczącymi nieruchomości mieszkalnych - stawki podatku, odnoszące się do nieruchomości, przeznaczonych na cele w działalności gospodarczej, niekorzystne ze względu na funkcjonowanie bardzo ważnych dla polskiej gospodarki małych i średnich przedsiębiorstw.

d) Duża ilość nieuzasadnionych obecnie zwolnień ustawowych ogranicza znacznie potencjalne dochody gmin z tytułu tego podatku. Trudno też w tej sytuacji mówić o tym podatku jako o podatku powszechnym.

e) Administrowanie podatkiem przy powszechnym braku aktualnych baz danych o nieruchomościach jest często prowadzone w sposób nieskuteczny (co było widać na przedstawionych wykresach), nie pozwalający na wysoką efektywność poboru.

f) Łatwość udzielania - często przypadkowych - ulg i zwolnień

(bądź pod naciskiem różnych instytucji publicznych czy politycznych), nie mających systemowego uzasadnienia, (głównie w gminach mniejszych) powoduje dalsze ograniczanie dochodów gmin.

g) Rola tego podatku w budżetach gmin w ostatnich latach maleje na rzecz transferów z budżetu państwa.

h) Sposób określania wartości budowli do opodatkowania nie jest wystarczająco standaryzowany, co powoduje problemy tak po stronie podatnika jak i organu podatkowego (gminy).

i) Brak systemowego rozwiązania podatku od nieruchomości położonych na wsiach powoduje, iż często niespójność lub niejasność przepisów prawa w tym zakresie jest wykorzystywana do omijania obowiązku podatkowego.

Wniosek

Należy kontynuować i możliwie niezwłocznie ukończyć pracę nad modernizacją systemu podatku od nieruchomości w celu przekształcenia go w podatek od wartości nieruchomości. Wobec trendów w polityce podatkowej państwa jest to jedyna realna szansa na stworzenie stabilnej podstawy systemu finansów gmin i na uruchomienie normalnych rynkowych mechanizmów w obrocie nieruchomościami.

Prof. Władysław Brzeski
Doradca Ministra Finansów

Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule *ad valorem*

Jestem doradcą wicepremiera do spraw gospodarczych, a nie do spraw finansów, ponieważ interesuje mnie coś więcej niż tylko finanse. Dlatego właśnie w mojej prezentacji będę mówił także o korzyściach pozafiskalnych dla naszej gospodarki, które mogą być bardzo duże. Będę się starał państwa o tym przekonać.

Mieszkam w najlepszej części Krakowa. Bardzo wygodnie mieszka się w atrakcyjnych dzielnicach, które są dobrze położone. Mam połówkę bliźniaka. Płacę stosunkowo niewielki podatek od nieruchomości. Jest to równowartość dobrej kolacji, choć raczej u "Wierzyńka" niż w barze mlecznym. Jest to równowartość jednej kolacji i to płacono w 4 ratach. Moi znajomi wydają te pieniądze na coś innego, m.in. na podróże zagraniczne i samochody, a później mają pretensje do gminy, że jeżdżą po dziurawych ulicach. Gmina nie ma pieniędzy, żeby utrzymywać ulice w dobrym stanie. Szkoda, że nikt nie policzył, ile pieniędzy wydało nasze społeczeństwo w ciągu ostatnich 7 lat na nowe samochody. Podejrzewam, że jest to bardzo duża kwota.

Chciałbym powiedzieć także o tym, ile podatku od nieruchomości płacą niektóre podmioty gospodarcze. W dniu wczorajszym jeden z ekspertów z grubsza policzył, ile podatku od nieruchomości płaci w Polsce Hotel "Marriott". Jest to ok. 1/10 tego, co musi zapłacić w innych krajach. Opłaty pobierane przez ten hotel są takie same, jak w innych krajach. Trudno się dziwić, że Hotel "Marriott" w Warszawie jest najbardziej dochodowym hotelem w tej sieci na całym świecie. Na pewno ten problem został nieco przerysowany. Sądzę jednak, że ten przykład powinien pobudzać do myślenia.

W 1994 r. uchwała Sejmu zobligowała rząd do przygotowania zmiany formuły podatku od nieruchomości, zmierzającej w kierunku podatku od wartości. Trudno mówić o reformie, gdyż taki podatek już istnieje. Osobiście mówię tu o zmianie polegającej na proporcjonalno-

ści podatku - podatek jest proporcjonalny do wartości nieruchomości.

Chciałbym uporządkować kilka spraw, odnosząc się do najważniejszych wyzwań, związanych z reformami w naszym kraju. Często dzieje się tak, że dyskusja o instrumentach wyprzedza dyskusję o celach. Dużo mówi się o tym, że najważniejszym wyzwaniem w zakresie polityki gospodarczej jest imperatyw stabilnego wzrostu gospodarczego. Na pewno stabilny wzrost gospodarczy rozwiązuje wiele problemów. W związku z tym istnieje konieczność obniżenia presji podatkowej, zmniejszenia deficytu finansów publicznych, konieczność zwiększenia oszczędności i inwestycji, które konkurują z konsumpcją, znacznie rozgrzaną w ostatnich latach.

W związku z tym kluczowe znaczenie ma reforma finansów publicznych. Wyraża się ona m.in. w oszczędniejszym wydawaniu pieniędzy podatników. Polega ona na decentralizacji, a więc przekazywaniu zarówno władzy, jak i środków samorządom. W tym zakresie rola podatku od nieruchomości będzie coraz większa. Zmniejszać się będą podatki bezpośrednie, a zwiększać podatki pośrednie. Mniejsze powinno być opodatkowanie dochodów, a większe opodatkowanie majątku, w tym nieruchomości.

W skali makroekonomicznej wydaje się nieuniknione i celowe poszerzenie roli podatków od nieruchomości. Interesujemy się przede wszystkim gminami. W związku z tym chciałbym wspomnieć, jak problemy makroekonomiczne przekładają się na poziom lokalny. Jeśli mamy dbać o wzrost gospodarczy, musimy najpierw zapytać, gdzie ten wzrost gospodarczy ma być zlokalizowany. Nie ulega wątpliwości, że wzrost i jego perspektywy są zlokalizowane przede wszystkim w miastach. Średnie i duże miasta są lokomotywami. Jeśli tak ma być nadal, miasta muszą mieć „ułatwioną pracę”.

Należy zwrócić uwagę na to, że nieefektywna zabudowa naszych miast zagraża produktywności obszarów zurbanizowanych. O zabudowie miast można mówić pod względem estetycznym i kulturowym. Jednak w sensie gospodarczym nasze miasta są nieefektywne i kontrastują ze strukturą przestrzenną wydajnych i oszczędnych miast budowanych przez gospodarkę rynkową. Jest to jedno ze znacznych zagrożeń, z którymi musimy się uporać. Jeśli tego nie zrobimy, nieefektywność gospodarcza naszych miast może stać się hamulcem wzrostu gospodarczego.

Niska produktywność obszarów zurbanizowanych jest spowodowana złym rozłożeniem funkcji wykorzystania terenu i tzw. misalokacją przestrzenną. Niewydajne jest także rozłożenie użytkowników. To wpływa na efektywność gospodarczą, która przekłada się na sprawność poszczególnych podmiotów gospodarczych.

Misalokacja funkcjonalna w naszych miastach dotyczy rozłożenia różnych funkcji. Funkcje mieszkaniowe, przemysłowe, rolne i komercyjne powinny pomagać wzrostowi gospodarstwu i efektywności gospodarczej miast. W Polsce tak nie jest. Porównanie do rozłożenia tych funkcji w miastach wydajnych i efektywnych, które istnieją w gospodarkach długo funkcjonujących w systemie wolnorynkowym pokazuje, że zbyt mało terenu wykorzystuje się na funkcje mieszkaniowe. W Krakowie przeprowadziliśmy badania. Okazało się, że na funkcje mieszkaniowe wykorzystano ok. 35% zainwestowanego terenu. W miastach gospodarki rynkowej jest przeważnie 65% i więcej.

W Krakowie funkcje przemysłowe zajmują 25% terenów. W miastach zachodnich jest to najwyżej 7%. Trzy kilometry od centrum Krakowa usytuowane są tereny rolne. Są to bardzo cenne tereny, a ich wykorzystywanie ich w celach rolnych nie jest efektywne i produktywne. Za mało jest także terenów wykorzystanych na funkcje komercyjne. W zasadzie ta funkcja dopiero zaczyna się kształtować. W 1990 r. w Warszawie funkcje komercyjne były realizowane w 1/10 potrzeb mierzonych kryteriami zachodnimi. W tej sytuacji jest oczywiste, że handel wyszedł na ulice, na stragany i rozkładane łóżka.

Nie tylko proporcjonalny rozkład funkcjonalny jest nieefektywny. Także lokalizacja przestrzenna funkcji, które są realizowane, nie jest zbyt wydajna. Nasze miasta są bardzo rozproszone. Wielkość struktury przestrzennej Warszawy i Paryża jest podobna, jeśli chodzi o obszar. Tyle tylko, że w Warszawie tę strukturę przestrzenną utrzymuje 2,5 mln ludzi, a w Paryżu 8,5 mln ludzi. Tych danych nie można lekceważyć. Każdy z nas może pokazać puste przebiegi tramwajów przez nie zasiedlone tereny. Każdy może wskazać kilometry pustego terenu, przez które biegną rurociągi i linie przesyłowe. To wszystko dużo kosztuje, szczególnie w dobie urealniania cen energii.

Łatwo jest domyślić się, dlaczego tak było kiedyś. Grunty nie miały wartości. Płacono tylko ułamek prawdziwych kosztów energii. Kapitał nie miał oprocentowania itd. W tym znaczeniu przez 50 lat psuli-

śmy nasze miasta.

Kolejnym problemem jest niewykorzystywanie cennych lokalizacji. Każdy z nas może pokazać w centralnych - a więc najbardziej cennych - lokalizacjach miast ogródki działkowe, tereny poprzemysłowe lub koszary, których usytuowanie w centrum miasta nie ma ekonomicznego sensu. To wszystko kosztuje, ale nikt tego nie liczy.

Problemem jest także misalokacja użytkowników, którzy niejako są nietrafnie „dopasowani” do nieruchomości. W wydajnej gospodarce na każdej nieruchomości powinien znajdować się najlepszy, najbardziej produktywny użytkownik. To właśnie najbardziej produktywni użytkownicy powinni mieć dostęp do najbardziej dla nich odpowiednich nieruchomości.

W 1990 r. docześni użytkownicy nieruchomości - gruntów i budynków - zostali uwłaszczeni na nieruchomościach, które w tamtym momencie posiadali. Nie ma żadnej pewności, że byli to najbardziej produktywni użytkownicy tych nieruchomości. Wiele z nich dawno by upadło z niezdatności gospodarczej, gdyby nie to, że odziedziczyły np. wspaniałe biurowce w centralnych lokalizacjach naszych miast. Zamiast zajmować się produkcją, zajmują się wynajmowaniem nieruchomości.

Powyższe problemy dotyczą nieefektywności obszarów zurbanizowanych, co utrudnia dalszy rozwój gospodarczy. Drugim poważnym problemem jest problem infrastruktury. Często mówimy o tym, że brakuje dobrej infrastruktury, szczególnie dla tych podmiotów gospodarczych, które są siłą napędową wzrostu gospodarczego. W naszym kraju dotyczy to przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw. To głównie one potrzebują infrastruktury, na której mogły by rozwijać swoją działalność. Duże i wielkie przedsiębiorstwa tworzą własną infrastrukturę.

Wiemy, że gminy nie mają pieniędzy na inwestycje infrastrukturalne, gdyż są w trudnej sytuacji finansowej. Z tym problemem wiąże się również kosztowna struktura funkcjonalno-przestrzenna.

Ale problemem podstawowym jest także konkurencja na rynkach kapitałowych, przy słabości finansów lokalnych. Gminy chciałyby pożyczać więcej pieniędzy, co wolno im robić. Wiadomo, że nie są w stanie podać finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych z budżetów bieżących. Jednak, żeby stać się partnerem na rynku kapitało-

wym, żeby wyemitować obligacje, czy wziąć kredyt, gminy muszą mieć silniejsze finanse. To prowadzi nas znowu do podatku w formule *ad valorem*, w celu złagodzenia tych problemów.

Przyjęcie tej formuły wzmocniłoby finanse gmin. Spowodowało by także zwiększenie czytelności finansów lokalnych poprzez to, że podatek *ad valorem* może być sposobem bilansowania i równoważenia budżetu lokalnego. Wskazałoby to rynkowi kapitałowemu, że gmina jest partnerem, któremu można pożyczyć pieniądze.

Z drugiej strony uruchomiłoby to mechanizmy, które w konsekwencji doprowadzą do tego, że najlepszy i najbardziej produktywny użytkownik będzie miał dostęp do potrzebnych mu nieruchomości. Niestety, brak podatku *ad valorem* znakomicie ułatwia spekulację gruntami. W chwili obecnej trzymanie przysłowiowego pastwiska w centrum miasta nie kosztuje. Z drugiej strony są inwestorzy, którzy poszukują terenów i nie mogą ich znaleźć, szczególnie na cele mieszkaniowe. Właściciel terenu nie musi go przecież zbyć na życzenie inwestora.

Gdyby podatek *ad valorem* nałożył na właściciela cennego terenu w centrum miasta obciążenie proporcjonalne do wartości, związane z posiadaniem atrakcyjnych gruntów, ten grunt wejdzie szybciej do obrotu.

Przypomnę, że przed wojną mieliśmy podatek *ad valorem*, płacony od tzw. placów budowlanych. Istnienie placu budowlanego oznacza przecież, że gmina już zainwestowała środki w infrastrukturę wokół tego placu. Nie powinno być tak, że ktoś ma uzbrojony przez gminę teren i nic na nim nie buduje. Jeśli właściciel chce lokować kapitał, powinien sprzedać ten teren a pieniądze zainwestować.

Nie będę więcej mówił na ten temat. Tu właśnie widoczna jest fiskalna i pozafiskalna rola podatku *ad valorem*. Korzyści, które w ten sposób możemy uzyskać dla gospodarki są nie do przecenienia. Dotyczy to szczególnie krajów podlegających transformacji gospodarczej. W krajach rozwiniętych argumenty te są słabe, gdyż racjonalizacja rozkładu przestrzennego i wykorzystania nieruchomości, została już osiągnięta. W Polsce zostało jeszcze bardzo wiele do zrobienia.

Wspomnę jeszcze o dodatkowych korzyściach podatku *ad valorem*. W mniejszym stopniu są to korzyści gospodarcze, a w większym społeczno-polityczne. Dla wszystkich, którzy reprezentują wyborców,

a więc społeczeństwo, te korzyści powinny być bardzo ważne. Podatek *ad valorem* służy wzmocnieniu demokracji bezpośredniej. Wspomniałem już o tym, że podatek od nieruchomości bez względu na formułę bilansuje finanse lokalne.

Na świecie jest tak, że jeśli dana społeczność lokalna chce mieć 10 nowych autobusów, gdyż jest już zmęczona starymi, musi znaleźć na ten cel pieniądze. Pieniądze można znaleźć wyciągając rękę do budżetu centralnego lub biorąc kredyt, który zostanie spłacony z wpływów. Bardzo często te wpływy bilansowane są właśnie podatkiem od nieruchomości.

Po prostu w takiej sytuacji mówi się podatnikom, że jeśli chcą mieć 10 nowych autobusów, należy obliczyć nową stawkę podatku od nieruchomości na przyszły rok, dzięki której możliwe będzie obsłużenie kredytu na zakup tych autobusów. Jeśli podatnik bezpośrednio powie politykowi, że nie chce płacić tak wysokiej stawki podatku, wtedy można obliczyć, na ile nowych autobusów można sobie pozwolić. Wtedy okaże się, że w wyniku bezpośredniej demokracji osiągnięty zostanie konsensus, w wyniku którego zakupi się tylko 5 nowych autobusów.

Te zasady działania przedstawiłem państwu w bardzo dużym skrócie. W ten sposób można funkcjonować. Politycy lokalni mogą chcieć pozyskiwać środki w sposób mniej widoczny. Wiem o tym, gdyż sam byłem politykiem lokalnym. Byłem wiceprezydentem miasta Krakowa. Politycy wolą dotacje i subwencje oraz środki pozabudżetowe. Jest to łatwiejsze, gdyż nie trzeba stanąć twarzą w twarz z podatnikiem i wyborcą oraz powiedzieć mu, że taki jest realny wybór. Z drugiej strony wiemy, że w ten sposób trudno jest finansować infrastrukturę i inwestycje. Rynek kapitałowy nie ceni budżetów lokalnych nadmiernie uzależnionych od nieautonomicznych wpływów lokalnych.

Wcześniej czy później dochodzi się do tego, że bardzo ważna jest rola podatku od nieruchomości w finansach lokalnych. Tak zresztą jest w wielu - a w zasadzie w większości krajów na świecie. Na pewno będą o tym mówili przedstawiciele USAID.

Pan dr Czajkowski mówił już o łatwiejszej akceptacji prywatyzacji nieruchomości przez samorządy. Gminy nadal opierają się sprzedaży wszelkiego posiadanego mienia. Przecież otrzymały to mienie po

to, żeby dobrze nim gospodarować. Nie dostały go po to, żeby dogmatycznie je prywatyzować, ale żeby z niego jak najwięcej wyciągnąć.

Na rynku nieruchomości jest stagnacja. Czysznów uzyskiwanych z tego majątku nie można zastąpić dochodami od podatków związanych z wartością rynkową tego majątku, bo nie ma podatku *ad valorem*. Sprzedaż majątku i zastąpienie czynszów niskimi powierzchniowymi stawkami podatku nie jest racjonalnym i gospodarskim działaniem. Trudno jest dziwić się gminom. Często zwraca się uwagę na to, iż w krajach zachodnich gminy mają bardzo mało majątku. Zawsze odpowiadam na to standardowo - że mają za to podatek *ad valorem*.

Po wprowadzeniu formuły *ad valorem* łatwiej będzie gminom przeprowadzić prywatyzacje szybciej, w sposób bardziej dynamiczny. Wtedy jedne dochody będzie można zastąpić drugimi, a oba będą związane z rynkową wartością.

Chciałbym jeszcze powiedzieć o niejako „kompensacyjnym” opodatkowaniu nowego majątku z taniej prywatyzacji. Jest to sformułowanie dość enigmatyczne. Chodzi o to, że pokolenie, które wzięło udział w stosunkowo taniej prywatyzacji i uwłaszczeniu, jest tylko częścią naszego społeczeństwa. Przychodzi nowe pokolenie, które zapyta, co ono powinno dostać. Co można odpowiedzieć tym, którzy nie wzięli udziału w tanim uwłaszczeniu - w przejściu majątku, który ma jakąś wartość?

W polityce mieszkaniowej będzie musiało zostać wyartykułowane hasło o udzielaniu pierwszej pomocy tym, którzy nie zdążyli wejść na rynek i nie mają na to środków. Pomoc powinna dotyczyć pierwszego mieszkania. Tak zresztą często jest w innych krajach. Z drugiej strony można odpowiedzieć, że ci, którzy tanio dostali majątek będą płacić podatek od jego wartości. Ten argument często słyszę w rozmowach.

Na świecie powtarzany jest argument społeczno-ekonomiczny, dotyczący tego, że podatek *ad valorem* bardziej proporcjonalnie rozkłada ciężary podatkowe. Jeśli musimy ponosić jakieś ciężary, mogą być one rozłożone bardziej proporcjonalnie, w stosunku do wartości majątku. Nie oznacza to automatycznie zdolności do płacenia. Będziemy musieli za chwilę wrócić do tego, że w Polsce po pięćdziesięciu latach braku związku między majątkiem a dochodami, będziemy mieli do czynienia z wieloma podatnikami, którzy mają znaczny majątek i niskie dochody. Nie oznacza to jednak, że w związku z tym musimy

zrezygnować z wprowadzenia podatku *ad valorem*. Musimy ustalić stawki na takim poziomie, który odpowiadałby sytuacji społecznej.

Niektóre grupy społeczne posługują się bardziej drastycznymi sformułowaniami. Wobec tych grup można użyć argumentu, że podatek *ad valorem* może być zaakceptowany społecznie, gdyż przeciwdziała „rabowaniu” ziemi i spekulacji. Tak właśnie niektórzy to nazywają. Brak podatku *ad valorem* umożliwi i ułatwi tego typu zachowania, ograniczając podaż ziemi oraz utrudniając rozwiązywanie problemów mieszkaniowych.

Sprawę reformy formuły podatku od nieruchomości będziemy musieli rozpatrzyć wcześniej lub później. Na pewno bardzo ważną będzie rola posłów, gdyż reforma powinna uzyskać akceptację społeczną. Na pewno jest to trudne w sytuacji, gdy wyraz "reforma" zaczyna budzić coraz więcej reakcji alergicznych w naszym społeczeństwie. Uważam, że nie powinniśmy mówić o reformie, lecz o modyfikacji formuły podatku. Przecież system podatku od nieruchomości już jest. Istnieje tylko potrzeba zmiany sposobu naliczania podatku. Poza zmianą podstawy opodatkowania trzeba będzie zunifikować trzy odrębne podatki - podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny. Powinien być tylko jeden podatek od nieruchomości.

Na pewno nie uciekniemy przed koniecznością utrzymania dotychczasowego obciążenia średniego podatnika. Rząd i politycy nie mogą lansować modyfikacji podatkowej, która zwiększy obciążenia średniego podatnika. Rozumiem, że Hotel "Marriott" nie zalicza się do tej kategorii. Nie zostanie zaliczona do tej kategorii także moja nieruchomość w Krakowie. Trzeba to jasno powiedzieć społeczeństwu. Dziennikarze ciągle pytają nas o stawki podatku. Uważam, że stawki powinny odzwierciedlać tę filozofię. Stawka zostanie przeliczona z metrów kwadratowych powierzchni na odpowiednie promile wartości. Warto zaznaczyć, że stawkę będą ustalać samorządy. Centralnie będzie określona tylko stawka maksymalna.

Mówiłem już o tym, że politykom wygodniej jest sięgać po mniej widoczne, anonimowe środki z budżetu państwa. Nie mówiliśmy jeszcze o tym, że nie ma pewności uzyskania wzrostu dochodów, a koszty wprowadzenia reformy będą wysokie. Trzeba jasno powiedzieć, że modyfikacja podatku musi kosztować. Jeśli powiemy politykom lokalnym, że nie mogą podnosić stawki podatku, a koszt wprowadzenia

reformy będzie wysoki, nasuwa się pytanie o sposób sfinansowania reformy.

Na pewno reforma przyniesie korzyści pozafiskalne, jednak będą one bardziej widziane centralnie niż lokalnie. Dlatego też rząd będzie musiał wspomóc finanse lokalne przy wprowadzaniu reformy podatku, przynajmniej częściowo. Trudno jest oczekiwać, że sfinansują to gminy. Dodatkowym uzasadnieniem ponoszenia wysokich kosztów reformy są spodziewane również korzyści pozafiskalne.

W społeczeństwie często zdarza się poczucie zagrożenia, co widać w zadawanych pytaniach i zachowaniu. Trudno się temu dziwić. Mamy wiele przykładów na to, że istnieją biedni dochodowo, lecz bogaci majątkowo podatnicy. Przypomnę, że w czasach PRL mieszkania były rozdzielane na ślepo, jeśli chodzi o lokalizację. W tej chwili okazuje się, że ktoś mieszka w najlepszej dzielnicy miasta, chociaż wcale o to nie prosił. W związku z tym ma duży majątek, lecz mało zarabia.

Zwracam uwagę na to, że podatek jest obliczany od wartości majątku, ale jego płatnikiem jest osoba, która ma konkretne dochody. Wiadomo, że majątek także można zamienić na dochody. Nie można jednak tego zrobić z dnia na dzień. Nie można tego wymagać od wszystkich. W związku z tym powstaje pytanie, co z tym zrobić?

W tej chwili nie będę wchodził w szczegóły. Jednak generalnie można odpowiedzieć, że da się to uwzględnić. Nie można odstąpić od modyfikacji podatku tylko dlatego, że będzie grupa podatników, których nie będzie stać na zapłacenie podatku. Ten problem można rozwiązać po zmianie systemu parametryzując stawkę, a także udzielając podmiotowych ulg. Jednak ulga powinna być stosowana w taki sposób, że kolejny potomek kogoś, kto uzyskał ulgę nie będzie korzystać z tego, że tata, mama, ciocia lub wujek uzyskali kiedyś ulgę.

Kolejnym problemem jest dociążenie podatkowe wysiłku inwestycyjno-budowlanego. Wiele osób mówi, że dużym wysiłkiem buduje coś nowego lub dobudowuje, tworzy substancję mieszkaniową, której nam brakuje, a z powodu inwestycji zostanie dociążony podatkowo. W tym przypadku także można znaleźć rozwiązanie. Na świecie występują pewnego rodzaju ulgi dla tych, którzy coś stworzą. Dopiero po pewnym czasie można myśleć o dociążeniu tych osób. Zazwyczaj dzieje się to wtedy, gdy ktoś zaczyna już korzystać z tego, co stworzył.

Istnieje także problem, dotyczący dociążania podatkowego wysiłku utrzymywania obiektów w dobrym stanie. Wartość nieruchomości jest m.in. skorelowana z jej stanem technicznym. Jeśli ktoś w lepszy sposób dba o swoją nieruchomość, może powiedzieć, że będzie za to ukarany wyższym podatkiem. Inna osoba, zamiast utrzymywać swoją nieruchomość, może chodzić na obiady do restauracji, gdyż w ten sposób oszczędzi pieniądze - będzie miała niższe obciążenie podatkowe. Także w tym przypadku należy znaleźć formułę, która nie będzie karała osób w lepszy sposób utrzymujących swoją nieruchomość. Oznacza to, że te osoby mobilizują swoje prywatne środki nie na zakup samochodu i innych dóbr konsumpcyjnych, lecz na substancję mieszkaniową. Chcemy, żeby ta substancja była utrzymywana w lepszy sposób.

Zdajemy sobie sprawę, że na te wszystkie pytania trzeba odpowiadać. Zmiany będą musiały zostać sformułowane w taki sposób, żeby społeczeństwo mogło je zaakceptować, ale w rozumieniu szerokiego interesu. Rola posłów jako pośredników mających kontakt ze społeczeństwem, jest niezwykle istotna. Tylko w ten sposób można sparametryzować ten system w taki sposób, żeby został zaakceptowany przez społeczeństwo i żeby nie został odrzucony. Czasami ktoś może mieć rację, ale jeśli nie potrafi do niej przekonać społeczeństwa, powinien to uszanować. Taki jest koszt demokracji, czasem znaczny.

Jeśli będą mieli państwo do mnie jakieś pytania, to pod koniec seminarium będzie możliwość ustosunkowania się do nich. Dziękuję.

Jane Malme

Ekspert Lincoln Institute of Land Policy

Podstawy polityki i administracji podatku *ad valorem*

Dziękuję za możliwość uczestniczenia w tej niezwykle istotnej dyskusji. Jest to ważny i logiczny krok przed wprowadzeniem podatku od wartości nieruchomości w ramach reformy fiskalnej przewidzianej w programach rządowych.

Rozwój gospodarki rynkowej w Polsce powoduje konieczność wprowadzenia podatku od nieruchomości mającego związek z wartością nieruchomości. Moi przedmówcy mówili już o tym, że taki podatek jest stabilnym źródłem dochodów. Baza tych dochodów może potencjalnie rozwijać się. Podatek ten powinien być powszechnie akceptowany, gdyż osoby posiadające większy majątek powinny również więcej płacić. Jest to źródło niekonkurencyjne ze źródłami dochodów ogólnokrajowych.

Taki podatek spełnia społeczne oczekiwania dotyczące sprywatyzowanego majątku. Może być jednym z narzędzi ożywienia miast. Polska ma możliwość skorzystania w tym zakresie z doświadczeń międzynarodowych. Tego typu lokalne podatki są stosowane na całym świecie. Polska ma możliwość wykorzystania tych doświadczeń i opracowania własnego systemu, który w odpowiedni sposób zaspokoiłby nasze potrzeby. Dzięki temu można uniknąć trudności, które powstają przy tworzeniu takiego podatku w innych krajach, a wykozystać jedynie jego mocne strony.

Efektywność i uczciwość systemu podatków od nieruchomości zależy od jego struktury i administrowania tym podatkiem. Przedstawię państwu założenia dotyczące struktury administracyjnej i prawnej związanej z podatkiem od nieruchomości. Omówię także cechy podatku od nieruchomości.

Najważniejszym elementem, którym w szczególności będzie zajmować się parlament, są decyzje strategiczne. Takie decyzje muszą być podejmowane zgodnie z określonymi celami. Muszą państwo

wiedzieć, co ma być osiągnięte poprzez wprowadzenie tego podatku. Ważne są praktyczne cele, dla których ten podatek jest wdrażany.

Należy przygotować bardzo solidne podstawy prawne i skoordynowaną strukturę administracyjną. W przypadku podatku *ad valorem* ramy prawne i administracyjne muszą być w odpowiedni sposób ze sobą zintegrowane. Jest tu inna sytuacja niż w przypadku innych podatków. O tym podatku nie informuje sam podatnik, jak jest np. przy podatku dochodowym. Dlatego musi istnieć przejrzysta struktura administracyjno-prawna, która daje dodatkową korzyść w postaci stymulowania rynku nieruchomości, poprawienia klimatu inwestycyjnego i wzmocnienia demokracji oraz samorządów lokalnych. Międzynarodowe doświadczenia wskazują, że potrzebne są pewne założenia dla tej struktury.

Na ekranie widzą państwo listę podstaw prawnych dotyczących własności ruchomej. Każdy element z tej listy za chwilę omówię. Chcę powiedzieć, że istnieją trzy zasady, które dotyczą systemu podatkowego. Po pierwsze, musi być łatwy do zrozumienia i prosty do administrowania. Po drugie, system musi wykorzystywać jak największą bazę opodatkowania, aby ludzie czuli, że jest on sprawiedliwy i żeby zmniejszać indywidualne obciążenia podatkowe. Chodzi o to, żeby każdy płacił w miarę nieduże podatki. Trzecia zasada dotyczy tego, że system powinien tworzyć jak największe dochody poprzez wydajną administrację, niskie koszty, efektywne zbieranie podatków i sprawną egzekucję płatności z tytułu podatków.

Te trzy zasady dotyczą każdego podatku od wartości. W przypadku podatku od nieruchomości ważną sprawą jest podstawa opodatkowania. To, co podlega opodatkowaniu powinno być dokładnie zdefiniowane. Może to być ziemia, budynki i budowle oraz inne struktury będące przedmiotem opodatkowania. Opodatkowaniu powinna podlegać cała nieruchomość, o ile nie dotyczy jej zwolnienie podatkowe na podstawie innych przepisów prawa. Chodzi o to, żeby żadna nieruchomość nie uciekała od opodatkowania.

Ważne jest również to, że wszystkie nieruchomości - nawet te zwolnione z opodatkowania - powinny być wycenione. Dzięki temu urzędnicy mogą podejmować odpowiednie decyzje w sprawie aktualnej wartości nieruchomości, która podlega opodatkowaniu. Jest to także ważne w przypadku zwolnień podatkowych. Ważne jest ograni-

czenie liczby zwolnień podatkowych.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że jedną z największych trudności związanych z podatkiem od nieruchomości w krajach rozwijających się jest ogromna liczba zwolnień podatkowych. Zwolnienia sprawiają, że podatek jest bardzo wysoki dla niektórych osób. Duża liczba zwolnień ogranicza dochody państwa lub samorządów. W związku z tym możliwość udzielania zwolnień powinna zostać w odpowiedni sposób zdefiniowana.

Jest oczywiste, że pewna liczba zwolnień musi funkcjonować. Należy jednak zminimalizować nieuczciwą konkurencję, która jest wynikiem tych zwolnień. Im więcej jest zwolnień podatkowych, tym wyższe są koszty administracyjne systemu. Na pewno niektóre nieruchomości będą zwolnione z podatku. Ważne jest to, że jeśli niektóre kategorie nieruchomości są zwolnione z podatku, np. ze względu na umowy międzynarodowe, czy też jako zachęta do prowadzenia działalności gospodarczej lub do zmniejszenia transferu pieniędzy, powinny być wykorzystane na określone cele, żeby tworzyć bodźce do rozwoju gospodarczego.

W każdym systemie podatkowym możliwe są zwolnienia dla osób, które nie są w stanie zapłacić podatku. Należy się tą sprawą zająć w odpowiedni sposób. Chodzi o to, żeby tych zwolnień nie było zbyt dużo.

Następny problem dotyczy podstawy wymiaru podatku. Podstawą podatku od nieruchomości będzie rynkowa wartość nieruchomości. Taka propozycja została zgłoszona w Polsce. Taki system jest stosowany w wielu krajach zachodnich. Standardy wyceny mogą określić rynkową wartość wszelkich nieruchomości. W niektórych krajach istnieją klasy nieruchomości, wobec których do wymiaru podatku stosuje się pewien procent wyszacowanej wartości nieruchomości. Chodzi o to, żeby dla jednej kategorii były wyższe obciążenia niż dla innej. Jednak takiego rozwiązania nie zalecałabym państwu.

Zalecanym rozwiązaniem jest wycena nieruchomości, zgodnie z ich pełną wartością. Przy takiej wycenie łatwiej jest administrować systemem. Bardzo ważna jest zasada, żeby nieruchomości były wycenione w pełnej wartości, dzięki czemu ludzie mogą porównać wartość swoich nieruchomości. Istotnym aspektem jest okresowe ponowne oszacowanie wartości nieruchomości, które powinno być dokonywane

z mocy prawa.

W dniu wczorajszym spotkałam się z przedstawicielami innych krajów, w których funkcjonują bardzo dobre systemy administrowania podatkiem od nieruchomości. Mówili o tym, że ciągle nie mogą wdrożyć nowych wartości nieruchomości ze względu na trudności polityczne. Ponowna wycena nieruchomości zostałaby przeprowadzona po zbyt długiej przerwie.

Aby podatki od nieruchomości mogły dobrze funkcjonować, podstawa opodatkowania musi być bliska aktualnej wartości rynkowej nieruchomości. Powinny być zagwarantowane prawem regularne cykle ponownej wyceny. Takie rozwiązania występują na świecie. Na ogół podatnicy lepiej akceptują ten system. Jeśli wartość nieruchomości jest zmieniana po 10 lub 15 latach, jej właściciele mogą przeżyć szok. Jeśli wycena jest dokonywana co 2-3 lata, akceptacja tego rozwiązania jest większa. W takim przypadku trudności polityczne są znacznie mniejsze.

Następny problem to stawki podatku. W Polsce planuje się przekazanie decyzji w tej sprawie na poziom gmin. Uważam, że jest to właściwe rozwiązanie. Gmina zadecyduje o stawkach podatku, który będzie stanowić jej dochód. Zapewni to większą przejrzystość finansów. Decyzja o wysokości stawek powinna zapadać na szczeblu lokalnym po publicznej dyskusji. Zdarza się, że różne kategorie nieruchomości mają różne obciążenia. W chwili obecnej dużo większe są obciążenia dla przedsiębiorstw niż dla nieruchomości mieszkalnych.

Jeśli będą państwo chcieli kontynuować to zróżnicowanie, to należałoby przyjąć różne stawki procentowe odnoszące się do wyceny nieruchomości. Jednak ponieważ wycena była szacowana w stosunku do wartości rynkowej dla wszystkich nieruchomości, decyzje dotyczące podatków mają charakter publiczny. Wydaje się, że rozwiązanie, o którym mówiłam, jest bardziej przejrzyste i łatwiejsze do zaakceptowania.

W ustawie dotyczącej podatku od nieruchomości należy jasno zdefiniować, kto jest zobligowany do płacenia podatku. Wszyscy muszą wiedzieć, jakie są ich zobowiązania podatkowe. Jest to bardzo istotna sprawa. Podatnicy mają swoje prawa i obowiązki. Obowiązkiem podatnika jest przekazywanie informacji, umożliwienie przeprowadzenia inspekcji własności i wizyty, płacenie podatków w peł-

nej wysokości i w określonym terminie.

Podatnicy mają także pewne prawa. Muszą wiedzieć, jaki jest podatek. Muszą zostać o tym powiadomieni w odpowiednim czasie. Mają prawo do informacji i dokładnej wyceny swojej nieruchomości. Mają także prawo do poufności niektórych informacji oraz prawo do odwołania. Podatnik jest sam audytorem uczciwości i dokładności wyceny. Podatnik może naprawić pewne błędy i niedokładności. Jest to niezwykle ważna rola podatnika.

Zamierzają państwo wprowadzić podatek od nieruchomości związany z wartością nieruchomości. W związku z tym muszą się państwo skoncentrować na cechach systemu takiego podatku. Celem jest zbieranie dochodów dla samorządów lokalnych. W związku z tym pobieranie i egzekucja tego podatku jest bardzo ważną częścią tego systemu. Niektóre elementy systemu muszą zostać z góry zaprojektowane. Należy zminimalizować opóźnienia i koszty zbierania zaległych podatków. Trzeba zniechęcać do zawyżania podatków i bronić praw podatników.

Musi także istnieć jasna podstawa do przydzielania administracji zadań i uprawnień. W przypadku, gdy podatek ustalany jest od wartości, administracja odgrywa niezwykle ważną rolę, zwłaszcza w zakresie wyceny. Niezmiernie ważny jest aspekt dotyczący odpowiedzialności administracyjnej. Ta sprawa musi być zaprojektowana i wdrażana w odpowiedni sposób. O procesach administracyjnych będzie mowa w kolejnych referatach.

Istotna jest świadomość, że potrzebna jest zintegrowana struktura administracyjno-prawna oraz odpowiednia koordynacja, co przyczynia się do rozwoju podatku od wartości nieruchomości.

Chciałabym jeszcze powiedzieć państwu o doświadczeniach dotyczących podatku od nieruchomości w niektórych krajach prowadzących gospodarkę rynkową. Niektóre z tych doświadczeń mogą być dla państwa pożyteczne. Widzą państwo tabelę, w której pokazano znaczenie tego podatku dla dochodów lokalnych w Australii, Kanadzie, Danii, Francji, Japonii, Holandii i Stanach Zjednoczonych. W pierwszej kolumnie przedstawiono udział podatku od nieruchomości w dochodach lokalnych. Widzą państwo, że podatek od nieruchomości stanowi w wielu krajach wysoki procent dochodów. Można zauważyć, iż w Holandii i Australii jest to główny dochód. Pozostałe dochody są

niewielkie.

Wyjątkiem jest Dania. Jest to spowodowane przede wszystkim dość unikalnym systemem podatku dochodowego, który jest wymierzany na podstawie wysokości czynszów od nieruchomości. Z tego powodu podatki od nieruchomości stanowią niewielką część dochodów lokalnych.

Kraje przekształcające swoje gospodarki mają wiele trudności w reformowaniu systemów podatkowych i struktur rządowych. W wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej rozpatrywana jest możliwość wdrożenia podatku od nieruchomości *ad valorem*. Sądzę, że będą państwo bardzo zadowoleni po przeprowadzeniu reformy obejmującej wprowadzenie tego rodzaju podatku. Podziwiam pracę, która została w tym zakresie wykonana w Polsce. Jestem bardzo zadowolona, że mogę z państwem pracować. Życzę państwu powodzenia przy tym ważnym przedsięwzięciu. Nie mam wątpliwości, że odniosą państwo sukces.

Posel Tadeusz Biliński: Dziękuję za wygłoszenie interesującego referatu. Będziemy się bardzo cieszyć, jeśli odniesiemy sukces przy ogólnym zadowoleniu z procesów rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Ogłaszam przerwę.

Posel Tadeusz Biliński: Rozpoczynamy drugą część seminarium. Referat na temat: "Rola podatku *ad valorem* w finansach lokalnych" wygłosi pan Andy Anstett.

Andy Anstett

Ekspert AEC Valuations Canada

Rola podatku *ad valorem* w finansach lokalnych

Z wielką przyjemnością wygłoszę prezentację na ten temat. Byłem politykiem w Kanadzie. Sądzę, że w Polsce, podobnie jak w Kanadzie, politycy nie są osobami zbyt popularnymi. Polityką zajmowałem się 12 lat temu. Byłem politykiem lokalnym w prowincji Manitoba. Później, przez 8 lat, pracowałem jako przewodniczący trybunału wydającego orzeczenia dotyczące wyceny nieruchomości. W tej chwili pracuję w prywatnym przedsiębiorstwie zajmującym się wyceną nieruchomości i doradztwem w sprawach podatku od nieruchomości.

Opodatkowanie od wartości nieruchomości jest zupełnie inne niż inne formy opodatkowania. Aby kontynuować reformy, które rozpoczęły państwo w Polsce, muszą państwo zrozumieć te różnice. W przypadku podatku dochodowego lub podatków konsumpcyjnych, takich jak VAT czy akcyza, każda osoba fizyczna i prawna płaci pewien procent lub kwotę ryczałtową, która odzwierciedla ich indywidualne dochody. Taki podatek świadczy o wysokości dochodów, o tym, czym dana osoba jeździ i w co się ubiera. Każdy płaci taki podatek indywidualnie, niezależnie od tego, jaki podatek płacą jego sąsiedzi. Taki podatek jest nakładany na każdą osobę indywidualnie.

Natomiast w przypadku podatku od nieruchomości jest to opłata odnosząca się do wartości nieruchomości. Ten podatek ma związek z sąsiadami i firmami. Podatek nakładany przez samorząd powinien być przewidywalny. Jest to bardzo ważne. Podatki nakładane przez samorządy są określane w budżetach lokalnych, których celem jest ustalenie planowanych wydatków przed ustaleniem stopy podatkowej. Stawki innych podatków są ustalane centralnie. Samorządy nie mogą ich zmienić. Nie można dokładnie przewidzieć, jaki dochód przyniosą

te podatki.

Wpływy z podatków od nieruchomości są całkowicie przewidywalne. Można powiedzieć, że celem tego podatku jest dzielenie się nim z sąsiadem. Jego celem jest dystrybucja obciążeń podatkowych na sprawiedliwych podstawach, pomiędzy mieszkańcami danej gminy. Po przeprowadzeniu wyceny wszystkich posesji podatek oblicza się jako procent wartości, po podziale nieruchomości na klasy, w zależności od ich lokalizacji. Czasami przy ustalaniu stawek zapomina się o tym. Przy ustalaniu stawek podatku mamy do czynienia z dwoma składnikami. Pierwszym z nich jest wycena nieruchomości, a w drugim ustalanie stóp podatkowych. Te elementy nie mają ze sobą związku.

Mówiono już o tym, że obciążenia podatkowe powinny być powszechne. Powinny dotyczyć wszystkich podatników, w tym osób fizycznych, firm, rolników itd. Najbardziej uczciwy jest podatek od wartości, a nie taki jaki obecnie obowiązuje w Polsce.

Ważne jest, żeby informacje o wycenie nieruchomości były dostępne na poziomie gminy dla wszystkich podatników. Każdy powinien wiedzieć, jaka jest wartość nieruchomości jego sąsiadów i móc ją porównać z wartością swojej nieruchomości. Jeśli nieruchomości są takie same, podatnicy oczekują, że ich wartość będzie taka sama lub zbliżona. Jeśli nieruchomość sąsiadów jest lepsza, na pewno każdy oczekuje, że jej wartość będzie znacznie wyższa. Jeśli fabryka sąsiada jest lepsza i nowsza od waszej, na pewno będziecie uważać, że jej wartość będzie większa, a w związku z tym podatek będzie wyższy.

Określenie wartości nieruchomości powinno spełniać dwa zadania. Wartość nieruchomości powinna dokładnie odzwierciedlać jej wartość rynkową. Wiele nieruchomości jest sprzedawanych. Można porównać wartość nieruchomości z wartością innych nieruchomości. Są także inne sposoby określenia wartości. Można wyznaczyć szacunkową wartość nieruchomości na podstawie danych o sprzedaży porównywalnych nieruchomości. Możliwe jest tu podejście dochodowe lub kosztowe.

Być może w niektórych częściach Polski nie sprzedaje się zbyt wiele nieruchomości. Jednak nie musi być wiele takich nieruchomości, żeby istniała możliwość oceny ich wartości rynkowej lub fiskalnej. Wycena wartości nieruchomości powinna być odpowiednia i

sprawiedliwa w porównaniu do innych, podobnych nieruchomości. Mam nadzieję, że sprawiedliwość w wycenie będzie funkcjonować w całej gminie, a także na większych obszarach.

Ważne jest to, żeby wszystkie nieruchomości zostały wycenione w ciągu jednego okresu referencyjnego. Nie może być tak, że jedna nieruchomość będzie miała wycenę z 1988 r. a inna z 1997 r. Wartość nieruchomości zmienia się wraz z upływem czasu, niezależnie od inflacji. Niektóre obszary stają się mniej pożądane, a inne bardziej. W związku z tym należy aktualizować wycenę co 2-5 lat.

Jeżeli spóźnimy się z ponowną wyceną wartości nieruchomości, to pojawi się poczucie niesprawiedliwości. Ma to ogromne znaczenie polityczne. Politycy zawsze muszą rozpatrywać wpływ podejmowanych decyzji na mieszkańców. Na pewno będą się zastanawiać, jak rozwiązywać ten problem. Musimy jednak pamiętać o tym, że ponowna wycena nieruchomości na cele podatkowe nigdy nie jest popularna wśród polityków.

Wynika to z tego, że osoby, które dotąd nie płaciły podatków według pełnej miary wartości ich posesji nie są szczęśliwe, gdy muszą to zrobić. Mogą niechętnie przyznać, że jest to uczciwe, ale na pewno nie są z tego powodu szczęśliwe.

Z drugiej strony osoby, które uzyskają zmniejszenie podatku, zwłaszcza w sytuacji, gdy dana nieruchomość nie była wyceniana przez wiele lat, powiedzą zapewne, że proces ten trwał bardzo długo i że wreszcie uzyskały to, co im się już od dawna należało. Można powiedzieć, że decyzje o ponownej wycenie nieruchomości nie są oceniane pozytywnie przez podatników w związku z korektą obciążeń podatkowych.

Ponowna wycena nieruchomości jest neutralna, jeśli chodzi o dochody. Kiedy o tym mówimy, wszyscy robią się nerwowi, gdyż wydaje się, że jest to nieprawda. Trzeba powiedzieć, że ponowna wycena nieruchomości zwykle powoduje zmniejszenie podatków o określoną kwotę, aby gminy miały tę samą kwotę dochodów. Jeśli gmina potrzebuje więcej pieniędzy, będzie podwyższała stawki tego podatku. Uzyskana w ten sposób kwota będzie podlegała dystrybucji między różnych podatników.

Zazwyczaj uaktualnienie wyceny nieruchomości przyczynia się do zwiększenia dochodów przy danej stawce podatku. Wtedy mówimy,

że wycena nieruchomości została właściwie przeprowadzona. Wspomniano już, że dochody zostają zwiększone poprzez zidentyfikowanie nowych podatników, którzy wcześniej nie płacili podatku. Dochody będą rosły w związku z rozwojem i tworzeniem nowych firm. Podatkiem zostaną objęte środki użyteczności publicznej, np. rurociągi, które wcześniej nie podlegały opodatkowaniu i wycenie.

Mówimy o potrzebie wyceny wszystkich nieruchomości. Muszą państwo znać wyceny wszystkich nieruchomości w danej gminie. Dopiero wtedy można podjąć decyzje o wysokości ich opodatkowania oraz o ewentualnych zwolnieniach dla tych osób, których obciążenia podatkowe znacznie rosną. Jednym z istotnych problemów, który występuje także w Polsce, jest duża liczba zwolnień podatkowych.

Muszę państwu powiedzieć, że gdybym miał opracować idealny system podatkowy, nie byłoby w nim żadnych zwolnień. Jednak polityczna rzeczywistość tego wymaga. Mogą istnieć powody o charakterze ogólnokrajowym lub lokalnym do stosowania zwolnień. Uważam, że najpierw należy się zastanowić, czy można opóźnić zwiększenie wysokości podatku lub zrefundować zbyt wysokie podatki. Dzięki temu podatnicy będą mogli dostosować się do obciążeń.

W prowincji, w której byłem politykiem, większość podatników stanowią starsi ludzie powyżej 65 lat. Wielu z nich ma swego rodzaju kredyt podatkowy na część podatku od nieruchomości. Gminy, w których mieszka wiele starszych osób, będą ponosić dość wysokie koszty związane z tymi ludźmi. Dotyczy to zwolnień podatkowych. Inni mieszkańcy będą musieli płacić podatki w pełnej wysokości. Ale w Kanadzie rząd krajowy refunduje gminom środki, które zostały utracone ze względu na to, że starsze osoby nie płacą podatków w pełnym wymiarze. Jest to przykład kreatywnego rozwiązania tego typu sytuacji.

Rada gminy powinna wiedzieć, jaki jest koszt podatkowy w gminie. Przed przyznaniem zwolnienia podatkowego należy zbadać kataster, liczbę podatników i wartość nieruchomości, które podlegają zwolnieniu z obowiązku podatkowego w części lub w całości. To wszystko należy uwzględnić przy planowaniu budżetu oraz ustalaniu stawek podatku na poziomie gminy.

Dr Czajkowski pokazał nam diagram, z którego wynika, że po dokonaniu wyceny nieruchomości w 1995 r., wzrosły dochody gmin.

Sugeruje to, że system podatkowy nie jest dobry. Ponowna wycena jest związana z wysokością opodatkowania. Stawki podatkowe powinny być płynne. Gdyby tak było, nie odnotowano by tak dramatycznego wzrostu dochodów z tytułu tego podatku po przeprowadzeniu wyceny nieruchomości.

Jest to pewne zagrożenie dla reformy, gdyż ludzie będą pamiętać o tym, że po wycenie nieruchomości nastąpił wzrost podatku. Ludzie powinni zrozumieć, że wycena nie ma związku z ustalaniem stawek podatku przez gminę. Jeśli będzie to możliwe, należy oddzielić funkcje wyceny od funkcji poboru podatku i ustalania stawek.

Jest także istotne, aby ludzie zrozumieli, że politycy na poziomie gminnym nie chcą kontrolować wartości ich nieruchomości. Ma to związek z systemem odwołań, o którym będzie mowa później. Jeśli eksperci zajmujący się wyceną są pracownikami gminy, ludzie mogą uważać, że nieruchomość jest wyceniana na żądanie polityków. Jeśli są to pracownicy instytucji innego szczebla, to istnieje poczucie, że wycena jest oddzielona od władz. Uważa się wtedy, że zapewniono swobodę w zakresie przeprowadzenia profesjonalnej wyceny nieruchomości.

Powiem państwu teraz o reformie wyceny nieruchomości, którą przeprowadzono w prowincji Manitoba w Kanadzie w latach 80. Byłem wtedy ministrem odpowiedzialnym za sprawy gmin w sejmiku prowincji. Nie wiem, czy taki minister jest w Polsce członkiem komisji parlamentarnej. Wiem, że jest to pozycja, dzięki której ktoś może być popularny lub niepopularny wśród burmistrzów i prezydentów miast. Mieliśmy do czynienia z historyczną niesprawiedliwością w opodatkowaniu nieruchomości, ponieważ wartość nieruchomości nie była regularnie aktualizowana. W przeszłości udzielano znacznie więcej zwolnień od podatku, niż było to zasadne.

Za nieruchomości, których wartość z czasem spadła, płacono znacznie większy podatek. Doszło do tego, że gmina musiała zwiększyć stawki podatkowe, ze względu na spadek swoich dochodów. Było to spowodowane brakiem aktualizacji katastru. Stawki podatku nie były sprawiedliwe, w związku z czym pojawił się opór dotyczący zwiększania stawek podatkowych dla indywidualnych nieruchomości. Trzeba zaznaczyć, że miało to także wpływ na stan finansów prowincji.

W pewnych gminach szkołom zapewniono wystarczające środki finansowe, a w innych nie. Jedna z gmin płaciła za szkoły usytuowane poza jej terenem. Sytuacja była taka, że w niektórych gminach płacono się dwukrotnie wyższy podatek za taką samą nieruchomość. Stawki podatku nie miały związku z wartością nieruchomości zapisaną w katastrze. Były w nim dane z 1954 r. oraz z 1974 r.

Matematycy usiłowali zastosować odpowiednie równania, które pozwoliłyby wyliczyć tę wartość. Jednak to rozwiązanie się nie przyjęło. W takich sytuacjach musi zostać przeprowadzona ponowna wycena, aby wszystkie nieruchomości zostały oszacowane w tym samym roku. W związku z tym pod koniec lat siedemdziesiątych musieliśmy przeprowadzić reformę. Powołano komisje, która po pięciu latach działania złożyła mi raport. Przyjeliśmy wtedy strategię wprowadzania reformy.

Krótko powiem państwu, jaką przyjęliśmy strategię. Odbyla się zmasowana kampania informacyjna, żeby ludzie zrozumieli różnicę między wyceną a opodatkowaniem oraz to, że stykają się one tylko w celu kalkulacji. Informowaliśmy, że rada jest odpowiedzialna za stawki podatku, ponieważ ustala budżet i określa świadczone usługi. Mówiliśmy o tym, że taksator określa wartość nieruchomości w sposób niezależny. Ludzie w Kanadzie tego nie rozumieli. Przed ponowną wyceną nieruchomości należy przeprowadzić taką kampanię edukacyjną.

Należy starać się o to, żeby wszyscy zrozumieli, co osiągniemy przez proponowaną reformę. Rozmawiano z ludźmi w parlamencie. Publikowane były broszury i ulotki. Jako minister spotykałem się z przedstawicielami najważniejszych organizacji w prowincji, ze związkami radnych, z organizacjami rolników itp., żeby uzyskać ich poparcie dla przyszłych zmian. Dzięki temu mogliśmy przewidzieć, jak zostaną one przyjęte.

Spotykaliśmy się także z opozycją parlamentarną, której rola jest niezwykle istotna przy inicjatywach legislacyjnych. W ten sposób chcieliśmy uzyskać gwarancję co do rozwiązania tej trudnej sprawy. Mówiłem już o tym, że w takich sprawach nie ma zwycięzców na poziomie politycznym. Jeśli podatki rosną, ludzie nie lubią polityków. Zaś ci, którzy płacą niższe podatki twierdzą, że przedtem za dużo płacili.

Prowadziłem rozmowy z przedstawicielami opozycji i z liderami różnych ugrupowań. Informowałem ich o proponowanej reformie. Mówiłem, że chcę ją przeprowadzić, jednak nie podejmę się tego zadania, jeśli oni będą temu przeciwni. Mówiłem im, że jeśli są przeciwni reformie, będą mogli ją sami przeprowadzić, kiedy będą przy władzy. Wszyscy wiedzieli, że sprawa jest trudna i że nie będzie zwycięzców.

Parlament prowincji nie miał korzyści z tej reformy, gdyż nie otrzymał z niej żadnych dochodów. Reforma miała przynieść korzyści tylko tym podatnikom, którzy płacili za dużo oraz gminom. Liderzy opozycji konsultowali się w swoich okręgach wyborczych. Dowiadywali się, że tam już przeprowadziłem rozmowy. Stwierdzili także, że rozmawiałem z liderami organizacji rolniczych. W końcu opozycja wyraziła zgodę na przeprowadzenie reformy i zapewniła, że będzie popierać projekt.

Dzięki kampanii informacyjnej uzyskaliśmy poparcie społeczne dla naszego projektu. Muszę zaznaczyć, że nie doszło do tego w ciągu jednego roku. Trwało to kilka lat. Przygotowano 3 osobne akty prawne, które musiały zostać przyjęte przez zgromadzenie legislacyjne w prowincji Manitoba. Na tym zakończę ten temat. Później będzie możliwość zadawania pytań, dotyczących zwłaszcza problemów prawnych.

Teraz powiem państwu o systemie odwołań. W wielu krajach, podobnie jak w Polsce, stosowany jest odwoławczy tryb administracyjny w stosunku do decyzji podejmowanych przez władze publiczne. Dopiero w ostateczności sprawa jest rozpatrywana przez sąd.

Chciałbym zaproponować, żeby po wprowadzeniu podatku od nieruchomości naliczanego od wartości zrezygnowali państwo z tego rozwiązania. Odwołania dotyczące wyceny nieruchomości powinny być rozpatrywane przez organ niezależny, chociaż wyznaczony przez rząd. Jest to bardzo ważne rozwiązanie.

Każdy podatnik chciałby mieć możliwość dostępu do informacji o wartości innych nieruchomości - np. nieruchomości sąsiada - aby ocenić, czy ta wycena jest sprawiedliwa. Musi zostać zapewniona możliwość uzyskania opinii niezależnej od taksatora, który dokonał wyceny nieruchomości. Każdy podatnik może zakwestionować wycenę. Taki system odwołań jest przejrzysty i sprawiedliwy. Dodatkowo jest to

prosty system.

Każdy z nas może dokonać pomiarów sali, w której odbywa się seminarium. Jest to dość łatwe. Jednak jest prawdopodobne, że będą różnice, jeśli każdy z nas miałby wyliczyć jej powierzchnię. Gdybyśmy mieli wycenić ją według wartości rynkowej byłoby jeszcze więcej różnych opinii na ten temat, ponieważ istnieje możliwość różnego podejścia do wyceny. Specjaliści zajmujący się wyceną nieruchomości nie są tak ograniczeni administracyjnie, żeby przypisać nieruchomości tylko jedną wartość. Jest ona elementem pewnego osądu.

Rzeczoznawcy muszą mieć odpowiednie uprawnienia. Zdarza się jednak, że popełniają błędy. Nie powinni sami sprawdzać swoich błędów. Do tego potrzebna jest niezależna instytucja, która zajęłaby się rewizją wycen i dokonywałaby tzw. audytu w odniesieniu do pracy wykonanej przez rzeczoznawców majątkowych.

Pytano nas wczoraj, jaka jest liczba odwołań w sprawach wyceny majątku i jaki mają one wpływ na przychody gmin. Mogę państwu powiedzieć, że w kilku pierwszych latach funkcjonowania systemu może być nawet 15-16% odwołań. Na pewno wiele z nich będzie wynikiem niezrozumienia zasad nowego systemu. W Toronto odwołano się do trybunału w sprawie stanowych podatków. Jednak nie było to zgodne z prawem. Wolno odwoływać się tylko od wyceny wartości, a nie od wysokości podatku.

Po kilku ponownych wycenach odwołania stanowią zazwyczaj 1-2% nieruchomości. Opodatkowanie jest prerogatywą gminy i nie jest przedmiotem odwołania. Wycena nieruchomości musi być prowadzona niezależnie. Najważniejsze jest, żeby wycena była sprawiedliwa. Podatnicy są zainteresowani usługami świadczonymi przez gminy. To oni są beneficjentami tych usług.

Podatnicy muszą wiedzieć, że rządy lokalne są odpowiedzialne za wysokość płaconych podatków oraz za świadczone usługi. System opodatkowania musi być przejrzysty. Jeśli tak nie jest, reforma podatków lokalnych nie zda egzaminu.

Posel Tadeusz Biliński: Jako następny zostanie wygłoszony referat pt. "Programy edukacji podatników podatku *ad valorem*". Udzielał głosu pani Renacie Frenzen.

Renata Frenzen

Ekspert National Economic Research Associates

Programy edukacji podatników podatku *ad valorem*

Od 10 lat pracuję w Waszyngtonie nad problemami dotyczącymi finansów lokalnych, m.in. podatku od nieruchomości. Miałam przyjemność uczestniczyć w 1993 r. w pierwszym, pilotażowym programie dotyczącym reformy podatku od nieruchomości. Bardzo się cieszę, że osiągnęli państwo w tej sprawie postępy. Słyszałam już o tym, że przygotowane są projekty legislacyjne.

Przedstawię państwu zbiorczą informację o tym, w jaki sposób należy komunikować się w sprawach reformy z podatnikami. Niektóre zagadnienia na pewno są państwu znane. Na pewno jako posłowie wiedzą państwo, jak należy porozumiewać się z ludźmi. O wielu problemach mówili już moi poprzednicy. Powiem państwu, jakich informacji oczekuje podatnik i jakie informacje powinny zostać mu udzielone.

Doświadczenia zagraniczne wskazują, że dobrze zaprojektowany i wprowadzony w życie program edukacji podatników jest ważnym elementem każdego dobrego systemu podatku od nieruchomości. W Stanach Zjednoczonych przy każdej aktualizacji wartości fiskalnej stosuje się odpowiedni program PR, czyli „public relation”. Przed chwilą mogli państwo usłyszeć, jak taki program był realizowany w Kanadzie. Przede wszystkim chodzi o to, żeby ludzie zostali o wszystkim poinformowani w sposób wiarygodny i rzetelny.

Ucieszyło mnie, że w dniu wczorajszym minister Jan Rudowski powiedział bardzo wyraźnie, że przeprowadzenie akcji informacyjnej połączonej z edukacją społeczeństwa jest bardzo potrzebne, aby nie dopuścić do dezinformacji. To samo podkreślał dyrektor Grzegorz Nowecki. Cieszę się, że już w tej chwili kładziony jest duży nacisk na potrzebę zapewnienia informacji i edukacji.

Bez odpowiedniego programu edukacji podatników nawet najle-

piej zaprojektowany i wprowadzony w życie techniczny program zmian obecnego systemu podatku od nieruchomości może zakończyć się fiaskiem. Sukces reformy zależy w dużej mierze od tego, czy społeczeństwo, czyli podatnicy, zaakceptują zmianę obecnego systemu. Żeby ją zaakceptować, muszą ją poznać i zrozumieć. Podatnik musi wiedzieć, za co płaci i rozumieć, co za to dostaje.

Powstaje pytanie o to, w jaki sposób należy przeprowadzić akcję informacyjno-edukacyjną. Podstawowym celem tej akcji jest zmiana mentalności ludzi. W zasadzie programy informacyjno-edukacyjne powinny być prowadzone na trzech szczeblach: na szczeblu centralnym, na szczeblu lokalnym oraz urzędniczym. Należy przeprowadzić bardzo intensywne szkolenie pracowników administracji, którzy będą się zajmowali podatkami od nieruchomości. Powinni oni zdobyć umiejętność dobrej obsługi klientów.

Program edukacji powinien skutecznie artykułować uzasadnienie dla przeprowadzenia reformy. Przypominam, że w tym przypadku powinniśmy od początku mówić o modyfikacji systemu. Należy informować o celach i podstawach modyfikacji systemu oraz o skutkach fiskalnych. Wszyscy muszą wiedzieć, kto zyska na reformie, a kto straci.

Mój poprzednik mówił o tym, że przy reformie podatku nie ma wygranych. Osobiście uważam, że będą wygrani. W tej chwili wszyscy płacą podatek od powierzchni nieruchomości. Kiedy podatek będzie obliczany od wartości nieruchomości, o której będzie decydować m.in. czynnik lokalizacji, ludzie mający nieruchomości w lepszych lokalizacjach będą płacili większy podatek. Jest to oczywiste. Na pewno będą tacy, którzy zyskają i tacy, którzy tracą. Na pewno nie będzie zwycięzców, z punktu widzenia polityków.

Warto wspomnieć o aspektach równości, sprawiedliwości i jednolitości. Mówili o tym moi poprzednicy. Trzeba wytłumaczyć ludziom, że system uwzględnia te zasady. Trzeba o tym pisać w materiałach przygotowywanych dla podatników.

Należy także wyraźnie wytłumaczyć związek między wysokością podatków, a jakością usług świadczonych na rzecz mieszkańców. Jest to bardzo ważne, gdyż ludzie muszą wiedzieć, dlaczego płacą podatki i co z tego mają. Powiem państwu o własnych doświadczeniach. Mieszkam w dzielnicy Betseda, niedaleko Waszyngtonu. Tak jak

wszyscy płacę podatek od nieruchomości. Podatek jest dosyć wysoki, ale za to mamy wspaniałe usługi. Pieniądze pochodzące z tego podatku przeznaczone są na takie usługi, jak usuwanie śmieci, straż pożarna, oświata i inne.

Mogę nawet powiedzieć, że mam satysfakcję z tego, iż dzielę się częścią mojego dochodu z sąsiadami w mojej społeczności. Po prostu coś z siebie daję na rzecz tej społeczności. Mówiono już o tym, że podatek od nieruchomości jest dzieleniem się pieniędzmi ze społecznością. Nie mam dzieci, w związku z czym nie korzystam z usług edukacyjnych. Ze szkół korzystają jednak moi sąsiedzi i jest mi z tego powodu bardzo miło. To także powinno zostać wyjaśnione w materiałach informacyjnych dla podatników.

Nie będę mówiła o zasadach wyceny nieruchomości, gdyż wspominali o tym moi przedmówcy. Te zasady muszą być bardzo wyraźnie omówione. To samo dotyczy procedur ustalania stawek podatkowych. Wszystko trzeba dokładnie wyjaśnić, żeby przysłowiowy Kowalski wiedział, w jaki sposób został obliczony podatek i jaka była stawka. Należy także szczegółowo przedstawić procedury zawiadamiania i poboru podatku.

Kolejnym ważnym elementem są prawa i obowiązki podatnika. Wiemy, że podatnik ma obowiązki. Podstawowym jest płacenie podatku. Jeśli podatnik nie będzie płacił podatku, spotka się z jakimiś restrykcjami z tego powodu. Podatnicy mają także prawa. Jest to m.in. prawo do odwołania oraz prawo do uzyskania informacji. Mówiono już o tym, że podatnik powinien otrzymać informacje, np. o wartości jego nieruchomości. Wszystkie dane powinny zostać udostępnione podatnikowi. Nic nie powinno być tajemnicą. Jeśli jakieś dane mają zostać objęte tajemnicą, należy to precyzyjnie ustalić. Cały system powinien być przejrzysty i jasny dla podatnika.

Bardzo ważny jest system odwoławczy, który powinien zostać bardzo szczegółowo opisany w materiałach informacyjnych. Powiem państwu, że kiedy dostaję rachunek dotyczący podatku od nieruchomości, otrzymuję wraz z nim broszurę, w której dokładnie opisane jest na co zostaną wydane pieniądze z podatku. Zawsze szczegółowo podaje się, jaka jest procedura odwołania, jeśli nie zgodzę się z wysokością naliczonego podatku od nieruchomości.

Należy podkreślić, że program informacyjno-edukacyjny powi-

nien się rozpocząć w momencie prac przygotowawczych. Im wcześniej zostanie rozpoczęty, tym lepiej dla reformy. Nawet nasze seminarium stanowi element takiego programu. Dzielimy się z państwem informacjami na temat przyszłej modyfikacji systemu podatkowego.

Realizacją programu informacyjno-edukacyjnego powinna zająć się profesjonalna firma lokalna. Jeśli będzie to konieczne, program może być prowadzony przy pomocy zagranicznych ekspertów. Jednak na pierwszej linii powinni znaleźć się Polacy. Jest to sprawa oczywista.

Powiem państwu, że USAID prowadzi od kilku lat prace związane z reformą podatku od nieruchomości w Rosji. Tam także przygotowaliśmy program informacyjno-edukacyjny. Robiliśmy to wspólnie z Rosjanami, a przede wszystkim im doradzaliśmy. To oni byli na pierwszej linii, zwłaszcza na spotkaniach z dziennikarzami, władzami lokalnymi i z obywatelami.

Zajmuję się problemami *public relation*, więc lubię dużo mówić. Powiem państwu o skutecznych sposobach edukacji podatników. Na pewno sprawy te są państwu znane. Urzędy miejskie mogą wydawać gazetki dotyczące podatków. Można zredagować specjalne wkładki do gazet lokalnych. Można bezpośrednio komunikować się z podatnikami, np. wysyłając do nich listy. Możliwa jest także masowa dystrybucja broszur o podatku. Broszury muszą zostać skierowane do odpowiednich adresatów.

W czasie realizacji programu w Rosji, zanim opracowaliśmy strategię programu informacyjno-edukacyjnego, przeprowadziliśmy badania opinii publicznej. Uzyskaliśmy w ten sposób świetne materiały. Dzięki temu mogliśmy podzielić podatników na aktywnych i pasywnych. Broszury zostały opracowane dla tych grup podatników. Wiadomo, że podatnik pasywny przeczyta informacje zamieszczone tylko na jednej stronie. Natomiast podatnik aktywny chce wiedzieć dużo więcej. Dla takiego podatnika przeznaczone są bardziej obszernie materiały. Materiały powinny zostać przygotowane zależnie od tego, kto ma być ich odbiorcą.

Należy także nadawać komunikaty i programy w radiu i telewizji, organizować konferencje prasowe i briefingi, prowadzić dialog z wybranymi grupami podatników i politykami, rozprowadzać filmy wideo o podatku i plakaty. Bardzo skuteczne jest rozpowszechnianie krót-

kich filmów, w których w komunikatywny sposób można przedstawić modyfikacje systemu podatków. Filmy wideo są bardzo dobrym narzędziem komunikowania się z podatnikami.

Ważne są także wystąpienia publiczne na forum rad gminnych, stowarzyszeń podatników, organizacji społecznych, środowisk gospodarczych, organizacji pozarządowych, środowisk lokalnych, organizacji wyznaniowych, organizacji charytatywnych, klubów Lions i Rotary, organizacji emerytów i rencistów oraz innych zainteresowanych środowisk. Ważne jest dotarcie do różnych grup, które będą miały różne wątpliwości i pytania. W takich spotkaniach powinni brać udział odpowiednio przygotowani pracownicy instytucji, które będą zajmować się administracją podatków. Wskazany jest także udział osób, które nie tylko mają wiedzę o nowym podatku od nieruchomości, ale także potrafią tę wiedzę przekazać.

Program musi być adresowany do określonych grup podatników. Mówiłam już o podziale na podatników aktywnych i pasywnych. Można dokonać innych podziałów, np. na lokatorów komunalnych i prywatnych, właścicieli domów w drogich lokalizacjach, właścicieli i użytkowników nieruchomości komercyjnych i przedsiębiorców. Każdy z tych adresatów jest zainteresowany innymi informacjami.

Strategia programu edukacyjnego powinna uwzględniać poglądy i preferencje podatników. Właśnie dlatego badanie opinii publicznej jest bardzo przydatne przy konstruowaniu strategii. Przed przygotowaniem strategii programu powinny zostać wyraźnie określone wszystkie elementy zagadnienia. Musi być jasno określona polityka stosowania podatku *ad valorem*, włącznie ze stawkami podatku, podstawą opodatkowania, zwolnieniami itp. Należy jasno określić, kto ma być informowany i o czym należy przekonać ludzi. Trzeba ustalić, jakie informacje powinny znaleźć się w materiałach i jak rozłożyć akcenty. Ważna jest także dystrybucja materiałów informacyjnych.

Należy także stworzyć schematy organizacyjne mówiące o tym, kto, co, gdzie i jak będzie robił. Są to bardzo szczegółowe sprawy robocze. Raz jeszcze powtórzę, że przy opracowywaniu koncepcji i strategii programu edukacji i informacji, bardzo ważny jest sondaż opinii społecznej. Bardzo pomogło nam to w pracach prowadzonych w Rosji oraz w innych krajach, w których pracowaliśmy. Pozwala to dowiedzieć się, jakie są oczekiwania podatnika. Należy komunikować

się z różnymi grupami podatników.

Niedokładna lub zniekształcona informacja opublikowana w prasie, radiu albo telewizji może bardzo poważnie zaszkodzić modyfikacji systemu podatkowego. W Polsce można zauważyć duże postępy. Jeśli nadal będziemy pracować razem nad reformą tego podatku, to na pewno odniesiemy sukces. Życzę tego państwu i sobie. Chciałabym kiedyś powiedzieć, że pracowałam nad tą reformą i efekty tej pracy są widoczne.

Posel Tadeusz Biliński: Dziękuję za przedstawienie bardzo ważnego tematu.

Wysłuchamy teraz następnego referatu pt. "Reforma opodatkowania nieruchomości - propozycje rozwiązań systemowych". Udzielam głosu panu Grzegorzowi Noweckiemu.

Reforma opodatkowania nieruchomości - propozycje rozwiązań systemowych

Chciałbym krótko przedstawić państwu prace, które w tej chwili są prowadzone są w resorcie finansów. Będzie to uzupełnienie poprzednich wypowiedzi.

Dobrze się stało, że mamy okazję do stworzenia nowego systemu, bazując na doświadczeniach innych państw. Nie musimy wyważać otwartych drzwi. Być może odpowiednie rozwiązania już istnieją, należy je tylko odpowiednio zmodyfikować i dostosować do naszych warunków.

W chwili obecnej w Polsce istnieje system podatku od nieruchomości. Podstawą obowiązującego systemu jest powierzchnia nieruchomości. Kierunkowe założenie przyjęte przez resort finansów zmierza do powiązania podstawy opodatkowania z wartością nieruchomości. Mieli państwo okazję do wysłuchania wielu argumentów przemawiających za tym, że jest to kierunek właściwy nie tylko dlatego, że taki system istnieje w prawie wszystkich państwach rozwiniętych, ale dlatego, że może być przydatny i użyteczny dla naszego kraju.

Przedstawię kierunkowe wytyczne, które zostały przyjęte przez resort finansów, aby reforma podatku od nieruchomości została przeprowadzona w sposób właściwy. Reforma czy też modyfikacja obecnie istniejących rozwiązań ma na celu poprawę struktury finansów publicznych poprzez zmianę zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w wyniku stworzenia stabilnego i wydajnego źródła ich dochodów własnych. Można powiedzieć, że jest to jedno z najważniejszych założeń tej reformy.

Następnym jest zwiększenie dochodów samorządu terytorialnego, przy nieznacznym wzroście obciążeń z tytułu posiadania nieruchomości. Jest to jedno z założeń fundamentalnych. Zwiększenie dochodów odbywać się będzie przede wszystkim poprzez zwiększenie powszechności opodatkowania. Nie chcemy wzbudzać presji fiskalnej.

Nie chcemy, żeby podatnik odczuł, że jego zobowiązania z tytułu posiadania nieruchomości gwałtownie się zwiększają.

Kolejne założenie dotyczy realizacji konstytucyjnej zasady równości i powszechności opodatkowania w wyniku zmiany podstawy opodatkowania oraz sposobu ewidencjonowania nieruchomości. Celem reformy jest także instytucjonalne oraz organizacyjne wzmocnienie struktur administracji samorządowej. Zakładamy, że nastąpi usprawnienie funkcjonowania lokalnej administracji podatkowej, m.in. poprzez zwiększenie efektywności poboru i egzekucji podatków także w wyniku zastosowania nowoczesnych technik informatycznych i ewidencyjnych. Takie możliwości dają nam rozwiązania stosowane w informatyce na obecnym etapie rozwoju gospodarczego. Ostatnim założeniem jest dostosowanie rozwiązań do standardów obowiązujących w krajach Unii Europejskiej.

Kierując się takimi założeniami Ministerstwo Finansów przystąpiło do kompleksowych prac nad tworzeniem właściwego systemu opodatkowania nieruchomości. Żeby taki system mógł powstać musi spełniać określone warunki i składać się z przynajmniej dwóch - połączonych ze sobą - elementów. Pierwszym z nich jest sprawny system ewidencjonowania nieruchomości dla celów podatkowych. Konieczne jest także określenie przedmiotu opodatkowania oraz podmiotu, czyli podatnika. Te dwa elementy systemu muszą być jednoznacznie zdefiniowane.

Ważne jest stworzenie prostego i zrozumiałego dla podatnika systemu wyceny nieruchomości. System wyceny powinien realizować zasadę równości opodatkowania. Staramy się, żeby ten system był zrozumiały dla przeciętnego Polaka, żeby ograniczyć do minimum liczbę ewentualnych odwołań. Chodzi nam o to, żeby jak najmniejsza liczba odwołań dotyczyła rzetelności dokonanej wyceny.

Dopiero wtedy, gdy te elementy systemu zostaną dopracowane i gdy będzie pewność, że dobrze funkcjonują, możliwe będzie przystąpienie do realizacji ostatniego etapu reformy, którym będzie wdrożenie podatku od wartości nieruchomości.

Planujemy, że system podatku *ad valorem* będzie zasilał budżety jednostek samorządu terytorialnego - budżety gmin, a jeśli będzie to możliwe, także budżety powiatów. Projektujemy system, który jest w pełni zdecentralizowany i skierowany do jednostek samorządu teryto-

rialnego. Staramy się stworzyć skuteczne narzędzie do prowadzenia przez gminy właściwej polityki fiskalnej. Jest to założenie docelowe. W okresie tworzenia tego systemu trzeba przyjąć wiele rozwiązań przejściowych, które są niezbędne, na które nas stać i na które możemy liczyć.

Powinniśmy jednak mieć na względzie system docelowy, czyli jednoznaczne powiązanie podstawy opodatkowania z wartością nieruchomości. Chcemy wzmocnić struktury administracji samorządowej.

Uważamy, że zarówno dla właściwej ewidencji dla celów podatkowych, czyli katastru fiskalnego oraz dla wyceny nieruchomości dla celów podatkowych, powinny zostać ściśle określone zasady współpracy między dwoma szczeblami administracji samorządowej. Sądzymy, że powiat - jako jednostka organizacyjna - jest najbardziej właściwy do prowadzenia ewidencji w postaci katastru fiskalnego dla gmin znajdujących się na jej terenie. Także w przypadku wyceny nieruchomości powiat może przygotowywać jej niezbędne elementy, opracowywać wytyczne oraz określać wskaźniki, którym następnie zostanie nadana moc prawna, w drodze uchwały władz gminy. Będzie to podstawa do określenia wymiaru podatku, który będzie stanowił dochód samorządu. Wymiar podatku, jego pobór i egzekucja, będą pozostawione władzom gminy.

Sprawy dotyczące egzekucji są jeszcze otwarte. Musimy dopiero wypracować odpowiednie rozwiązania. W ramach zmiany struktury finansów publicznych dążymy do tego, żeby podatki lokalne były w pełni zarządzane i administrowane przez władze lokalne. Odpowiedzialność za te źródła dochodów powinna być ponoszona przez władze lokalne. Mamy nadzieję, że samorzady będą zainteresowane tym systemem i będą miały świadomość odpowiedzialności związanej z prowadzeniem własnej polityki w wymiarze lokalnym w odniesieniu do sfery finansów.

Mówiliśmy o kwestiach dotyczących kontaktów z podatnikami, o więziach łączących organy podatkowe i podatników. Była mowa o potrzebie przekazania pełnej informacji na temat działania organów podatkowych, sposobu kształtowania podatków oraz odniesienia ich do efektów, które podatnik powinien widzieć w swoim najbliższym otoczeniu. Może to być np. droga lub szkoła. Podatnik może łatwiej zaakceptować płacenie podatku, jeśli wie, że jego pieniądze przeznaczą

czzone są na takie cele.

Mam nadzieję, że system docelowy, o którym mówiłem, będzie stworzony sprawnie i szybko. W tej chwili w Ministerstwie Finansów trwają prace nad trzema projektami ustaw, które w sposób kompleksowy będą regulowały problematykę opodatkowania, ewidencjonowania i wyceny nieruchomości dla celów podatkowych. Te elementy powinny stworzyć sprawny system podatku według formuły *ad valorem*. Jako dyrektor Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru, kieruję tymi pracami.

W projektach przygotowywanych ustaw muszą znaleźć się przepisy przejściowe, które będą obowiązywały w okresie wdrażania reformy. Są one niezbędne do tego, żebyśmy mogli wypracować właściwe wzorce umożliwiające sprawne wdrożenie systemu na terenie całego kraju. Uważamy, że istnieje konieczność przeprowadzenia właściwych programów pilotażowych, które pozwolą ocenić skalę podejmowanego przedsięwzięcia, środków niezbędnych na jego realizację oraz źródeł finansowania reformy. Reforma powinna być wdrożona sukcesywnie na terenie całego kraju w ciągu kilku najbliższych lat.

Na tym kończę moje wystąpienie. Dziękuję za umożliwienie mi zabrania głosu. Celowo zostawiam państwu czas na pytania, których z pewnością będzie dużo, zwłaszcza do ekspertów zagranicznych.

Posel Tadeusz Biliński: Dziękuję za przedstawienie przewidywanego programu działania Ministerstwa Finansów.

Przystępujemy do realizacji ostatniej części seminarium, którą jest dyskusja. Proszę państwa o zadawanie pytań.

DYSKUSJA

Ekspert AEC Valuations Canada, Andy Anstett: Chciałbym przedstawić krótkie wyjaśnienie, gdyż mój pogląd różni się od poglądu przedstawionego przez panią Renatę Frenzen. Zgadzam się, że przy ponownej wycenie nieruchomości będą wygrani. Nie będzie jednak zwycięzców politycznych. Jest to dość ważne rozróżnienie.

Na pewno podatki niektórych podatników wzrosną, a innych zmniejszą. Jednak politycy nic z tego nie będą mieli. Nikt nie będzie z nich zadowolony. Wszyscy będą ich winili za to, że podatki są złe. Dlatego mówię, że w takiej sytuacji nie ma zwycięzców. Na pewno zwycięzcami będą ci, którym zmniejsza się podatki.

Posel Marcin Zawila: Chciałbym zadać pytanie dotyczące harmonogramu prac. Kiedy możemy się spodziewać, że projekty ustaw wpłyną do Sejmu?

Odpowiedź na to pytanie chciałbym uzyskać w kontekście zapowiedzianego wprowadzenia programu pilotażowego oraz pozyskiwania zwolenników płacenia tego podatku poprzez szerokie informowanie o planowanych zmianach. Przekonanie ludzi do płacenia podatku jest trudne i wymaga czasu.

Posel Tadeusz Biliński: Sądzę, że najpierw zbierzemy kilka pytań, a później wysłuchamy odpowiedzi. Proszę o kolejne zgłoszenia.

Posel Kazimierz Szczygielski: Dzięki osobom, które są na sali, miałem możliwość zapoznania się z doświadczeniami amerykańskimi. W Instytucie Lincolna przedstawiono mi pełną paletę doświadczeń, także z innych krajów.

Zauważyłem bardzo istotny problem strategiczny. W technice wprowadzania tego podatku na polski rynek ważna jest relacja między wartością majątku a bieżącymi dochodami. Mówiono o tym w dniu dzisiejszym. Sądzę, że może to być jedna z głównych przeszkód w ponoszeniu opłat od wartości majątku. Zawsze będzie to odczytywane jako obciążenie, które przekracza możliwości dochodowe.

Powiedziałbym, że jest to w dużo większym stopniu problem dotyczący Polski niż innych krajów. W krajach zachodnich relacja między wartością nieruchomości, a wysokością dochodu była ekwiwalentna. Wysoki dochód pozwala na uzyskanie lepszej nieruchomości i

jednocześnie umożliwia płacenie podatku.

Na pewno będziemy musieli rozwiązać ten problem, korzystając z socjotechnicznych doświadczeń naszych amerykańskich kolegów. Chciałbym zapytać, czy ta sprawa była rozważana przez Ministerstwo Finansów? Czy przedstawiciele USAID wskazywali techniczne możliwości rozwiązania tego problemu?

Chciałbym także zapytać, czy podatki od nieruchomości, które mają być podstawowym źródłem dochodów gmin, będą w jakiś sposób skorelowane z obecnie istniejącym źródłem dochodów gmin? Chodzi mi o relacje do podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych. Jaka będzie korelacja między tymi systemami?

Przedstawicielka Biura Wyceny Nieruchomości w Łodzi, Danuta Dobrska: Tylko pani Jane Malme mówiła o tym, że podatek od nieruchomości w pewien sposób może przyczynić się do likwidacji szarej strefy podatkowej. Nieruchomość jest przedmiotem opodatkowania, którego nie można schować. Od płacenia tego podatku nie można uciec. Moim zdaniem, należy o tym bardzo wyraźnie mówić w kampanii informacyjnej. W ten sposób eliminowana jest nierówność dotycząca opodatkowania. Jeśli ktoś posiada nieruchomość, jego dochody powinny gwarantować możliwość zapłacenia podatku.

Mówiono o tym, że niektóre osoby nie będą w stanie zapłacić podatku od posiadanych nieruchomości. Jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że dziedziczymy nieruchomość i posiadamy ją na zawsze. Na świecie tak nie jest. Posiadana nieruchomość odzwierciedla możliwości finansowe. Jeśli kogoś nie stać na posiadanie nieruchomości może zamienić ją na taką nieruchomość, na którą go stać. Wydaje mi się, że na ten problem także należy zwrócić uwagę. Nie oznacza to automatycznego wyganiania z nieruchomości ludzi, których nie stać na zapłacenie podatku.

Mówiłam już o tym, że reprezentuję biuro wyceny nieruchomości. Jestem rzeczoznawcą majątkowym. W Polsce jest to nowy zawód, który doczekał się już ustawowych uregulowań prawnych. Zakres funkcjonowania tego zawodu opisuje ustawa o gospodarce nieruchomościami. Ta ustawa wprowadza pojęcia różnych wartości, w tym wartość katastralną. Chciałabym wiedzieć, jako rzeczoznawca, czy ustalenia dotyczące określania wartości rynkowej i odtworzeniowej, a

także katastralnej, będą nadal respektowane?

Dziękuję panu Andy Anstett za zwrócenie uwagi na to, że szacowanie jest odrębną czynnością. Inną sprawą jest wymierzanie podatku i jego zbieranie. Mnie - jako rzeczoznawcę - interesuje przede wszystkim proces wyceny nieruchomości. Chciałabym usłyszeć ze strony Ministerstwa Finansów zapewnienie, że nadal będą obowiązywać ustalenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Chcę mieć pewność, że ta ustawa, która weszła w życie w styczniu ub.r., jest aktem stabilnym. Na tym zależy rzeczoznawcom.

Pracownik naukowy Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie, Dominik Nowina-Konopka: Pracuję w uczelni, w której chyba najlepiej prowadzone jest kształcenie w zakresie wyceny nieruchomości. Nie ulega dla mnie wątpliwości, że zróżnicowanie walorów obiektu powinno znaleźć odzwierciedlenie w podatku. Sądzę, że w tym zakresie powinny istnieć pewne wyjątki. Chciałabym zapytać pana Grzegorza Noweckiego, czy te wyjątki są brane pod uwagę w przygotowywanych projektach ustaw.

Przede wszystkim mam na myśli dobra kultury. Uważam za słuszną dotychczas prowadzoną politykę ochrony dóbr kultury, także w sensie fiskalnym. Zgodnie z obecną ordynacją podatkową nieruchomości znajdujące się w spisie zabytków, które nie przynoszą dochodu, są w Polsce zwolnione od podatku. Dzięki temu mogą się jakoś utrzymać.

Na terenie Polski jest znaczna liczba zabytków. Jednak jest ich znacznie mniej niż we Włoszech, we Francji, w Niemczech i w innych krajach. W związku z tym od wielu lat - jeszcze przed wojną - realizowana jest polityka ochrony tych obiektów. Historycy sztuki uważają, że te obiekty nie powinny zmieniać właścicieli tak szybko i łatwo, jak zaproponowała przed chwilą pani zajmująca się wyceną nieruchomości. Wartości obiektów zabytkowych są immanentnie związane z osobowością ich użytkowników.

Chcę zapytać, czy Ministerstwo Finansów przewiduje możliwość zwolnienia z podatku od nieruchomości obiektów zabytkowych, które nie przynoszą dochodów?

Posel Franciszek Potulski: Ja także mam pytanie do przedstawi-

cieli Ministerstwa Finansów. Rozumiem, że wszyscy na tej sali są przekonani, że system *ad valorem* jest systemem, do którego powinniśmy dążyć. Jednak tego systemu jeszcze nie ma. Czy można wskazać powody tego stanu? Jakie są przeszkody we wprowadzeniu takiego podatku?

O jednym z takich powodów mówił już poseł Kazimierz Szczygielski. Jest to różnica między bieżącymi dochodami, a wartością posiadanej majątku. Jakie są inne przeszkody?

Posel Tadeusz Biliński: Nie widzę dalszych zgłoszeń. Sądzę, że mogę poprosić referentów o udzielenie odpowiedzi. W czasie referowania problemu mogą państwo uzupełnić swoje wcześniejsze wypowiedzi.

Dyrektor Grzegorz Nowecki: Większość pytań była skierowana pod adresem Ministerstwa Finansów. Chciałbym, żeby po mnie mógł zabrać głos prof. Władysław Brzeski.

Postaram się odpowiedzieć na pytania w takiej kolejności, w jakiej były zadawane. Mogę państwa zapewnić, że Ministerstwo Finansów zrobi wszystko, żeby projekty ustaw jak najszybciej trafiły do Sejmu. Ministerstwo docenia wagę tej problematyki. Jednak w tej chwili mogę mówić jedynie w imieniu Ministerstwa Finansów, a nie rządu. Decyzje w tej sprawie podejmie rząd. Dzisiejsze seminarium nie służy przedstawieniu konkretnego stanowiska w tej sprawie. Chodziło nam o to, żebyśmy przybliżyli sobie tę tematykę oraz cel, który chcemy osiągnąć.

Mogę państwu powiedzieć, że prace, którymi kieruję, mogą być zakończone na tyle szybko, żeby projekty mogły trafić do Sejmu na przełomie maja i czerwca br. Sądzę, że od tego, kiedy te projekty trafią do Sejmu i jak szybko zostaną uchwalone zależy, kiedy zostaną uruchomione projekty pilotażowe. Musi być przecież podstawa prawna do ich realizacji. Programy muszą być jednoznacznie powiązane z założeniami zawartymi w omawianych ustawach. Dlatego pierwszymi działaniami będą programy pilotażowe. Warunkiem jest uchwalenie właściwych przepisów prawnych.

Pytali państwo o relacje między różnymi źródłami dochodów samorządu terytorialnego. W tej chwili samorządy lokalne wszystkich

szczebli są finansowane w jakiejś części z podatków, które stanowią dochód budżetu państwa. Podatek od wartości nieruchomości będzie podatkiem majątkowym. Najpierw należy określić jego relacje wobec podatków majątkowych. Mamy różne podatki majątkowe. Myślę, że najbardziej dolegliwe dla społeczeństwa są podatki od obrotu majątkiem, które w dużej mierze mają wpływ na to, w jaki sposób rozwija się rynek obrotu nieruchomościami. Myślę, że nastąpią zmiany dotyczące zmniejszenia poziomu opodatkowania obrotu majątkiem.

W dalszej kolejności zmiany będą dotyczyły powiązania podatków majątkowych z całym systemem podatkowym, a więc z podatkami dochodowymi. Myślę, że tu właśnie istnieje największy związek między tymi podatkami, zwłaszcza jeśli chodzi o ulgi inwestycyjne.

Następne pytanie dotyczyło udziału rzeczoznawców majątkowych w procesie wyceny nieruchomości dla celów podatkowych. Ministerstwo Finansów uważa, że wykształcenie ponad 3,5 tys. osób, które w chwili obecnej są właściwe w sprawach wyceny nieruchomości świadczy o tym, że na ten cel poniesiono już określone koszty. Te osoby są bazą, z której będziemy korzystać. Przewidujemy, że udział rzeczoznawców w procesie wyceny nieruchomości dla celów podatkowych pozwoli zapewnić obiektywizm tej wyceny i zminimalizować liczbę odwołań.

Chcę jednak podkreślić, że pracujemy nad modelem wyceny dla celów podatkowych. Przy takiej wycenie rola organów podatkowych jest w każdym kraju jednoznacznie określona. Za tę wycenę odpowiada organ podatkowy, który podejmuje w tej sprawie ostateczne decyzje. Szukając właściwego modelu wyceny dla celów podatkowych, z wielką uwagą studiujemy model wyceny masowej, który wspaniale działa w wielu krajach świata. Sądzę, że na ten temat mogliby powiedzieć więcej nasi eksperci. W ten sposób będziemy mogli bardzo szybko zbudować siatkę wartości nieruchomości, co umożliwi zmianę formuły opodatkowania.

Bardzo ważne jest ograniczenie szarej strefy podatkowej. Już samo uporządkowanie ewidencji dla celów podatkowych, a więc tylko ukierunkowanie ewidencji na te potrzeby pozwala na zwiększenie wpływów z obecnie obowiązującego podatku od nieruchomości w granicach sięgających 30%. Na pewno nie będzie to dotyczyło wszystkich gmin. W gminach na zachodzie i północy Polski, w któ-

rych system katastralny istniał w okresie przedwojennym, ewidencja jest prowadzona dużo lepiej. Można powiedzieć, że system jest bardziej szczelny. Jednak w Warszawie i na Mazowszu jest nad czym pracować. Uporządkowanie ewidencji pozwoli na znaczne zwiększenie wpływów do kasy samorządów. Na pewno nie mniej ważne jest porządkowanie spraw związanych z likwidacją szarej strefy w gospodarce.

Pytano o przeszkody, które nie pozwalają na wprowadzenie tej reformy. Przypomnę, że reforma przygotowywana jest z powodów oczywistych. Powodem jest uchwała Sejmu, podjęta na przełomie lutego i marca 1994 r., w sprawie zwiększenia dochodów budżetowych. Ta uchwała zobligowała rząd do wprowadzenia nowej formuły opodatkowania nieruchomości, bazującej na ich wartości. Wprowadzenie nowej formuły miało być związane ze stworzeniem właściwego systemu ewidencjonowania nieruchomości dla celów podatkowych.

Cieszę się, że mogę państwu zaprezentować założenia reformy, które były wypracowane dużo wcześniej. Projekty ustaw zostały przygotowane w 1995 r. Tak się stało, że projekty te nie zostały przekazane do Sejmu, lecz pozostały na szczeblu uzgodnień międzyresortowych.

Przygotowując reformę korzystamy z naszych wcześniejszych doświadczeń oraz z pomocy wielu ekspertów. Mamy bardzo duże możliwości korzystania z wiedzy i doświadczeń innych krajów. Ważne jest to, że premier Jerzy Buzek podjął decyzję o powołaniu zespołu koordynacyjnego ds. stworzenia w Polsce systemu katastralnego. W zakresie reformy tego systemu wiodące są trzy resorty. Poza Ministerstwem Finansów jest to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Mam nadzieję, że wspólnie wypracujemy najlepsze rozwiązania, jednocześnie określając priorytetowe cele. Na pewno jednocześnie należy ocenić koszty niezbędne do ich osiągnięcia.

Najtrudniejszym do osiągnięcia i najdalej idącym celem, jest zreformowanie całego systemu ksiąg wieczystych, aby był to system sprawny, wydajny i efektywny. Moim zdaniem, dobrze się stało, że premier powołał zespół koordynujący. W tej sprawie zostanie przygotowane rozporządzenie prezesa Rady Ministrów.

Prof. Władysław Brzeski: Chciałbym odnieść się tylko do dwóch kwestii. Pierwsza dotyczy pytania zadanego przez posła Kazimierza Szczygielskiego o podatnika, który ma duży majątek a małe dochody. Można podejść do tego problemu na dwa sposoby.

Najpierw należy zastanowić się dlaczego ten podatnik ma duży majątek. Często dzieje się tak dlatego, że plan zagospodarowania przestrzennego na realizowanie tej nieruchomości przewiduje dla niej wyższą funkcję niż funkcja mieszkaniowa. Podatnik ma tam mały domek mieszkalny, ale w planie zagospodarowania przestrzennego przewidziane są tam funkcje komercyjne. Jest jasne, że wartość takiej nieruchomości nie będzie wynikać z aktualnego sposobu jej zagospodarowania, lecz z potencjalnych możliwości, które są dużo bardziej dochodowe.

Można sobie wyobrazić, że ze względu na obronę funkcji bytowych, wartość fiskalna takiej nieruchomości będzie obliczana nie dla maksymalnie dozwolonej funkcji, lecz dla aktualnej. W ten sposób nie będziemy dyskryminować funkcji bytowych, które są realizowane w danym miejscu. Wtedy od razu okaże się, że wartość takiej nieruchomości będzie dużo niższa niż jej wartość potencjalna. Od razu podatnik będzie miał niższe obciążenie podatkowe. Jest to jedna z możliwości, których jest więcej. Mówię w tej chwili o tym, jak ulżyć podatnikowi, którego nie stać na zapłacenie podatku.

Drugim sposobem podejścia jest stosowanie ulg podmiotowych. Jeśli uznamy, że w bardzo atrakcyjnej lokalizacji realizowana jest tylko funkcja bytowa, a wartość podatku jest zbyt duża, można przyznać ulgę. Nie powinien tego robić rząd centralny, lecz gmina, która będzie prowadziła konkretną politykę w zakresie podatku od nieruchomości w stosunku do swoich mieszkańców. Każda gmina może prowadzić inną politykę. Jedna gmina może przyznać ulgę, a inna zasugerować np. zamianę nieruchomości. Jest tu wiele różnych możliwości.

Ważne jest tylko to, żebyśmy mieli pewność, że będzie taka możliwość i że każda gmina będzie mogła wykazać się czułością społeczną w drodze ustalenia filozofii wartości fiskalnej. Będzie można przyjąć wartość związaną z aktualnym wykorzystaniem nieruchomości lub zastosować ulgi podmiotowe. W pewnych przypadkach gmina

może uważać, że właściciel powinien sprzedać nieruchomość lub zamienić ją na inną. Takie decyzje powinny podejmować gminy, które lepiej czują nastroje i potrzeby społeczne.

Mówiono o oddzieleniu polityki podatkowej, czyli ustalania stawek podatku i zwolnień od ustalania podstawy opodatkowania, czyli bazy podatkowej wartości fiskalnej. Funkcjonalnie te sprawy są rozdzielone. Przecież politykę podatkową będą prowadziły gminy, a obsługę bazy podatkowej urzędy katastru fiskalnego na poziomie powiatu. Są to dwa oddzielne szczeble.

Muszę jednak zawieść pani oczekiwania, jeśli liczy pani na to, że tymi problemami zajmą się dwa odrębne ministerstwa. Takiego rozwiązania nie ma nigdzie na świecie. Za koordynację tych spraw musi wziąć na siebie odpowiedzialność jedna osoba. Są to co prawda odrębne moduły, ale wchodzące w skład tego samego systemu. Jeśli podatnik odwołuje się do urzędu skarbowego, że źle naliczono mu podatek, nie może być odsyłany do innego ministerstwa. Na pewno te sprawy będą funkcjonowały w ramach tego samego systemu. Przewidziano jednak, że będą to moduły niezależne od siebie.

Kolejne pytanie dotyczyło ustawy o gospodarce nieruchomościami. Pominę to, że w tej ustawie nie przewidziano jakiegokolwiek roli dla Ministerstwa Finansów w sprawach podatku od nieruchomości. Jest to ewenement w skali światowej. Sądzę, że zostanie to szybko zmienione, zresztą jest już propozycja w tej sprawie. Wartość katastralna zapisana w tej ustawie była lansowana zanim powstał pomysł dotyczący zmiany podatku od nieruchomości. Jest to kolejny ewenement.

W ustawie powiedziano, że ta wartość ma służyć wielu celom. Widziałem propozycje, w której zapisano, że są to cele bankowe, gospodarcze i inne. Dopiero na dalszym miejscu wymienione były cele fiskalne. Uważam, że jest to nieporozumienie. Wartość fiskalna odnosi się do roku referencyjnego. Może to być pełna wartość rynkowa. Jednak nie odnosi się ona do dnia dzisiejszego, gdyż nikt jej nie ustalił w dniu dzisiejszym. Zazwyczaj jest to wartość ustalana na dany rok z pewnym opóźnieniem. Wczoraj mówiono o tym, że jest to opóźnienie 2-3-letnie. Można powiedzieć, że są to wartości rynkowe, lecz w pewnym sensie historyczne.

Żaden bank ani żaden inwestor nie będzie polegał na takiej warto-

ści. Trzeba było o to najpierw zapytać inwestorów i użytkowników nieruchomości, zanim wprowadziło się tego typu zapisy do ustawy. Na ten temat będziemy musieli jeszcze rozmawiać. Właśnie po to, powołany został zespół koordynacyjny. Ma on m.in. ustalić, kto jakich wartości i do czego potrzebuje. Muszę powiedzieć, że bardzo trudno jest stworzyć jakąś wartość uniwersalną.

Należy pamiętać o tym, że mamy jeszcze ustawę o bankach hipotecznych i listach zastawnych. Jest to kolejne panaceum, które ma rozwiązać nasze problemy mieszkaniowe. W tej ustawie została zapisana jeszcze inna wartość - wartość bankowo-hipoteczna. Taka wartość nie mieści się w zapisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sądzę, że im więcej wartości do wycenienia, tym lepiej dla każdego rzeczoznawcy. Będzie dla nich więcej pracy. W tej sprawie istnieje pełna współpraca z Federacją Rzeczoznawców. Jako członek Federacji na pewno będzie pani informowana o przebiegu tej współpracy.

W dniu wczorajszym udowodniono, że nie może robić tego nikt inny niż rzeczoznawcy majątkowi. Trudno przecież sobie wyobrazić, że kilka tysięcy osób zostanie przeszkolonych w zakresie wyceny fiskalnej. Jest to chyba sprawa oczywista.

Posel Tadeusz Biliński: Niektóre pytania były skierowane do naszych zagranicznych gości. Proszę państwa o udzielenie odpowiedzi.

Ekspert Lincoln Institute of Land Policy, Jane Malme: Chciałabym wypowiedzieć się w sprawie dotyczącej osób będących właścicielami nieruchomości, którzy nie mają wystarczających dochodów, żeby zapłacić podatek. Jest tu pewnego rodzaju przepaść między wartością majątku a dochodami. Jest to bardzo istotny problem. Muszę zaznaczyć, że ten problem występuje nie tylko w Polsce, lecz na całym świecie. Może w Polsce zdarzają się bardziej ekstremalne sytuacje, ale ten problem jest znany. Jest dość naturalne, że czasami istnieje różnica między tymi wartościami.

Na ten problem można spojrzeć z dwóch perspektyw. Podatek od nieruchomości jest podatkiem od majątku. Gdyby tego podatku nie było, ten majątek nie byłby opodatkowany. Jeśli system ma być uczciwy, ważne jest to, żeby społeczeństwo opodatkowało wszelkie formy dochodów i majątku. W ten sposób każdy podatnik wnosi do

budżetu równą część.

Nie wszystkie społeczności chcą, żeby np. starsza kobieta została wyrzucona ze swojego mieszkania, dlatego że nie może sobie pozwolić na opłacenie podatku. Takie sytuacje występują w każdym społeczeństwie. Zazwyczaj nie chcemy do nich doprowadzić. Istnieje wiele różnych sposobów rozwiązania tego problemu w sposób sprawiedliwy.

Trzeba powiedzieć, że same podatki nie rozwiążą wszystkich problemów społecznych. Nie należy myśleć o podatkach i o zwolnieniach z podatku jako o sposobie na to, żeby pomagać w życiu ludziom mającym małe dochody. Są inne sposoby i programy pomocy społecznej, które zajmują się pomocą dla ludzi mających niskie dochody. Tego problemu nie może rozwiązywać system podatkowy.

Zwolnienia lub ulgi podatkowe dla osób legitymujących się niskimi dochodami, zwłaszcza dla ludzi młodych, muszą być starannie ukierunkowane. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że istnieje tendencja do zbyt szerokiego udzielania takich ulg. Musimy pamiętać o tym, że za to, iż komuś dajemy ulgę lub zwolnienie, ktoś inny będzie musiał zapłacić. Należy bardzo wąsko określić grupy ludzi, którzy naprawdę potrzebują takich ulg. Trzeba zastanowić się, w jaki sposób najlepiej można ukierunkować takie zwolnienia. Zasady przyznawania ulg nie mogą być zbyt ogólne, aby nie dotyczyły osób, które w pełni mogą sobie pozwolić na opłacenie podatku.

Ekspert AEC Valuations Canada, Andy Anstett: Uzyskali państwo odpowiedź na jedno z najważniejszych pytań, dotyczących ulg, zwolnień podatkowych i wiążących się z nimi niebezpieczeństw. Chciałbym jednak spojrzeć na sprawę w sposób bardziej ogólny.

We wcześniejszych materiałach nie spotkałem się jeszcze z problemem, który występował gdzie indziej i nagle został rozwiązany. Nie wydaje mi się, żeby w Polsce udało się wypracować narzędzia lub specjalne metody służące rozwiązaniu konkretnych problemów. Istnieje wiele różnych narzędzi, które można do tego wykorzystać. Nie chcę państwu proponować żadnego z nich. Nie chcę w tej chwili proponować wprowadzenia konkretnego rozwiązania, gdyż nie znam zbyt dobrze problemów występujących w Polsce i cech charakterystycznych.

Raz jeszcze chcę podkreślić, że najważniejsze jest zrozumienie różnicy między wyceną i opodatkowaniem. Kiedy wycena wartości nieruchomości, podatek od wartości nieruchomości i kataster nieruchomości zostaną już w pełni wprowadzone okaże się, na kogo te zmiany miały pozytywny wpływ, a na kogo negatywny. Wtedy dopiero trzeba będzie podjąć odpowiednie kroki. Okaże się, czy gminy mają wystarczająco stabilne źródła dochodów.

Niepokoją się państwo o los osób, które mogą zostać negatywnie dotknięte tymi zmianami. Jeśli z tego powodu nie wprowadzą państwo systemu podatkowego od wartości nieruchomości, nigdy nie będziecie mieli pewności, czy takie konsekwencje będą rzeczywiście występować. W reformie mamy kilka etapów. Najpierw dokonuje się wyceny. W gminach przeprowadza się analizy. Dopiero później następuje faza realizacyjna. Żeby stosować jakieś narzędzia, trzeba mieć do tego podstawy.

Gminy muszą być wystarczająco elastyczne, żeby rozwiązywać konkretne problemy. Jednak nie może być to powodem powstrzymywania działań. Obecnie obowiązujący system jest dosyć silny w tym sensie, że dotyczy fiskalnych i pozafiskalnych aspektów działania samorządów lokalnych. Raz jeszcze powtórzę, że w Polsce nie spotkałem się jeszcze z ani jednym problemem, którego nie dałoby się rozwiązać przy pomocy narzędzia wybranego spośród narzędzi, które już stosowano w systemach opodatkowania nieruchomości od ich wartości w innych krajach.

Chciałbym przekonać państwa do tego, że podatek od wartości nieruchomości musi być wprowadzony. Dopiero wtedy można mówić o jego konsekwencjach i ewentualnie im przeciwdziałać, jeśli są niekorzystne. Będzie to możliwe dopiero po wprowadzeniu takiego podatku. Nikt przecież nie mówi o tym, żeby wypędzać starsze kobiety z ich domów.

Posel Tadeusz Biliński: Otwieram drugą rundę pytań. Proszę o zgłoszenia.

Posłanka Halina Nowina-Konopka: Chciałabym zapytać, czy taki podatek od nieruchomości będzie płacony tylko przez właścicieli, czy także przez wszystkie inne osoby, których forma władania jakąś

nieruchomością jest inna od bezpośredniego posiadania? Mam na myśli dzierżawców i najemców. Na pewno to rozwiązanie rzutuje na cały system podatkowy.

Nie otrzymaliśmy jeszcze odpowiedzi na pytanie dotyczące opodatkowania zabytków. Z przykrością muszę odnieść się do wypowiedzi pana Andy Anstett. Użyte przez pana argumenty świadczą o tym, że traktuje nas pan jak ludzi, którym wystarczy cokolwiek powiedzieć. Stwierdzenie, że dopiero gdy wprowadzimy ten podatek, będziemy wiedzieć, jakie są jego skutki, nie jest prawdziwy. Istnieją przecież różne sposoby. Można przeprowadzić symulacje, dzięki którym da się bardzo precyzyjnie przewidzieć te skutki. Pana wypowiedź odczułam, jako nakłanianie nas do wprowadzenia tego podatku w dość nieciekawy sposób.

Ekspert Democratic Governance and Public Administration Project USAID, Anthony Levitas: Od razu chciałbym odpowiedzieć na to pytanie. Pan Andy Anstett chciał w swojej wypowiedzi podkreślić różnicę między wyceną nieruchomości a ustaleniem stawki podatkowej. Bez stworzenia katastru i systemu wyceny nie ma możliwości przeprowadzenia reformy. Jednak stworzenie katastru i wprowadzenie podatku *ad valorem* nie wymaga wprowadzenia od razu radykalnej zmiany stawek podatkowych. Dlatego można powiedzieć, że jest tu miejsce na późniejsze eksperymentowanie. Nikt nie będzie ustalał z góry stawki podatkowej.

Trzeba oddzielać te dwie sprawy. Najpierw mamy procedury dotyczące tworzenia katastru i wyceny majątku. Później pojawia się problem dotyczący stawek podatku i ulg. Na pewno system nie będzie sprawny, jeśli stawki podatku będą zbyt niskie, a ulgi zbyt duże. Jednak ten system można uruchomić po utworzeniu katastru i przeprowadzeniu wyceny majątku. Na to pan Andy Anstett położył nacisk w swojej wypowiedzi.

Chcę państwu powiedzieć, że w tej chwili nie jest jasne, jaka jest skala tego problemu. Nikt nie wie, jak liczni są podatnicy, którzy będą mieli wysoko wyceniony majątek, a bardzo niskie dochody. W chwili obecnej wiemy tylko tyle, że osoby fizyczne - ogólnie rzecz biorąc - płacą bardzo mało. Wiemy także, że wprowadzenie nowych stawek na usługi w innych dziedzinach życia jakoś funkcjonuje. Nikt nie jest

zadowolony z tego, że cena wody rośnie. Nikt nie jest zadowolony z tego, że rosną ceny biletów tramwajowych. Jednak takie zmiany można przeżyć bez politycznych burz.

Ustalenie wartości pomoże w wyliczeniu, jaka powinna być stawka podatku, żeby uzyskać te same dochody. Wydaje mi się, że w tej sytuacji mówienie o politycznych obawach jest trochę przedwczesne. Przecież stawki można ustalić na takim samym poziomie jak w chwili obecnej, a nawet na niższym. Wtedy jednym skutkiem będzie to, że samorządy dostaną tyle samo lub mniej pieniędzy. Polityka podatkowa może być prowadzona w taki sposób, że niektóre grupy podatników mogą być traktowane w specjalny sposób.

Na pewno, z punktu widzenia budżetu gmin, nie jest to polityka służąca ich rozwojowi. Gminy same będą musiały decydować o tym, w jakim zakresie będą stosować ulgi, czy chcą rozwoju, czy chcą urazić pewne grupy podatników. Niech o tym same decydują.

Posel Franciszek Potulski: Uważam, że nie otrzymałem odpowiedzi na pytanie o bariery związane z wprowadzeniem podatku *ad valorem*. W trakcie dzisiejszej dyskusji zarysowały się wyraźnie trzy bariery. Jedną z nich jest różnica między bieżącymi dochodami, a wartością majątku podatnika. Drugą barierę stanowi nieszczelna ewidencja nieruchomości. Usłyszeliśmy, że w różnych rejonach naszego kraju majątek jest zewidencjonowany w różnym stopniu. Trzecią barierą jest niechęć do płacenia podatków.

Uważam, że tych barier jest znacznie więcej. Namawiam państwa do tego, żeby o wszystkich barierach mówić już teraz. Dzięki temu będzie można przyjąć taką formułę wprowadzania podatku, żeby im przeciwdziałała i osłabiać ich wpływ.

Pytałem o te bariery wiedząc o uchwale Sejmu z 1994 r. Wiem także o tym, że 2 lata później Ministerstwo Finansów miało już gotowe projekty. Jeśli podatek *ad valorem* nie został wprowadzony, musiały być istotne powody, które w mniejszym lub większym stopniu są związane z tym, o czym mówimy w dniu dzisiejszym.

Chcę dodać jeszcze jedno pytanie. W dyskusji często mówiono o tym, że przyszłe dochody gmin w przeważającej części będą zależeć od podatku od nieruchomości. Nie odpowiedziano na pytanie o relacje między tym podatkiem a obecnymi dochodami gmin. Co będzie z

gminami, które mają większe możliwości osiągnięcia dochodów z tego podatku, lecz nie mają w tym żadnej zasługi? Może to być np. sytuacja, w której podjęta zostaje decyzja lokalizacyjna o budowie autostrady. Taka decyzja na pewno podniesie wartość gruntu i nieruchomości. Gmina nie ma tu żadnej zasługi. Gmina nie podejmuje takich decyzji.

Mogą także zdarzyć się odwrotne sytuacje. Gminy mogą potrzebować terenów po to, żeby zbudować ujęcie wody lub na parki krajobrazowe. Z tego tytułu nie będą miały dochodu. Jednak będą musiały świadczyć usługi, na które potrzebne będą pieniądze.

Ekspert AEC Valuations, Andy Anstett: Chciałbym przeprosić, jeśli moja wypowiedź kogoś uraziła. Chodziło mi o podkreślenie różnicy między oszacowaniem wartości nieruchomości, a kwestiami podatkowymi.

Na pewno każdy z państwa chciałby, żeby przeprowadzone zostały analizy na temat wpływu planowanych zmian podatkowych przed jego wprowadzeniem. Realizację tej reformy można rozpocząć od projektów pilotażowych w wybranych gminach. Jednak najpierw należy podjąć decyzję, że coś takiego chcą państwo zrobić. Nie można przecież przygotować prognoz wpływów podatku bez konkretnych danych.

W Kanadzie i w Stanach Zjednoczonych istnieje system podatku od wartości nieruchomości. Można powiedzieć, że jest on przestarzały, gdyż powstał ponad 10 lat temu. Jednak stale musimy pozyskiwać aktualne dane, żeby móc wyliczyć wpływ tego podatku na konkretne grupy nieruchomości i zastanawiać się nad tym, jakie kroki należy podjąć. Chciałem powiedzieć tylko tyle, że jeśli nie mamy konkretnych wartości, nie można przeprowadzić żadnych analiz.

W żaden sposób nie chciałem państwu sugerować, że mają państwo obowiązek podjęcia decyzji o wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości, czy też o przeprowadzeniu tej reformy bez konkretnych danych. Przepraszam, jeśli powstało takie wrażenie. Sądzę, że przyjdzie czas na przeprowadzenie konkretnych analiz. Można przygotowywać się do tego już dzisiaj. Istnieją dziesiątki narzędzi umożliwiających modyfikację wpływu tego podatku na podatników. Jednak najpierw trzeba zebrać dane.

Posel Kazimierz Szczygielski: Uczestniczymy w seminarium, więc jest zupełnie naturalne, że mamy pewne wątpliwości i zadajemy pytania. Nawet jeśli można stworzyć protokół rozbieżności, dotyczących sposobu rozumienia reformy, jest to początek drogi. Jest oczywiście, że w pierwszej fazie edukacji istnieją różne wątpliwości.

Ze względu na moje doświadczenia zrozumiałem wypowiedź pana Andy Anstett w sposób jednoznaczny. Nie wyobrażam sobie, żebyśmy mogli przeprowadzać jakąkolwiek operację nie znając wartości przestrzeni. Nawiasem mówiąc, będzie to także decyzja Sejmu. Premier Jerzy Buzek doprowadził do tego, że po raz pierwszy od 50 lat oceniony został majątek skarbu państwa. Rozumiem, że konsekwencją będzie próba dokonania oceny wartości przestrzeni pozostającej w dyspozycji różnych podmiotów, w tym podmiotów prywatnych. Uważam, że jest to zabieg konieczny. Nie ma od tego odwrotu.

Problemy dotyczące opodatkowania tej wartości stanowią odrębną kwestię. Nagle może się okazać, że gmina uzna - chociaż sobie tego nie mogę wyobrazić - iż w żadnym wypadku nie obciąży podatników ponad obowiązującą w chwili obecnej wartość podatku. Tak może postąpić gmina, która ma np. inne źródło dochodu. Są to jednak różne sprawy.

Jestem przekonany o tym, że musimy podjąć decyzję o reformie systemu. Natomiast wątpliwości dotyczące różnych doświadczeń, wynikają z analizy możliwych barier, o których mówił poseł Franciszek Potulski. W tej chwili rozpoczynamy edukację. Dużym problemem jest edukacja wszystkich podatników. Trudno to sobie nawet wyobrazić. Zapewne stąd właśnie biorą się nasze pytania i uwagi.

Rozumiem, że ocena wartości obiektów kultury została przeprowadzona w ramach globalnej oceny majątku narodowego. Jeśli dobrze pamiętam, został on wyceniony na 150 mld zł. Jest to element majątku narodowego.

Wyobrażam sobie, że potrzebne jest uporządkowanie naszej wiedzy o przestrzeni. Mieszkam w Opolu na terenach, które były dotknięte powodzią. Chcę państwu powiedzieć, że w wielu przypadkach niemożliwe było wystąpienie o odszkodowania, ponieważ okazało się, że nie są uporządkowane stany prawne nieruchomości. Na terenie Opolszczyzny sytuacja jest dość specyficzna, gdyż wielu właścicieli

nieruchomości mieszka w Niemczech.

Zdarzały się sytuacje, że ktoś zgłaszał się po odszkodowanie, będąc pewny, że jest właścicielem nieruchomości. Okazywało się, że nie wiadomo do kogo należy działka. Z tym wiąże się kwestia możliwości opodatkowania nieruchomości. Ustalenie części właścicieli okazało się niemożliwe. Uważam, że powinno to być jedno z zadań zespołu koordynacyjnego. Musimy wiedzieć, co mamy, ile jest warte i do kogo należy. Przeprowadzenie tego dość prostego zabiegu jest konieczne.

Dyrektor Grzegorz Nowecki: Przepraszam za to, że w poprzedniej wypowiedzi nie odpowiedziałem na pytanie dotyczące opodatkowania zabytków. Jest to szerszy problem, który dotyczy opodatkowania podatkiem od wartości nieruchomości działalności non profit. Może to być zabytek, ale także nawet wartościowa nieruchomość, która nie przynosi żadnego dochodu.

Nie wyobrażam sobie, żeby państwo nie chroniło w ramach prowadzonej polityki podatkowej zabytków. W większości państw świata takie nieruchomości nie są opodatkowane. Powstaje pytanie o wycenę wartości takich nieruchomości. Zazwyczaj wartość zabytkowa ma budynek, choć zdarza się, że są to parki i lasy będące zabytkami przyrody. Jest to kwestia polityki prowadzonej w wymiarze całego państwa, choć na pewno ważna będzie także polityka lokalna.

Uważam, że w odniesieniu do zabytków powinny mieć zastosowanie ulgi i wyłączenia poszczególnych przedmiotów opodatkowania spod przepisów ustawy o podatku od wartości nieruchomości. Warunkiem jest, że będzie to rzeczywiście zabytek, a nie obiekt wykorzystywany do celów mieszkalnych lub innych.

Pytano także o powiązanie wysokości podatku z prawem własności do nieruchomości. Podatek, o którym rozmawiamy, jest podatkiem majątkowym, a więc podatkiem od posiadania majątku. Nie będzie żadnego zróżnicowania dotyczącego wysokości obciążeń w zależności od tego, czy podatnik jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub innym podmiotem mającym prawny tytuł do nieruchomości, a nawet osobą posiadającą nieruchomość bez tytułu prawnego. W tym przypadku ważne jest tylko określenie, kto jest podatnikiem. wysokość zobowiązania podatkowego będzie jednakowa dla wszystkich.

Chciałbym państwa uspokoić. Doniesienia prasowe o tym, że chcemy opodatkować osoby, które staną się właścicielami w wyniku uwłaszczenia, nie mają żadnego związku z prawdą. Mówiono także o barierach utrudniających wdrożenie nowego systemu podatkowego, nad którym prace trwają od wielu lat. Mogę powiedzieć, że rozważana jest realistyczna koncepcja, którą można zrealizować i osiągnąć dzięki temu szybkie efekty, dotyczące wzmocnienia budżetów samorządowych. To właśnie traktujemy jako priorytet. Ten priorytet nie znalazł chyba uznania rządu i parlamentu, gdyż przyjęta została ustawa o gospodarce nieruchomościami w wersji, która obowiązuje w chwili obecnej. W tej ustawie przewidziana została powszechna taksacja nieruchomości służąca wszystkim celom. Jest to tzw. wartość uniwersalna. Tej wartości nie da się stosować do celów podatkowych.

Na pewno jest to bariera, która dotyczy dalszych prac nad reformą podatku. Tę barierę musi usunąć szybko zespół koordynacyjny i ustalić właściwe relacje wartości dla celów, którym ma służyć. Gmina jest podmiotowo upoważniona do tego, żeby być beneficjentem tego podatku. Może zdarzyć się tak, że gmina nie ma wpływu na wzrost wartości nieruchomości na jej terenie. Jaskrawym dowodem może być przykład dotyczący decyzji o budowie autostrady.

Mogę odpowiedzieć, że dzięki temu w gminie powstaną nowe miejsca pracy, zwiększy się obrót i dochód, a więc wpłyną środki do budżetu państwa. Im większy jest obrót, tym większy VAT. Im większy dochód, tym większy podatek dochodowy. Dlatego proszę o wyważanie wypowiedzi w sprawach dotyczących opodatkowania nieruchomości.

Prof. Władysław Brzeski: chciałbym uzupełnić odpowiedź dotyczącą barier. Poważną barierą jest dziurawa ewidencja gruntów. Podobna sytuacja dotyczy ksiąg wieczystych. Te dwa rejestry mogą funkcjonować, gdyż nie muszą być ani powszechne, ani pełne. Warto zaznaczyć, że księgi wieczyste nie obejmują ok. 30% nieruchomości. Jednak, pomimo tego, system funkcjonuje.

Ewidencja musi być bardzo precyzyjna. Trzeba dokładnie wyznaczyć granice, zmierzyć teren, wskazać właściciela. To samo dotyczy zresztą ewidencji gruntów, jak i budynków. W tych sprawach wymagana jest precyzja geodezyjna. Jednak stworzenie powszechnego reje-

stru wszystkich nieruchomości o tak wielkiej precyzji musi dużo kosztować. Dlatego rejestr nadal nie jest pełny.

Można zauważyć, że w rejestrze fiskalnym sytuacja jest odwrotna. Poziom precyzji jest bardzo niski, gdyż nie jest to potrzebne dla celów fiskalnych. Natomiast powszechność tego rejestru jest warunkiem niezbędnym. Nie może istnieć niepełny rejestr fiskalny, gdyż podatek jest powszechny. Właśnie dlatego istnieje potrzeba przeprowadzenia dyskusji na temat systemu katastralnego, który składać się będzie z trzech modułów. Każdy z nich będzie miał inny poziom precyzji, a inny poziom powszechności, czy też pełności. Dlatego właśnie kataster fiskalny musi być założony bardzo szybko, w sposób sprawny i stosunkowo tani, gdyż musi być to system powszechny. Jednak będzie w nim dużo mniej danych. Nie będzie miał dokładności geodezyjnej, jaką musi mieć ewidencja gruntów i budynków. Trzeba znaleźć sposób na szybkie zlikwidowanie istniejących dziur.

W wielu krajach tanim, szybkim i rzetelnym sposobem uzyskania brakujących informacji, są deklaracje podatników, składane pod sankcjami karno-skarbowymi. Sądzę, że na tych deklaracjach powinna zostać oparta strategia taniego i szybkiego budowania katastru.

Prosiłbym, żeby przedstawiciele USAID powiedzieli nam jeszcze o możliwości wyrównywania różnic powstających przy tym podatku między biedną gminą a bogatą. Na pewno niektóre gminy mogą uzyskiwać większe wpływy z podatku od nieruchomości niż inne gminy. Jednak w każdej z tych gmin ludziom należą się podobne usługi. Proszę, żeby krótko powiedzieli nam państwo o tym systemie.

Ekspert AEC Valuations Canada, Andy Anstett: Jeśli dobrze zrozumiałem, pytanie dotyczyło doświadczeń kanadyjskich i amerykańskich związanych z gminami mającymi nieruchomości o niskiej wartości, które muszą osiągać taki sam dochód jak inne gminy. Osiąga się to zazwyczaj poprzez zwiększenie stopy podatku. W innych gminach, w których nieruchomości są cenne, podatnicy płacą większy podatek, jednak mogą sobie na to pozwolić, gdyż mają większy majątek. W jaki sposób zrównywać dochody takich gmin? Można to robić przy pomocy manipulowania podstawą opodatkowania i stopą opodatkowania.

Zazwyczaj gmina, w której są cenniejsze nieruchomości otrzymuje

z podatku od nieruchomości więcej pieniędzy niż inne gminy. Zdarza się to dość często. Czasami w sąsiadujących ze sobą gminach istnieją takie różnice. Nie ma ogólnych zasad, które dotyczyłyby wszystkich takich sytuacji. Najczęściej - zarówno w Kanadzie, jak i w Stanach Zjednoczonych - szczebel administracji rządowej, który zajmuje się podatkami, jest także odpowiedzialny za usługi dla ludności. Podatek od nieruchomości zazwyczaj częściej wspiera usługi mające związek z nieruchomościami, a więc np. budowę ulic, oświetlenie ulic, kanalizację itd. Istnieje taka zasada ogólna, chociaż czasami inne usługi, takie jak pomoc społeczna czy oświata, są opłacane częściowo z podatku od nieruchomości.

Na usługi dla ludności, które nie dotyczą nieruchomości, ma wpływ nierówny dostęp do dochodów, ze względu na zróżnicowanie majątku gmin. Często dochody gminy są uzupełniane dodatkowymi transferami płatności z wyższych szczebli, w celu zrównania dochodów gmin. Państwo, a więc rząd ogólnokrajowy, federalny i na szczeblu prowincji mają w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych obowiązek zajmowania się tym problemem i niwelowania tego typu nierówności.

Przedstawiciel Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie, Dominik Nowina-Konopka: Nie uzyskałem odpowiedzi na wszystkie pytania. Chciałbym zapytać, czy opodatkowanie nieruchomości *ad valorem* będzie dotyczyło tylko właścicieli, czy także innych form użytkowania?

Dyrektor Grzegorz Nowecki: Na to pytanie już odpowiadałem. Wydaje mi się, że odpowiedź była wyczerpująca. Powtórzę jeszcze raz, że forma władania nieruchomością nie będzie miała żadnego wpływu na wysokość opodatkowania. Bez względu na to, czy będzie to użytkownik wieczysty, czy właściciel nieruchomości, wysokość opodatkowania będzie na tym samym poziomie.

Z punktu widzenia reformy ważne będzie określenie tego, kto będzie podatnikiem, który będzie płacił podatek. Jeśli ktoś nie ma prawa własności do nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, zazwyczaj ma do niej prawo innego typu - ograniczone prawo rzeczowe. W takich przypadkach najczęściej podatnikiem jest faktyczny właściciel. Jeśli właściciel odstępuje nieruchomość na podstawie

umowy cywilnoprawnej, nie oznacza to, że ta zmiana powinna być zarejestrowana w urzędzie skarbowym. Byłoby to bardzo trudne, a można nawet powiedzieć, że niewykonalne. Pociągałoby to za sobą ogromne skutki finansowe.

Właściciel zawierając umowę z użytkownikiem może w niej określić, kto ponosić będzie koszty związane z podatkiem. Wartość podatku może być uwzględniona np. w czynszu. Naszym zdaniem, obowiązek podatkowy powinien ciążyć na właścicielu. Rozliczenia są inną kwestią, tak samo jak sposób wykorzystania lub udostępnienia nieruchomości innym osobom.

Posel Tadeusz Biliński: Na tym program seminarium dobiegł końca. Wysłuchaliśmy sześciu referatów w dwóch sesjach. Zdobyliśmy podstawową wiedzę na temat ewidencji nieruchomości i gruntów, ksiąg wieczystych, a także - co najważniejsze - kształtowanego w chwili obecnej systemu podatkowego od wartości nieruchomości.

Ważne jest, że zapoznaliśmy się z tym problemem w kontekście większej całości dotyczącej finansów samorządów, strategii rozwoju miast, a także racjonalizacji przestrzeni, czasu i energii. Można powiedzieć, że dzięki temu zostaliśmy lepiej przygotowani do dalszych dyskusji.

Wiemy, że nowy system podatkowy musi być powszechny i sprawiedliwy. Wiemy także o tym, że musi być przygotowany i wdrożony w sposób bardzo profesjonalny. Niedozowna jest wielka rozważa i spokój, żeby nie popełnić żadnych błędów w procesie wdrażania tego podatku.

Nasi zagraniczni goście bardzo jednoznacznie stwierdzali, że podatek jest podmiotem tego procesu. W żadnym przypadku nie można załatwić tej sprawy w sposób administracyjny. Podkreślano, że wdrożenie reformy musi być dobrze przygotowane, przy udziale różnych organizacji pozarządowych, lokalnych i osiedlowych, a nawet organizacji emerytów. W ten sposób będziemy mogli uzyskać pozytywne efekty. W przeciwnym przypadku okaże się, że powstaną przeszkody, których nie uda się nam pokonać. Mogą one okazać się zbyt wielkie, żeby reformę przeprowadzić w najbliższym czasie.

Dziękuję wszystkim referentom i uczestnikom, a także organizatorom dzisiejszego seminarium. Proszę panią Rebecę Black o przekazanie

nie podziękowań przedstawicielom USAID za dołożenie wszelkich starań przy organizacji seminarium.

Na pewno to seminarium będzie bardzo przydatne do rozpoznania i opanowania wiedzy z zakresu podatków od wartości nieruchomości. Trudno jest sterować systemem, którego dogłębnie się nie rozumie. Na pewno na następnym spotkaniu będziemy już mogli mówić o sukcesach.

Dziękuję państwu. Seminarium uważam za zamknięte.

Lista osób, poza posłami i senatorami, które były między innymi uczestnikami Seminarium pt. „**Rola opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle doświadczeń wdrażania i rozwoju podatku ad valorem w wybranych krajach**”.

Lp. Imię i nazwisko	Instytucja
1. Anstett Andy	USAID
2. Baranowski Zbigniew	Główny Urząd Geodezji i Kartografii
3. Bień Andrzej	Ministerstwo Finansów
4. Black Rebecca	USAID Development Office
5. Brzeski Władysław J.	Ministerstwo Finansów
6. Cichocki Krzysztof	USAID
7. Czajkowski Jan M.	Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
8. Dobrska Danuta	
9. Dobrski Tobiasz	
10. Drzyma Agnieszka	Ministerstwo Finansów
11. Dziuba Janusz	Ministerstwo Finansów
12. Dziuba Robert	Ministerstwo Finansów
13. Frenzen Renata	USAID
14. Hałaszło Marek	
15. Hoffman Celina	EXBUD S.A.
16. Kliemo Janine	USAID
17. Krusza Danuta	Kancelaria Prezydenta RP Biuro Prawa i Ustroju
18. Lee Michael	USAID
19. Levitas Anthony	USAID
20. Łokietek Teresa	Kancelaria Prezydenta RP
21. Malme Jane	USAID
22. Marks Chris	USAID
23. McCullough Bill	USAID
24. Naglewski Marek	
25. Nowecki Grzegorz	Ministerstwo Finansów
26. Nowicki Tomasz	WPiA

27. Nowina Konopka Dominik
28. Nowina Konopka Michał
29. Potkański Tomasz USAID
30. Rafuse Robert USAID
31. Rudowski Jan Ministerstwo Finansów
32. Skalska Danuta
33. Swat Tadeusz PKO BP
34. Wielgo Marek „Gazeta Wyborcza”
35. Wierzchowski Walerian Zakład Architektury i Uzbrojenia
Akademia Rolniczo-Techniczna
36. Więckowski Zbigniew Polski Komitet Olimpijski
37. Wojnowski Jan Ministerstwo Finansów
38. Zielińska Elżbieta Ministerstwo Finansów
39. Zychowicz Ewa „Rzeczpospolita”
40. Żurowska Grażyna MSWiA Dept. Budownictwa Architek-
tury Geodezji i Kartografii