

JANUSZ SEPIOŁ

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

O „METROPOLITALNEJ LUCE DOCHODOWEJ” I SUBURBANIZACJI

Abstract: About the „Metropolitan Income Gap” and Suburbanization. The author analyzes the relationship between the size of GDP generated in the region and its metropolitan capital city, and the level of budget revenues of local government units – including the metropolis. On the example of Małopolska and Cracow, it observes tendencies of the growing level of income of local governments in relation to GDP, but first of all it points out that in the metropolitan city the ratio is much lower than in the whole region. This deficiency is called the „metropolitan income gap” and looks for the reasons for its occurrence. He points to the dynamic suburbanization, which causes that more and more groups of people contributing to the production of GDP in a metropolitan city pay property taxes, personal income and a large part of VAT in the suburban area. What is more, the areas of this zone use various forms of development support – for example, development of rural areas. The author considers the phenomenon of the «metropolitan income gap» to be a negative phenomenon, limiting the ability to compete on a global scale and points to several possible ways leading to its reduction. The author considers the phenomenon of the «metropolitan income gap» to be a negative phenomenon, limiting the ability to compete on a global scale and points to several possible ways leading to its.

Keywords: Cracow, GDP, local government revenues, Małopolska, metropolises, suburbanization.

Wstęp

Celem prezentowanego tekstu jest wskazanie pewnego statystycznie obserwowalnego zjawiska należącego, jak się wydaje, do istotnych czynników warunkujących sukces rozwojowy polskich metropolii, przedstawienie hipotez jego wyjaśnienia oraz zarysowanie kilku możliwych, czy wręcz pożądanych działań, które mogłyby zmienić opisaną sytuację.

Tym fenomenem jest relacja pomiędzy poziomem i dynamiką PKB w regionie oraz w mieście metropolitalnym a poziomem i dynamiką dochodów budżetowych

jednostek samorządu terytorialnego w województwie i w tym mieście. Opis tej relacji to w istocie rzeczy odpowiedź na pytanie, czy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w tym samym (lub zbliżonym) stopniu profitują ze wzrostu gospodarczego, czy też są w tym zakresie jakieś różnice.

1. „Metropolitalna luka dochodowa”

Ogólnie rzecz biorąc, ekonomiczna sytuacja polskich samorządów jest co najmniej zadowolająca i optymistyczna. PKB Polski rośnie nieprzerwanie od wielu lat, zaś dochody JST rosną jeszcze szybciej. Szczególną dynamikę wykazują budżety województw, najwolniej rosną budżety powiatów. Nie jest to, rzecz jasna, wzrost liniowy – są lata lepsze i gorsze. Również ich relacja do PKB nie jest funkcją stałą. Najmniejszą część regionalnego PKB dochody samorządów stanowiły w latach 2009-2010. To zrozumiałe – z jednej strony mieliśmy szczyt realizacji inwestycji ze środków unijnych, z drugiej strony występowało osłabienie wzrostu z powodu światowego kryzysu gospodarczego.

Analizując przypadek Małopolski i Krakowa można stwierdzić, że udział dochodów sektora samorządowego w PKB stale rośnie. Kiedyś – w latach 2000 czy 2005 – było to odpowiednio 9,6%, 10,8%, a za ostatni rok, z którego pochodzą dane (2014) było to już 11,7%. Można by zatem rzec, że samorzady (w rozumieniu wszystkich samorządów regionu) coraz mocniej korzystają ze wzrostu gospodarczego.

Przedstawione w tab. 1 dane wykazują zaskakującą prawidłowość. Do czasu przystąpienia Polski do UE tempo wzrostu PKB i tempo wzrostu dochodów JST (zwłaszcza gmin) utrzymywało się na tym samym poziomie. W następnej dekadzie dynamika była zdecydowanie wyższa – w łącznym ujęciu o ok. 15 punktów procentowych. Wyraźnie wyższa jest też relacja dochodów JST do PKB – z poziomu nieco ponad 10% w okresie przedakcesyjnym do poziomu ok. 12% w okresie po akcesji.

W przypadku samego miasta centralnego tendencja jest podobna, ale udział dochodów gminy miejskiej w PKB jest wyraźnie niższy. W przypadku Krakowa wynosił on w analogicznych okresach 5,8% oraz 6,6% a w 2014 r. 7,7%. Stawiam zatem tezę, że istnieje coś takiego, jak „metropolitalna luka dochodowa”. Wynosi ona średnio co najmniej 2-3 punkty proc. odpowiedniego PKB – w tym przypadku PKB miasta. To są bardzo poważne kwoty, wynoszące od 700 mln w 2000 r. do prawie 2 mld w 2014. To nieomal połowa budżetu miasta, albo mówiąc inaczej 2-3 razy więcej, niż miejskie wydatki inwestycyjne (tab. 2).

Pytania, które należy zadać brzmią następująco: czy taka „metropolitalna luka dochodowa” jest nieuchronna, czy jest uzasadniona, i czy jest w jakimś sensie „sprawiedliwa”? Aby na nie odpowiedzieć spróbujmy przede wszystkim ustalić jej źródła.

Otóż po pierwsze, istnieje mechanizm subsydiowania słabszych samorządów (niemal wszystkich samorządów wiejskich w regionie) oraz pobieranie części docho-

Tabela 1

 Dochody sektora samorządowego w latach 1999-2014
 i ich relacje do PKB WM w %

	PKB ogółem (mld zł)	Dochody (mln zł)				Relacja dochodów do PKB (%)
		województwo	powiaty	gminy	ogółem	
1999	48,229	262,286	714,253	3 971,337	4 947,876	10,3
2000	56,338	272,328	908,341	4 294,906	5 475,574	9,7
2001	57,693	324,764	1 044,648	4 712,859	6 082,271	10,5
2002	60,782	324,131	955,797	5 014,313	6 294,241	10,4
2003	64,256	370,724	879,887	5 190,961	6 441,572	10,0
2004	70,490	486,119	958,675	5 752,539	7 197,333	10,2
% wzrostu między rokiem 1999 a 2004	146	185	134	145	145	
2005	75,071	469,720	1 074,782	6 578,323	8 122,825	10,8
2006	82,699	628,256	1 181,528	7 487,378	9 297,162	11,2
2007	90,836	745,772	1 310,121	8 558,324	10 614,216	11,7
2008	99,316	930,262	1 488,027	9 207,383	11 625,672	11,7
2009	105,041	1 430,238	1 657,735	9 735,836	12 823,809	12,2
2010	109,617	1 077,196	1 918,942	10 836,991	13 833,128	12,6
2011	120,671	1 315,268	1 933,253	11 206,934	14 455,456	12,0
2012	125,081	1 140,221	1 863,344	11 449,544	14 453,109	11,6
2013	128,119	1 108,132	1 890,641	11 812,348	14 811,121	11,6
2014	134,008	1 210,558	1 933,299	12 590,411	15 734,267	11,7
% wzrostu pomiędzy rokiem 2005 a 2014	179	258	180	191	194	
% wzrostu pomiędzy rokiem 1999 a 2014	278	462	271	317	318	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

dów samorządu najbogatszego (tzw. janosikowe). Mamy zatem obszary, gdzie PKB prawie nie powstaje, ale gdzie pieniądze płyną. To zjawisko od razu poprawia relacje dochodów JST w regionie w stosunku do sytuacji wielkiego miasta.

Po drugie, istotną część aktywności gospodarczej metropolii stanowią handel i usługi świadczone klientom spoza metropolii, które kreują dochody podatku VAT. Samorzady nie uczestniczą w jego podziale. Nie ulega wątpliwości, że znaczenie han-

Tabela 2

 Dochody miasta Krakowa ogółem i ich relacje do PKB Krakowa
 w latach 1999-2014

	PKB Krakowa ogółem (mln zł)	Dochody Krakowa ogółem (mln zł)	Dynamika zmian dochodów względem roku poprzedniego (%)	Relacja dochodów do PKB (%)
2000	22 851	1 324,3	100	5,80
2001	22 474	1 430,4	108	6,36
2002	23 816	1 453,4	102	6,10
2003	25 429	1 573,5	108	6,19
2004	28 713	1 809,2	115	6,30
2005	30 307	2 018,2	112	6,66
2006	34 181	2 327,2	115	6,81
2007	37 821	2 809,3	121	7,43
2008	40 080	2 990,8	106	7,46
2009	42 253	3 160,5	106	7,48
2010	44 322	3 384,8	107	7,64
2011	48 101	3 336,5	99	6,94
2012	49 898	3 445,9	103	6,91
2013	52 395	3 735,7	108	7,13
2014	54 947	4 048,3	108	7,37

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

dłu i usług w Krakowie jest znacznie większe niż np. w Chrzanowie. PKB z tego tytułu szybciej tutaj rośnie, ale miasto akurat z tej części opodatkowania nie korzysta.

Po trzecie zaś – i najważniejsze – to fakt, że w Krakowie 80, może 100 tys. ludzi pracuje i tworzy PKB Krakowa nie będąc jego mieszkańcami. Dostarcza podatków poza miastem centralnym. Kraków oczywiście dostrzegł ten problem i przeprowadza różne akcje – trzeba powiedzieć skuteczne – żeby osoby, które pracują w Krakowie, a na co dzień mieszkają poza nim, tu płaciły podatki. Jednak to nie rekompensuje tego wielkiego ubytku, który może w tej chwili wynosić w Krakowie setki milionów zł. Tych kilka czynników składa się na tę lukę – część z nich jest nie do uniknięcia, ale ta luka jest stanowczo zbyt duża. W moim przekonaniu powinna stać się tematem politycznej debaty inicjowanej przez Unię Metropolii Polskich, zwłaszcza w sytuacji, gdy w *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* [Strategia... 2017: 187] o metropoliach nie ma ani słowa. Są strategie dla miast małych, dla obszarów wiejskich, dla miast kurczących się, natomiast o metropoliach głucho, czyli – nie ma żadnego mechanizmu wsparcia dla metropolii, a widać z powyższych rozważań, że to metropolie, jeśli nawet nie finansują rozwoju innych samorządów, to w każdym razie są poszkodowane w podziale owoców rozwoju.

2. Konsekwencje suburbanizacji

Nasuwa się oczywiście pytanie, dlaczego tak jest, że tak wiele osób pracuje w Krakowie, a płaci podatki gdzie indziej? To konsekwencja suburbanizacji i braku polityki metropolitalnej. Aby wykazać, że „metropolitalna luka finansowa” wynika w głównej mierze z modelu suburbanizacji muszą dokonać pewnej dygresji. Otóż w Polsce dzielimy przestrzeń administracyjnie – na miasta i wsie. Natomiast np. unijny statystyczny rocznik regionalny [*Eurostat...* 2018: 193-195], wyróżnia trzy kategorie: obszary silnie zurbanizowane (miasta), obszary średnio zurbanizowane (miasteczka, suburbia, *etc.*) oraz obszary nisko zurbanizowane (wsie). Mechanizm ich wydzielania jest dość skomplikowany, ale szczegóły są nieistotne. Chodzi generalnie o kryterium gęstości zaludnienia na kilometr kwadratowy i wielkość jednostek. Przestrzeń nie jest dzielona na dwa obszary, jak w Polsce, ale na trzy. Zmiana opisu statystycznego daje zupełnie nowy obraz. Dziś powszechne jest przekonanie, że Polska jest krajem silnie zruralizowanym – w Małopolsce blisko 60% ludzi mieszka na wsi. Natomiast w porównaniu z krajami europejskimi, kiedy opisujemy sytuację używając tych trzech kategorii, nagle okazuje się, że większy procent ludności wiejskiej niż w Polsce zamieszkuje takie państwa, jak Luksemburg, Litwa, Słowenia, Węgry, Łotwa, Chorwacja, Dania i Rumunia. Natomiast pod względem metropolizacji, czyli odpowiedzi na pytanie, ilu ludzi mieszka w wielkich miastach, to jesteśmy na poziomie Niemiec i blisko średniej europejskiej. We wskaźnikach metropolizacji przodują Hiszpania, Zjednoczone Królestwo, Cypr, Portugalia, Francja, Estonia. Można z grubsza powiedzieć, że mniej więcej 1/3 Polaków mieszka w wielkich miastach, 1/3 na suburbiach i w małych miasteczkach lub wsiach hybrydowych, zaś 1/3 mieszka na prawdziwych terenach wiejskich.

Powszechnie zakłada się, że tereny wiejskie to obszary generalnie gorszej infrastruktury i powinny być istotnie wspierane różnymi programami [Wilczyński 2014: 37 i nast.]. Jednak nie dotyczy to tej przestrzeni wiejskiej w rozumieniu „europejskim” – słabo zaludnionej, ale przestrzeni wiejskiej rozumianej administracyjnie, jako „nie miasto”. W związku z tym polskie wsie, właśnie te zurbanizowane, gdzie już nikt lub prawie nikt nie pracuje w rolnictwie, otrzymują wsparcie przewidziane dla obszarów wiejskich. To oczywiście „pompuje” suburbanizację. Liczące po kilka tysięcy mieszkańców, położone wokół Krakowa bogate gminy wiejskie, takie jak Zabierzów, Zielonki czy Michałowice, nie mają żadnych problemów z dostarczeniem wkładów własnych do unijnych projektów. Są w stanie zatrudnić lepszą kadrę zarządzającą i mogą zawsze wykazać wyższą efektywność projektów, np. liczbę podłączeń na 1 km sieci kanalizacyjnej itd. Obszary, które nie są już wiejskie a „hybrydowe”, wysysają znaczną część pieniędzy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich i przyspieszają rozwój suburbii. To jest mechanizm silnie samonapędzający się, bowiem suburbia nie ponoszą kosztów na kulturę, transport, promocję międzynarodową i na wiele innych rzeczy, które zwykle obciążają budżet metropolii. Są dodatkowo

subwencjonowane i w efekcie są w stanie oferować mniejsze koszty, np. niższe podatki od nieruchomości, niższe koszty uzbrojenia, dotacje na drogi itd.

W ten sposób stają się one jeszcze bardziej atrakcyjnym terenem zamieszkania. W związku z czym wyciągają coraz to nowych, i to tych lepszych, podatników z miast. Dochodzi nawet do karykaturalnego zjawiska suburbanizacji małych miast. Przykładowo Gorlic – podzielonych na miasto Gorlice i gminę wiejską Gorlice. Ta ostatnia liczy trzy razy mniej mieszkańców, ale ma trzy razy większy ruch budowlany. Te chore mechanizmy powodują, że nawet z i tak już biednych Gorlic spora część podatników odpływa do wiejskiej gminy Gorlice.

Dostarczono już wystarczających argumentów, by nie mieć wątpliwości, że metropolie to najważniejsze elementy sieci osadniczej, warunek innowacyjności całej gospodarki itd. [Brodzicki 2014: 114-139; Szlachta 2014]. Jednak należy mieć świadomość, że przez przyspieszoną suburbanizację metropolie tracą ogromną część potencjału i dochodów. Nie jest to jedynie przypadek Łodzi. Najszybciej deglomerującym się wielkim polskim miastem jest Poznań – ośrodek wyjątkowo silny ekonomicznie, a jednak odnotowuje prawie 20% ubytek mieszkańców do swojej strefy metropolitalnej.

Jestem przekonany, że należy podjąć działania, aby spowolnić mechanizm suburbanizacji. Oczywiście nie ma możliwości go zatrzymać – nie udało się to w żadnym kraju. To naturalny proces, ale może przebiegać wolniej albo szybciej. Aby go wyhamować należy po pierwsze, odciąć obszary małych miast i zurbanizowanych wsi od programów rozwoju rolnictwa i terenów wiejskich. Po drugie, potrzebna jest instytucja metropolitalna, która mogłaby pobierać składkę lub podatek metropolitalny. To jeden ze sposobów zniwelowania dochodowej „luki metropolitalnej”. Rzecz w tym, aby te tereny, które korzystają z usług i potencjału metropolii wносиły pewne środki w rozwój całości. Trzeba się zastanowić, czy rzeczywiście najpilniejszym zadaniem jest wspieranie projektów transportowych, ułatwiających kontakt suburbiów z metropolią, a taki jest sens niemal wszystkich projektów Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Prawdopodobnie raczej należałoby się skoncentrować na poprawie transportu we wnętrzach samych metropolii, które załamują się od nadmiernego ruchu. Problem polega na tym, że metropolie oferują lepszy rynek pracy, lepszy rynek rozrywki, natomiast gorszy habitat – rozumiany jako środowisko zamieszkania. Ten gorszy habitat wypycha ludzi z metropolii w suburbia. Tak więc walka o jakość habitatu jawi się tutaj jako kluczowa. Aby była ona skuteczna, trzeba wprowadzić ramowy plan zagospodarowania przestrzennego, taki masterplan metropolii, który m.in. unieważni wszystkie lokalne studia uwarunkowań i kierunku zagospodarowania przestrzennego otaczających ją gmin. Były i są one nadal konstruowane na podstawie innego systemu wartości i celów. W sposób całkowicie zrozumiwały i akceptowalny preferują interes tych małych miejscowości otaczających metropolię, a nie interes obszaru funkcjonalnego i najczęściej są w jakimś sensie „przeciw” miastu centralnemu. To właśnie w tych obszarach powstał i narasta cały wielki „nawis” planistyczny, cała ta inflacja planistyczna, która jest po prostu „dopalaczem” dla suburbanizacji.

Należałoby także objąć obszar metropolitalny jednolitą polityką w zakresie podatku od nieruchomości. Większość gmin, np. wokół wielkich miast, nie pobiera podatku od nieruchomości albo stosuje bardzo zasadnicze ulgi, co jest oczywiście zachętą do dalszej ekspansji.

Jest jeszcze jeden poważny problem dotyczący całej doktryny polskiej urbanizacji. Wielkie miasta rozwijają się na skutek masywnych inwestycji prywatnych, choćby w mieszkalnictwo. Samorząd stale nie nadąża za skalą potrzebnych kompleksowych inwestycji publicznych, a to głównie dlatego, że deweloperzy nie ponoszą żadnych kosztów na rzecz rozwoju miasta, w którym działają [Paszkowski 2014: 15-37; Kowalewski *et al.* 2018]. W większości krajów naszego kręgu cywilizacyjnego dzieje się inaczej. Chodzi o to, żeby to urbanizacja finansowała rozwój miasta, a nie miasto finansowało rozwój urbanizacji. W tym zakresie potrzebny jest przewrót – powiedziałbym – „kopernikański”. To może w praktyce oznaczać np., że każdy metr kwadratowy oddany przez dewelopera jest obciążony specjalną opłatą na rzecz miasta. W ten sposób, zmniejszając marżę deweloperów, można by znaleźć środki na rozwój. Jeśli budowanie byłoby oparte nie na decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WziZT), ale na porządnym planach miejscowych, to w ramach każdego z planów powinna być przeprowadzona nowa parcelacja i co najmniej 10% terenu powinno być nieodpłatnie przejęte na cele miejskie. Tak dokonuje się kreowanie kapitału miasta. Powtórzmy – to urbanizacja finansuje miasto, a nie odwrotnie i to nie tylko przez wzrost podstawy podatku od nieruchomości.

Uzupełniającym czynnikiem powinna być polityka wzmocnienia małych miast, które mogłyby powstrzymać przepływy migracyjne do suburbiów, a to dlatego, że największe przepływy następują nie z małych miast do metropolii, tylko z małych miast do suburbiów.

„Metropolitalna luka dochodowa” jest faktem. Można się spierać o jej skalę, jej źródła i metody zmniejszania. W jej bodaj częściowej niwelacji widzę szansę na lepszą przyszłość polskich metropolii. Czy będą tu podjęte jakieś kroki? Jestem pesymistą. Średniookresowa strategia rozwoju kraju jest nastawiona na miasta małe i średnie i trudno nie podzielać diagnozy, że dzisiaj w Polsce większym problemem są miasta małe i średnie niż metropolie. W projekcie *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* [2018] uznano problem kurczących się miast – ośrodków subregionalnych, za trudniejszy do rozwiązania niż utrzymanie dynamiki metropolitalnego rozwoju Krakowa.

Podsumowanie

Reasumując – istnieje pewna nierównowaga w proporcjach pomiędzy poziomem wytwarzanego PKB a poziomem dochodów samorządów w metropoliach i pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego. Ta „luka metropolitalna” jest

w dużej mierze pochodną modelu suburbanizacji. Można ją zmniejszyć drogą fiskalną poprzez kreowanie kolejnych opartych na ustawach obszarów metropolitalnych i składce metropolitalnej. Drugą drogą byłoby wydzielanie specjalnej puli ze środków europejskiej polityki spójności (w ramach regionalnych programów operacyjnych) zaadresowanych na zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) dla obszarów metropolitalnych. Trzecia droga – najtrudniejsza – to strukturalne zmiany zasad w gospodarce przestrzennej i zwiększenie świadczeń sektora deweloperskiego na rzecz inwestycji publicznych sektora, który swoje interesy prowadzi niemal wyłącznie na obszarach metropolitalnych.

Literatura

- Brodzicki T., 2014, *Płytkie i głębokie determinanty rozwojowe polskich regionów*, [w:] *Wrażliwość polskich regionów na wezwania współczesnej gospodarki*, K. Gawlikowska-Haueckel, J. Szlachta (red.). Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa: 114-139.
- Eurostat Regional Yearbook*. Luksemburg, 2018: 193-195.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P., 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*. Tom 1-3. Studia KPZK PAN, Warszawa.
- Paszowski Z., 2014, *Tendencje w rozwoju polskiej urbanizacji*, [w:] *Przestrzeń życia Polaków*, J. Sepioł (red.). Warszawa: 15-37.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*, Generalny Projektant J. Sepioł, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. Kraków 2018, [<https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1435085,uchwala-nr-xlvii73218-sejmiku-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-26-marca-2018-r-w-sprawie-zmiany-uchw.html>].
- Strategia na Rzecz odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017: 187 i nast.
- Szlachta J., 2014, *Przegląd zasad i kierunków ewolucji polityki regionalnej Polski i Unii Europejskiej do 2013*, [w:] *Wrażliwość polskich regionów na wezwania współczesnej gospodarki*, K. Gawlikowska-Haueckel, J. Szlachta (red.). Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Wilczyński R., 2014, *Przestrzeń wiejska*, [w:] *Przestrzeń życia Polaków*, J. Sepioł (red.). Warszawa: 37 i nast.