



Warszawa, dnia

2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

ST8.021.1.2020

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na przekazany przy piśmie z dnia 13 stycznia 2020 r. Nr BPS.DKS.KU.0401.2.2020 senacki projekt ustawy o łódzkim związku metropolitalnym, przedstawiam poniższą opinię.

I. Projekt, co do zasady, powiela rozwiązania ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730), której treść została dostosowana do specyfiki konurbacji śląskiej, składającej się z wielu miast na prawach powiatu, i odpowiada jej potrzebom.

Przedstawiony projekt ustawy przewiduje utworzenie łódzkiego związku metropolitalnego - na wniosek. Jest to założenie pozwalające na swobodę decyzyjną. Zaprzeczeniem tego jest art. 4 projektu ustawy, nakładający na Radę Ministrów obowiązek wydania rozporządzenia o jego utworzeniu. Ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim jest w tym zakresie fakultatywna i daje Radzie Ministrów możliwość, a nie obowiązek utworzenia związku metropolitalnego.

Ponadto, katalog zadań publicznych realizowanych przez związek metropolitalny przewidziany w art. 12 projektu ustawy jest otwarty - w ustawie o związku metropolitalnym w województwie śląskim, katalog ten jest zamknięty. Zdaniem Ministerstwa Finansów, ustawa powinna ściśle określać, jakie zadania publiczne ma wykonywać związek metropolitalny.

Przedłożony projekt jest odwzorowaniem wspomianej ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim i nie zawiera żadnych uregulowań odnoszących się do specyfiki obszaru planowanej metropolii łódzkiej (z wyjątkiem art. 1 ust. 2 limitującego obszar pod względem ilości mieszkańców). W tym miejscu należy podkreślić, że ustawa o związku metropolitalnym w województwie śląskim była odpowiedzią na potrzebę utworzenia związku metropolitalnego na obszarze Górnego Śląska, uwzględniającego specyfikę tego obszaru, jego potrzeby, jak również wyczerpywanie się możliwości rozwoju i koordynacji realizacji zadań w oparciu o dostępne prawnie formy współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Uchylając ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, ustawa z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, miała być

jednocześnie ustawą pilotażową. Funkcjonowanie utworzonego w oparciu o tę ustawę związku metropolitalnego oraz jego wpływ na rozwój regionu miało być poddane analizie, która byłaby wskazaniem do podjęcia prac nad nową ustawą metropolitalną („Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020”, rozdział 3.2 Pełniejsze wykorzystanie potencjału największych polskich aglomeracji, Działania po 2020 r., pierwsza kropka: „*Wprowadzenie w życie, w oparciu o doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim, rozwiązań prawnych dla funkcjonowania związków metropolitalnych*”). Ministerstwo Finansów nie posiada wiedzy na temat podjęcia ewentualnych prac dotyczących sporządzenia takiej analizy. Wydaje się też, że stwierdzenie, iż sprawdzone już w praktyce regulacje ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim stanowią inspirację dla niniejszego projektu (Uzasadnienie str. 1) – nie jest wystarczającym uzasadnieniem dla zastosowania tych samych regulacji dla województwa łódzkiego, charakteryzującego się jednak odmienną specyfiką i skalą problemów niż województwo śląskie.

W tym miejscu należy zauważyć, iż obecnie obowiązujące przepisy, dotyczące związków i porozumień międzygminnych wydają się wystarczające, aby realizować te cele, bez konieczności powoływania do życia nowego bytu prawnego.

Warto przy tym pamiętać, że funkcjonujące na Śląsku formy współpracy samorządów w zakresie realizacji zadań publicznych wyczerpały swój potencjał i było konieczne stworzenie nowych narzędzi instytucjonalnych. Treść ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim została dostosowana do specyfiki konurbacji śląskiej, składającej się z wielu miast na prawach powiatu i odpowiada jej potrzebom. Odrębność konurbacji śląskiej wyraża się między innymi tym, że na jej obszarze funkcjonuje kilka związków komunalnych realizujących zadania w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zadania te stanowią jedno z kluczowych zadań związku metropolitalnego w województwie śląskim..

Tymczasem, gminy tworzące łódzki związek metropolitalny to aglomeracja monocentryczna - miasto Łódź stanowi centrum i posiada wyższą rangę i większą powierzchnię od pozostałych gmin, które je otaczają. Otaczające miasta satelitarne oraz zurbanizowane wsie pełnią funkcje dzielnic sypialnych lub przemysłowych. Z czasem, strefa podmiejska może zostać wchłonięta przez powiększające się miasto i stać się jego integralną częścią.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że według danych sprawozdawczych posiadanych przez Ministerstwo Finansów, aktualnie żadna z gmin, w tym miasto na prawach powiatu Łódź, które miałyby utworzyć związek metropolitalny, nie wykonuje zadań publicznych w oparciu o związki międzygminne (brak sprawozdań budżetowych jakiegokolwiek związku, w którym byłoby miasto Łódź lub gmina potencjalnie wchodząca w skład związku).

- II.** Analiza projektu ustawy pokazuje, że spowoduje on uszczuplenie dochodów budżetu państwa – związek metropolitalny otrzymuje udział w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wysokość udziału związku metropolitalnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego w roku, w którym utworzono związek metropolitalny, wynosi 0,2%, a w latach następujących po roku, w którym utworzono związek metropolitalny, wynosi 5% (art. 52 projektu ustawy).

Projekt będzie miał wpływ na sektor finansów publicznych. Mając na uwadze uwarunkowania konstruowania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego i mechanizm działania stabilizującej reguły wydatkowej (stabilizująca reguła wydatkowa określa limit i kwotę wydatków), projekt zwiększa potencjał wydatkowy jednostek samorządu terytorialnego przez

uszczerpienie dochodów budżetu państwa. Projekt może mieć wpływ na pogorszenie wyniku sektora finansów publicznych.

Wszelkie działania zmniejszające poziom dochodów budżetu państwa mogą prowadzić do:

- 1) ograniczenia puli środków przeznaczanych na realizację dotychczasowych zadań,
- 2) powstania deficytu budżetu państwa.

Jednocześnie dla pełnej jasności w zakresie przekazywania dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w roku utworzenia metropolii, należy rozważyć wprowadzenie przepisów, które dookreślą, że uzyskiwanie dochodów, o których mowa w art. 52 ust. 1 i 2 projektu ustawy, rozpoczyna się z dniem utworzenia związku i obejmuje tylko tę część roku, w której związek istnieje.

Co prawda w OSR do projektu ustawy, w części dotyczącej wpływu na sektor finansów publicznych, jest zapis, z którego wynika, że skutki finansowe w roku utworzenia dotyczą okresu pierwszych 6 miesięcy funkcjonowania, ale OSR to nie przepisy regulujące kwestie finansowania związku.

Dodatkowo trzeba zauważyć, iż zgodnie z art. 50 projektu ustawy w okresie 3 lat następujących po roku, w którym związek metropolitalny został utworzony, do związku metropolitalnego i gmin wchodzących w skład tego związku stosuje się odpowiednio przepisy art. 244 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 245 ustawy o finansach publicznych (uwzględnienie zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego w indywidualnym wskaźniku zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego tworzącej związek). Oznacza to, iż projekt zwiększy w czwartym roku następującym po roku, w którym związek metropolitalny został utworzony i latach następnych zdolność kredytową jednostek tworzących związek metropolitalny, a tym samym ma wpływ na poziom wydatków jednostek samorządu terytorialnego. W kontekście stabilizującej reguły wydatkowej może to mieć negatywny wpływ na przestrzeń wydatkową budżetu państwa.

III. Jednocześnie zgłaszam szczegółowe uwagi do OSR. W pkt 6 należałoby:

- oszacować i przedstawić w tabeli skutków finansowych wysokość planowanych dotacji z budżetu państwa (wydatki budżetu państwa) i wskazać, że to tylko jedna z możliwości finansowania związku metropolitalnego,
- dokonać szczegółowej kalkulacji dochodów i wydatków związanych z wejściem w życie ww. regulacji. Obecnie podano tylko składki wnoszone przez gminy zrzeszone w łódzkim związku metropolitalnym oraz dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych stanowiących dochód budżetu państwa.
- zamieścić wyjaśnienie do sformułowania zawartego w OSR, a mianowicie "Z analizy wniosku o utworzenie tego związku wynika, że liczbę pracowników w okresie organizacyjnym można przyjąć w ilości ok. 20 osób...". Biorąc pod uwagę kolejną informację z OSR, iż szacunkowe koszty fazy organizacyjnej związku metropolitalnego obejmują, m.in. koszty osobowe z narzutami w wysokości 1.500.000 zł., można domniemywać, iż ww. liczba pracowników, to nowozatrudnione osoby. Wyjaśnienia wymaga również kwestia, czym będą zajmować się nowozatrudnieni, jakie będzie przysługiwać im wynagrodzenie, przez kogo będą zatrudniani, co należy rozumieć przez wydatki organizacyjne. Informacja, iż wydatki osobowe z narzutami wyniosą 1.500.000 zł jest zbyt ogólna.

Ponadto, jak wskazano w OSR, na potrzeby oszacowania dochodów łódzkiego związku metropolitalnego uwzględniono opublikowane dochody osiągnięte przez Górnośląsko – Zagłębiowską Metropolię oraz założenie, że na obszarze gmin, które wejdą w skład łódzkiego związku metropolitalnego zamieszkuje ok. 1,1 mln ludności (oznacza to w przybliżeniu ½ liczbę ludności zamieszkującej obszar Górnośląsko – Zagłębiowskiej Metropolii). Nie dookreślono, z którego roku przyjęto te założenia, a ponadto nie wskazano ile gmin łódzkich będzie objętych łódzkim związkiem metropolitalnym i przedstawiono porównania kwot w odniesieniu do łącznych dochodów tych gmin.

Przyjmując założenie, że związek powstanie w dniu 1 lipca 2020 r., to w okresie od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. otrzyma udział 0,2% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych pomnożonych przez wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy (w tym przypadku 2018 r.) podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku. Dodatkowo należy zauważyć, że na podstawie danych z lat poprzednich można założyć, że udział okresu lipiec – grudzień w całorocznych wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jest wyższy niż 50% i wynosi około 55%.

Biorąc pod uwagę powyższe, Ministerstwo Finansów szacuje, że dochody związku metropolitalnego z tytułu udziału we wpływach z podatku od osób fizycznych wyniosą w okresie lipiec – grudzień 2020 r. około 4 mln zł, a w latach następnych (w warunkach 2020 r.) około 181 mln zł, natomiast składki wnoszone przez gminy zrzeszone w związku metropolitalnym wyniosą w II półroczu 2020 r. około 2 mln zł, a w latach następnych (w warunkach 2020 r.) 18 mln zł.

Podsumowując powyższe, Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że projekt ten jest projektem przedwczesnym i że do czasu przeprowadzenia ewaluacji funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii nie należałoby podejmować inicjatyw w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego, zauważa się, że na terenie miasta Łodzi oraz powiatów i gmin z jego obszaru funkcjonalnego utworzone zostało Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny (SŁOM). Podstawowym celem Stowarzyszenia jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego, sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji jednostek samorządu terytorialnego, kształtowanie wspólnej polityki stowarzyszonych jednostek samorządu terytorialnego, promowanie partnerskiego modelu współpracy Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.

SŁOM pełni także funkcję Związku ZIT w Łodzi (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne). Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to mechanizm, za pomocą którego jednostki samorządu terytorialnego, miasta i obszary powiązane z nimi funkcjonalnie (miasto i samorządy znajdujące się w jego oddziaływaniu), na podstawie przyjętej wspólnie strategii, wdrażają wspólne przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 dedykowanych ZIT. W ramach ZIT wspierane są przede wszystkim projekty z zakresu:

- rozwoju zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny;
- przywracania funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego (rewitalizacja);
- poprawy stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta;

- wspierania efektywności energetycznej oraz promowanie strategii niskoemisyjnych;
- wzmocnienia rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawa dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym;
- wzmocnienia badań, rozwoju technologicznego oraz innowacji.

Jednocześnie pragnę zauważyć, iż wiodącą rolę w pracach nad projektem ustawy ze strony Rady Ministrów, zgodnie z właściwością, powinien sprawować minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Z poważaniem