

## KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	G01a-1
Typ instrumentarium (a do f)	a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych
Kategoria rozwiązania (A do C)	A – Regulacje prawne B – Mechanizmy finansowania
Data aktualizacji wpisu:	21.05.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	<b>G01a Wzrost potencjału międzynarodowego polskich obszarów metropolitalnych</b>
Autorzy:	Danuta KAMIŃSKA – Wiceprzewodnicząca GZM
Grupa ekspercka:	Gospodarka i rynek pracy

## 1. Nazwa rozwiązania:

**Optymalizacja finansowania obszarów metropolitalnych**

## 2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania:

Metropolie są fabrykami PKB, są lokomotywami wzrostu gospodarczego. Powstały w efekcie procesów globalizacyjnych, które przekształciły strukturę przestrzenną świata. Skupiają funkcje wyższego rzędu: ekonomiczne, gospodarcze, naukowe, kulturalne, polityczne. Stają się miejscem kumulacji kapitału, innowacji oraz wiedzy, zyskując tym samym międzynarodową rangę. Polskie metropolie w porównaniu z metropoliami światowymi za wyjątkiem Warszawy, są słabo wykształcone mają słabo rozwinięte funkcje metropolitalne. Obecny system finansów samorządu terytorialnego nie sprzyja rozwojowi metropolii/obszarów metropolitalnych. Dodatkowo obecny system samorządu terytorialnego zestarzał się, został zepsuty inflacją przepisów, jest niepodatny na wahania koniunktury, a czas pandemii szczególnie mocno odczuły duże ośrodki miejskie. Dlatego też, aby sprostać wymogom rozwoju kraju, należy wprowadzić takie regulacje w finansowaniu samorządów, aby obszary metropolitalne będące lokomotywami rozwoju wzmocnić, aby zoptymalizować system samorządu terytorialnego.

Celem administracji publicznej powinno być przede wszystkim zapewnienie mieszkańcom odpowiedniego poziomu i jakości życia. Nierównomierny rozkład funkcji miejskich w obrębie metropolii, zwłaszcza tych wysokiego rzędu stawia inne wyzwania przed miastem centralnym w stosunku do pozostałych gmin w ramach miejskiego obszaru funkcjonalnego. Realizacja tych zadań wymaga oprócz sprawnego, mądrego zarządzania również adekwatnych środków finansowych. W literaturze dotyczącej finansów gmin często podnosi się kwestie „jazdy na gape” gmin i powiatów obwarzankowych oraz nieuczciwą „walkę” o mieszkańców przyczyniającą się do przyśpieszenia procesów suburbanizacji.

Jednym z ważniejszych źródeł dochodu gmin jest **udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT)** przynależny gminom ze względu na zamieszkanie. W sytuacji, gdy miejsce zamieszkania coraz częściej nie jest tożsame z miejscem pracy oraz miejscem zaspokajania usług, zwłaszcza tych wyższego rzędu, istnieje potrzeba zredefiniowania metody jego naliczania poprzez urealnienie liczby mieszkańców i wprowadzenie tzw. mieszkańca przeliczeniowego dla każdej gminy, tj. **faktyczna liczba mieszkańców byłaby korygowana chociaż o osoby przyjeżdżające i wyjeżdżające do pracy.**

**Taki instrument mógłby spowodować większą mobilizacją do tworzenia miejsc pracy przez gminy ościenne lub kompleksowe rozwiązanie problemów i potrzeb w ramach MOF. Postulat ten ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania obszarów metropolitalnych, gdzie ilość i skala nawarstwionych problemów jest jedną z większych barier rozwojowych tych obszarów.**

Kolejną propozycją jest wprowadzanie **zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej pochodzącej z wpłat miast na prawach powiatu** tzw. „Janosika” – adresować dla miast na prawach powiatu – to pozwoliłoby na sprawiedliwy podział środków i realne wzmocnienie regionalnych i subregionalnych ośrodków wzrostu, które są odpowiedzialne za rozwój znacznie większego obszaru znajdującego się poza ich granicami administracyjnymi.

Miasta na prawach powiatu, które w swoich budżetach mają oprócz dochodów gminy dodatkowo dochody powiatu borykają się niejednokrotnie z ogromnymi problemami finansowymi. Ich faktyczna sytuacja finansowa, wcale nie jest lepsza niż innych gmin. Przykładowo tylko na obszarze Górnośląsko Zagłębiowskiej Metropolii według danych GUS za 2019 rok w największym mieście Metropolii w Katowicach będącym miastem na prawach powiatu – dochody *per capita* wynosiły 7 459 zł – po uwzględnieniu – do porównania z innymi gminami – tylko dochodów gminy – dochody *per capita* wyniosły 6 059 zł i były niższe od dochodów *per capita* gmin np.: Ożarówice – 6 655 zł, Bieruń 6 341 zł, Mikołów 6 122 – nie wspominając o tym, że w niektórych miastach na prawach powiatu łączne dochody (gminy i powiatu) *per capita* np. Świętochłowice 5 174 zł, Sosnowiec 5 321 zł, Bytom 5 704 zł, były niższe od dochodów wielu gmin np. wspomnianych wyżej Ożarowic, Bierunia, Mikołowa. **Wielkość dochodów w liczbach bezwzględnych nie przekłada się na bogactwo danej gminy *per capita*.** Pokazuje to pułapkę myślenia – zarówno ze strony gmin ościennych ale i przyjętych polityk fiskalnych dla samorządu.

**Obecny system finansowania samorządów nie sprzyja łączeniu się samorządów zarówno w większe jednostki jak i nie sprzyja do trwałych sojuszy zwłaszcza w zakresie rozwiązywania problemów węzłowych.**

W celu zmniejszenia rozdrobnienia jednostek samorządu terytorialnego i ich wzmocnienia, zwłaszcza w sytuacji spadających dochodów własnych, wskazane jest **przywrócenie narzędzia finansowego** zachęcającego do podjęcia tego typu decyzji, dając **profity zwiększenia PITU o 5% przez 5 lat z równoczesnym zachowaniem autonomii politycznej.**

Kolejnym sposobem na umocnienie obszarów metropolitalnych mogłoby być postulowany od wielu lat przez Unię Metropolii Polskich mechanizm **wprowadzenia „podatku od lokalizacji”**, w którym stawki maksymalne podatku od nieruchomości (w części dotyczącej gruntu) zależałyby od wskaźnika PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podregionie NUTS-3 z możliwością jego zwiększenia/bądź zmniejszenia przez organ stanowiący. Cena gruntu za m<sup>2</sup> jest bowiem bardzo mocno skorelowana z wytworzonym PKB na danym obszarze. Miałoby to cel nie tylko fiskalny. Niemniej ważna byłaby możliwość sterowania wykorzystywaniem przestrzeni i ograniczanie bardzo kosztownego rozpraszania zabudowy jak również kupowania gruntu w celach spekulacyjnych. Dodatkowo – **podatek od nieruchomości gruntowych** stałby się sprawiedliwszym podatkiem – obecnie podatek od nieruchomości gruntowych liczony od powierzchni – w Warszawie jest taki sam jak na dalekich peryferiach kraju. Mechanizm ten dałoby możliwość zwiększenia dochodów własnych w obszarach metropolitalnych, bez ujemnych skutków dla budżetu państwa i innych samorządów.

**Dodatkowo, jeśli dochody własne rzeczywiście mają być własne, to powinna nastąpić likwidacji ustawowych zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych.** Upoważnienia do zwalniania należy przenieść na organ stanowiący JST. W razie utrzymania ustawowych zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych, budżet państwa powinien je rekompensować gminom.

### 3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji:

- zredefiniowania metody naliczania PIT poprzez urealnienie liczby mieszkańców i wprowadzenie tzw. mieszkańca przeliczeniowego
- wprowadzanie zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej pochodzącej z wpłat miast na prawach powiatu tzw. „Janosika” – dla miast na prawach powiatu
- przywrócenie 5% zwiększenia PIT-u za chęć łączenia się gmin w jedną jednostkę z równoczesnym zachowaniem autonomii politycznej
- wprowadzenie „podatku od lokalizacji” od nieruchomości gruntowych
- likwidacja ustawowych ulg i zwolnień na rzecz decyzji organu stanowiącego

### 4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Finansów/GUS/ Parlament/Rząd/ Gminy/ Związki Metropolitalne/

### 5. Wstępny harmonogram:

2021 – 2022 – analizy i przygotowanie rozwiązań ustawowych

2023 – zmiana przepisów

### 6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Umocnienie obszarów metropolitalnych/ poprawa systemu finansowania samorządów

### 7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

[...]

### 8. Powiązane akty prawne:

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

### 9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

[...]