

## Komunikat FOR 40/2021:

### Czeki z tektury na pokaz. Straty władz lokalnych na Polskim Ładzie

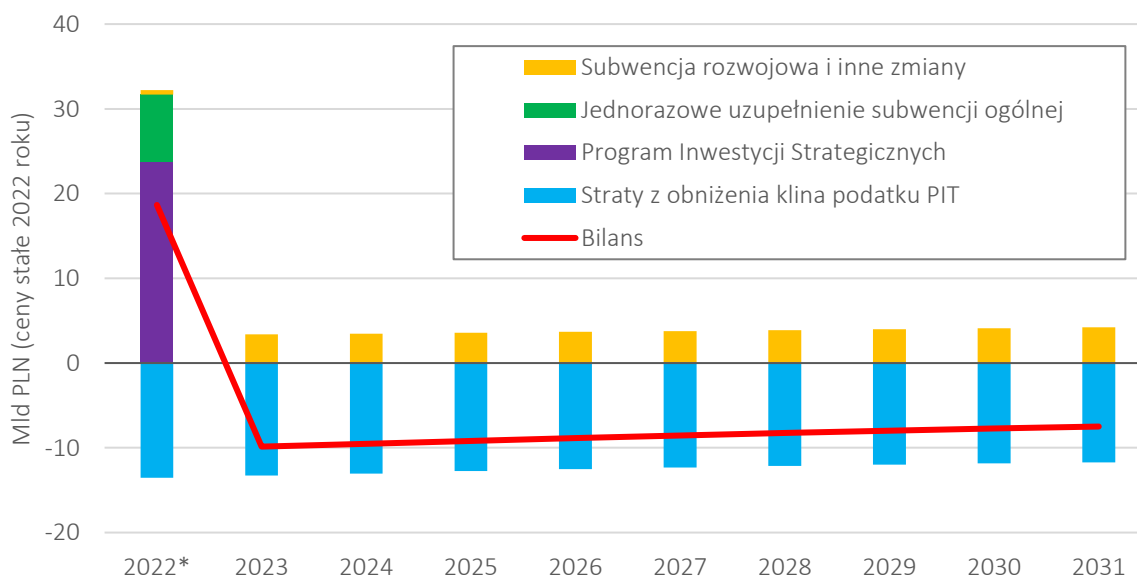
#### Synteza:

- Władze lokalne stracą w 2022 roku 13,5 mld zł z powodu obniżenia klina podatkowego PIT w „Polskim Ładzie” Prawa i Sprawiedliwości. Tylko w ciągu dekady strata ta urosnie do 125 mld zł (w cenach stałych z 2022 roku). Do tej pory rząd zapowiedział środki kompensujące te straty na kwotę 66 mld zł, z czego połowa w 2021 i 2022 roku. Wciąż nie wiadomo, czy ubytki te będą kompensowane w latach kolejnych. Nie wiadomo również, jak zapowiedziane wydatki zostaną sfinansowane – długiem, wzrostem podatków czy cięciem innych wydatków?
- Rząd PiS kompensuje straty wybranym władzom lokalnym w 2022 roku, centralizując jednocześnie ramy fiskalne kraju. W 2022 roku tylko 8 mld zł ma mieć formę zwiększonej jednorazowo subwencji ogólnej, którą władze lokalne mogą wykorzystać w dowolny sposób, a 23,7 mld zł to jednorazowe dotacje na wybrane przez rząd projekty inwestycyjne, o których dofinansowanie z Programu Inwestycji Strategicznych (w skrócie PIS) wnioskowały władze lokalne.
- Ubytki wpływów z podatku dochodowego są trwałe, a centralistyczne transfery – uznaniowe i jednorazowe. Ponadto środki w ramach PIS są wypłacane de facto z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, który znajduje się poza kontrolą parlamentu i jest finansowany długiem, a decyzje o wypłatach z niego podejmuje jednoosobowo premier.
- Koszty i korzyści rozłożone są bardzo nierówno na niekorzyść dużych miast i ich okolic. Warszawa straci ok. 900 mln zł, a Kraków i Wrocław – po niemal 100 mln zł. Na „Polskim Ładzie” stracą:
  - 1 z 16 województw (mazowieckie);
  - 20 z 314 powiatów (m.in. poznański, krakowski, piaseczyński, warszawski zachodni);
  - 103 z 2411 gmin (m.in. Piaseczno, Kobierzyce, Lesznowola, Konstancin-Jeziorna, Łomianki);
- 19 z 66 miast na prawach powiatu (m.in. Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk);
- Tym, co najsilniej decyduje o korzyściach bądź stratach w 2022 roku, jest populacja – najwięcej tracą miasta na prawach powiatu i gminy o największej populacji, a najwięcej zyskują te najmniejsze. Analiza statystyczna wskazuje też na związek między stosunkiem korzyści do strat a wynikiem PiS w wyborach do Sejmu w 2019 roku.

## Władze lokalne w ciągu dekady stracą 125 mld zł PIT, rząd na razie kompensuje tylko połowę tej kwoty

Jak wynika z oceny skutków regulacji przygotowanej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, w wyniku zmian podatkowych w ramach programu „Polski Ład” władze lokalne stracą w 2022 roku wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w kwocie 13,5 mld zł. W perspektywie dekady łączne straty mają sięgnąć 125 mld zł w cenach stałych z 2022 roku, podczas gdy zapowiedziane dodatkowe transfery do władz lokalnych tylko 66 mld zł – z czego połowa w samym 2022 roku. Zapowiedziana na następne lata nowa część rozwojowa subwencji ogólnej jest dalece niewystarczająca, by skompensować straty w kolejnych latach (Wykres 1). Co ważne, transfery służące skompensowaniu strat władz lokalnych nie mają określonego finansowania, co oznacza, że nie wiemy, czy zostaną ostatecznie sfinansowane podniesieniem podatków, czy cięciem innych wydatków, a także – w przypadku drugiej opcji – których wypadków.

Wykres 1. Skutki Polskiego Ładu i innych zmian dla władz lokalnych w najbliższej dekadzie



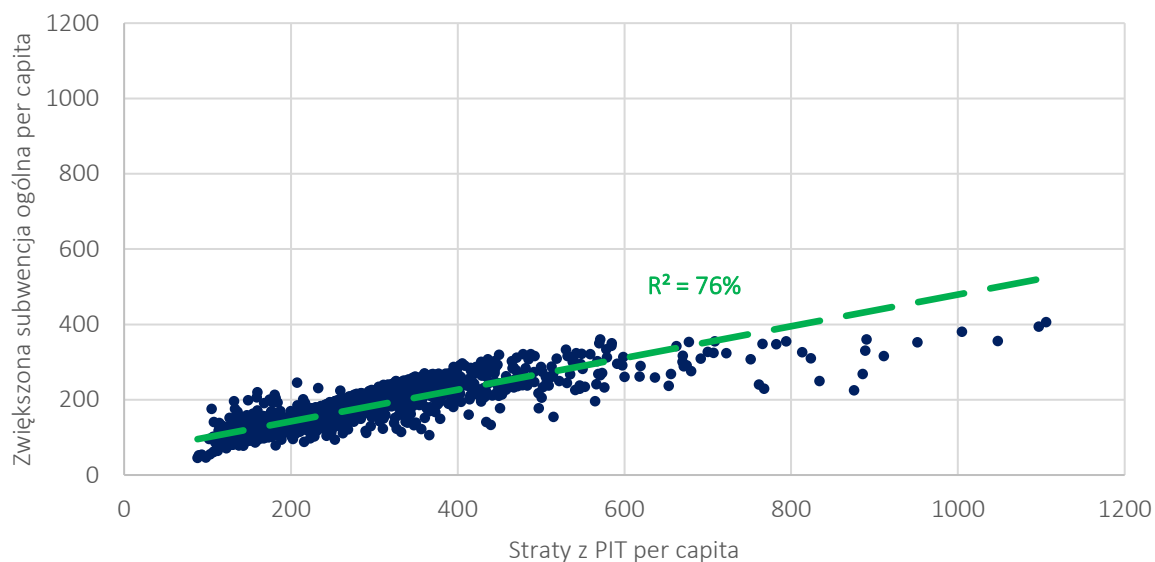
\* Jednorazowe uzupełnienie subwencji ogólnej ma być wypłacone na koniec 2021 roku.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie rządowej Oceny Skutków Regulacji do druku sejmowego nr 1532 (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532>) nr 1531 (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1531>), stron rządowych (PIS) i projekcji MF

Rząd deklaruje, że straty z PIT w 2022 roku skompensuje władzom lokalnym jednorazowym zwiększeniem subwencji ogólnej o 8 mld zł na koniec 2021 roku. Ma ona być proporcjonalna do strat z PIT. To jednak nie wystarczy, aby skompensować stratę 13,5 mld zł, a nowa część rozwojowa subwencji ogólnej zapowiedziana na kolejne lata ma wynosić już tylko 3 mld zł. Nie jest

też ciągle znana ostateczna dystrybucja dodatkowej subwencji ogólnej – planowane kwoty opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów wskazują, że ubytki najbardziej stratnych metropolii mogą być skompensowane w mniejszym stopniu niż reszty jednostek (Wykres 2).

**Wykres 2. Straty władz lokalnych z PIT a planowane zwiększenie subwencji ogólnej w 2022 r.**  
(wszystkie poziomy władz lokalnych przeliczone na 1 mieszkańca i zagregowane do poziomu gmin)

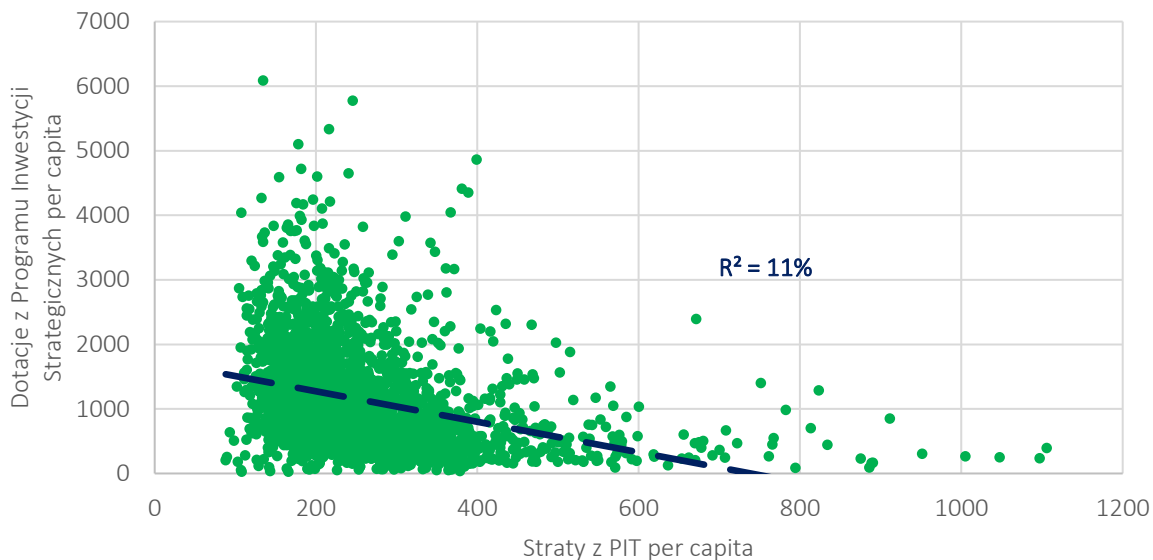


Straty władz lokalnych z PIT w kwocie 13,5 mld zł rozłożyliśmy pomiędzy jednostki proporcjonalnie na podstawie opublikowanych przez MF kwot udziałów w PIT planowanych na 2022 rok. Stamtąd również pochodzą planowane kwoty zwiększenia subwencji ogólnej. Następnie podzieliliśmy je na mieszkańca wg populacji z GUS i zagregowaliśmy do poziomu gmin dla bardziej przejrzystej prezentacji.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i GUS

Rząd PiS przyznał również władzom lokalnym dotacje na 2022 rok z Programu Inwestycji Strategicznych (w skrócie PIS) w kwocie 23,7 mld zł. Te dotacje są jednak rozdzielane przez rząd na konkretne projekty inwestycyjne, o których finansowanie wnioskuje władze lokalne, więc lokalna autonomia w ich przypadku jest znacznie mniejsza niż w przypadku sztywnego udziału we wpływach z podatku PIT, które mogły wcześniej przeznaczyć na dowolne projekty. Co więcej, dotacje trafiają głównie do innych jednostek niż te, które tracą na podatku PIT (Wykres 3) – dlatego największe miasta pozostają w 2022 roku stratne nawet po uwzględnieniu większej subwencji ogólnej i dotacji z PIS.

**Wykres 3. Straty władz lokalnych z PIT a dotacje z Programu Inwestycji Strategicznych w 2022 r.**  
(wszystkie poziomy władz lokalnych przeliczone na 1 mieszkańca i zagregowane do poziomu gmin)



Straty władz lokalnych z PIT w kwocie 13,5 mld zł rozłożyliśmy pomiędzy jednostki proporcjonalnie na podstawie opublikowanych przez MF kwot udziałów w PIT planowanych na 2022 rok. Rozkład dotacji z Programu Inwestycji Strategicznych w kwocie 23,7 mld zł również został opublikowany przez rząd. Kwoty podzieliliśmy na mieszkańca wg populacji z GUS i zagregowaliśmy do poziomu gmin dla bardziej przejrzystej prezentacji.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF, stron rządowych i GUS

## Dodatkowe środki w 2022 roku nie wystarczają do skompensowania strat miast na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu w 2022 roku więcej stracą na ubytku wpływów z PIT, niż zyskają z dodatkowej subwencji ogólnej i dotacji z Programu Inwestycji Strategicznych. Inne rodzaje jednostek jako agregat zyskają (Tabela 1). Straty i korzyści są jednak bardzo nierówno rozłożone – dlatego straci 1 z 16 województw (mazowieckie), 20 z 314 powiatów (głównie powiaty dookoła dużych miast, np. poznański, krakowski, piaseczyński, warszawski zachodni itd.), 103 z 2411 gmin (również głównie dookoła dużych miast, np. Piaseczno, Kobierzyce, Lesznowola, Konstancin-Jeziorna, Łomianki itd.), a także 19 z 66 miast na prawach powiatu (m.in. Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk). Najwięcej w 2022 roku straci Warszawa (900 mln zł). Kraków i Wrocław stracą po niemal 100 mln zł. Kwoty w przeliczeniu na 1 mieszkańca w poszczególnych jednostkach udostępniamy w załączniku. Nasza analiza rozkładu strat z PIT jest jednak oparta na zagregowanych danych, więc same władze lokalne mogą mieć dokładniejsze szacunki.

**Tabela 1. Straty z PIT, dodatkowa subwencja ogólna i dotacje z PIS wg rodzaju jednostek w 2022 roku**

	Straty PIT	Dodatk. subwencja ogólna	Dotacje Programu Inwestycji Strategicznych	Bilans
Gminy	5,8	3,7	16,8	14,8
Miasta na prawach powiatu	5,8	2,9	2,5	-0,4
Powiaty	1,5	0,9	3,1	2,6
Województwa	0,4	0,3	1,3	1,1

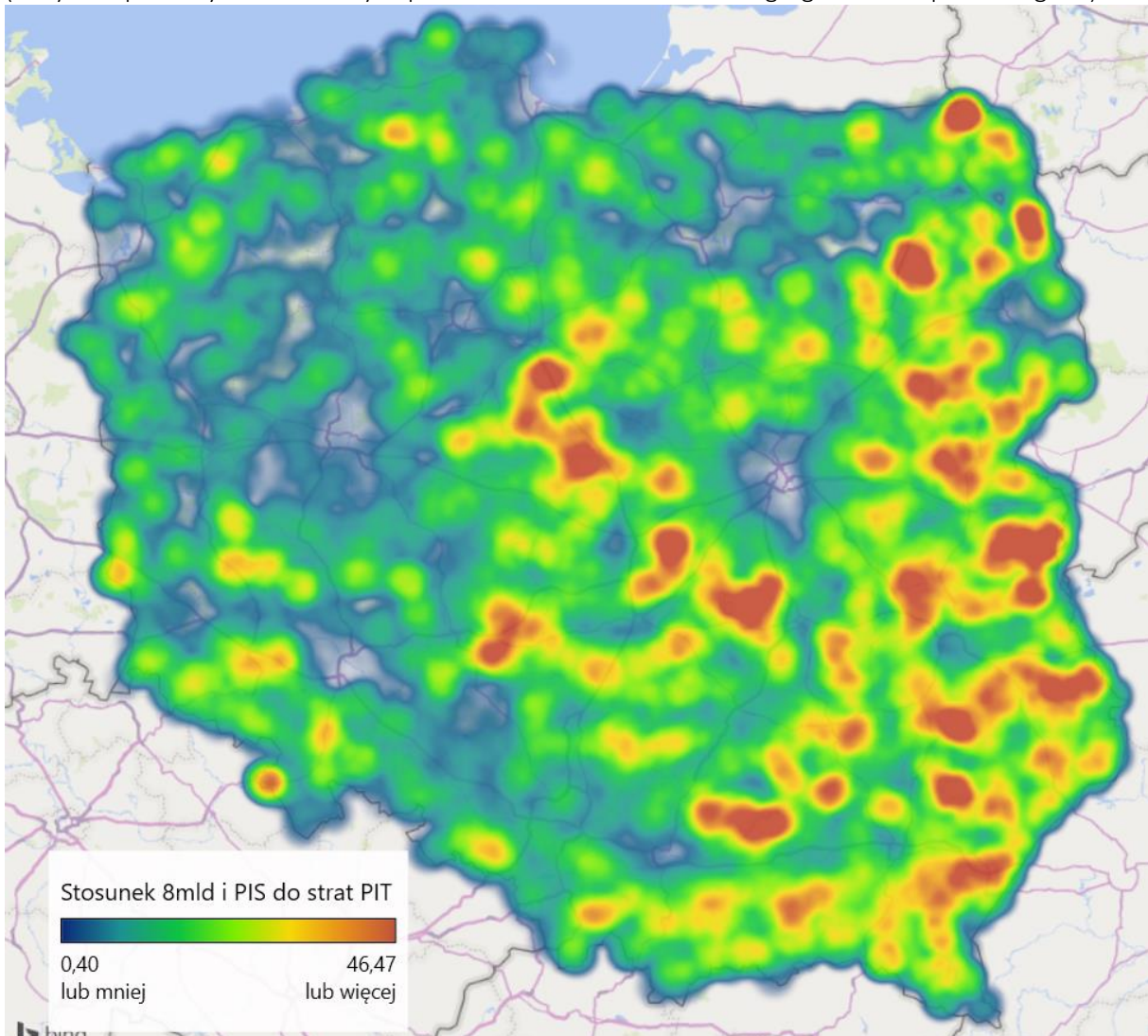
Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF i wyniku naboru PIS

## Korzyści najmniejszych miejscowości i straty metropolii w 2022 roku

Władze lokalne w Polsce mają trójstopniową strukturę. Gminy są częścią powiatów, które są częścią województw. Miasta na prawach powiatu mają cechy zarówno gmin, jak i powiatów. Dlatego dla przejrzystości przeliczyliśmy wszystkie kwoty na 1 mieszkańca i zagregowaliśmy do poziomu gmin. Poniżej pokazujemy stosunek dodatkowej subwencji ogólnej i dotacji Programu Inwestycji Strategicznych do strat z PIT w 2022 roku (Mapa 1). Jak widać na mapie, w 2022 roku skorzysta przede wszystkim wschód Polski, a stracą obszary dookoła dużych metropolii (te, dla których stosunek na mapie jest mniejszy niż 1). Zwiększenie subwencji ogólnej i dotacje z PIS są jednak na razie przewidziane tylko na 2022 roku, więc w obecnym stanie prawnym w kolejnych latach tracą wszystkie jednostki.

Mapa pokazuje ogromne dysproporcje. Istnieją gminy, dla których relacja „jednorazowych czeków z tektury” do straty rocznej z PIT to ponad 46, co oznacza, że w ich przypadku dotacja pokryje 46-letni ubytek dochodów z PIT. Ale na mapie są też białe plamy, dla których dotacja nawet nie pokrywa nawet połowy rocznych dochodów z PIT. Dla tych samorządów oznacza to trwałe ubytki dochodów. Czeki z Programu Inwestycji Strategicznych to jednorazowa przedwyborcza pokazówka, a ubytki w PIT zostają na zawsze.

**Mapa 1. Stosunek dodatkowej subwencji ogólnej i dotacji PIS do strat z PIT w 2022 roku**  
(wszystkie poziomy władz lokalnych przeliczone na 1 mieszkańca i zagregowane do poziomu gmin)

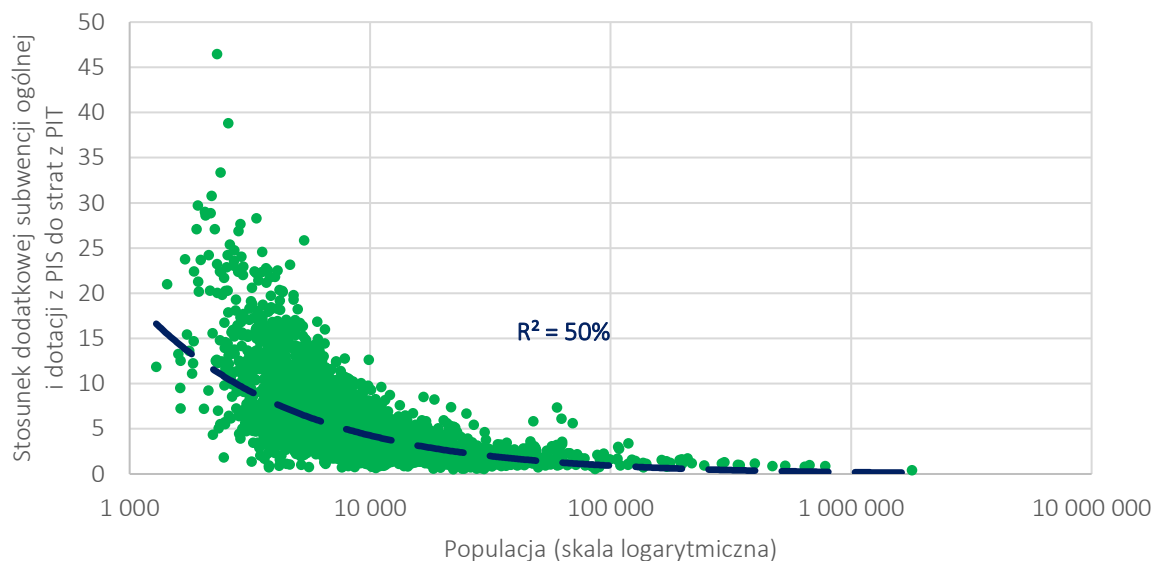


Straty władz lokalnych z PIT w kwocie 13,5 mld zł rozłożyliśmy pomiędzy jednostki proporcjonalnie na podstawie opublikowanych przez MF kwot udziałów w PIT planowanych na 2022 rok. Stamtąd również pochodzą planowane kwoty zwiększenia subwencji ogólnej. Dotacje z PIS w kwocie 23,7 mld zł rozłożyliśmy na podstawie wyników naboru. Kwoty podzieliśmy na mieszkańca wg populacji z GUS i zagregowaliśmy do poziomu gmin dla bardziej przejrzystej prezentacji.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF, stron rządowych i GUS

Korzyści i straty na zmianach w Polskim Ładzie w 2022 roku najlepiej tłumaczy populacja na poziomie gmin (Wykres 4), co jest spójne z mniejszym przeciętnym rozmiarem miejscowości na wschodzie Polski. Więcej dostaną również gminy, których populacja w ostatnich 5 latach się zmniejszała.

**Wykres 4. Stosunek dodatkowej subwencji ogólnej i dotacji PIS do strat z PIT w 2022 roku**  
(wszystkie poziomy władz lokalnych przeliczone na 1 mieszkańca i zagregowane do poziomu gmin)

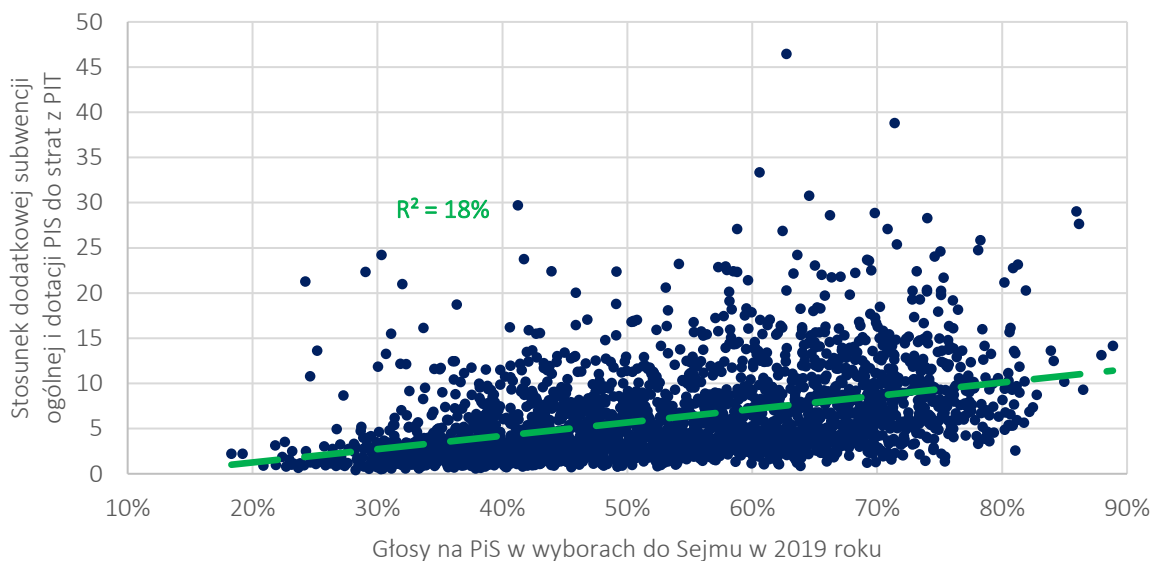


Straty władz lokalnych z PIT w kwocie 13,5 mld zł rozłożyliśmy pomiędzy jednostki proporcjonalnie na podstawie opublikowanych przez MF kwot udziałów w PIT planowanych na 2022 rok. Stamtąd również pochodzą planowane kwoty zwiększenia subwencji ogólnej. Dotacje z PIS w kwocie 23,7 mld zł rozłożyliśmy na podstawie wyników naboru. Kwoty podzieliśmy na mieszkańca wg populacji z GUS i zagregowaliśmy do poziomu gmin dla bardziej przejrzystej prezentacji.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF, stron rządowych i GUS

**W mniejszych miejscowościach przeciętnie większe poparcie ma koalicja rządowa Prawa i Sprawiedliwości.** Rzeczywiście odsetek głosów na PiS w gminie w wyborach do Sejmu w 2019 roku tłumaczy 18% stosunku dodatkowej subwencji ogólnej i dotacji z PIS do strat z PIT zagregowanych do poziomu gmin (Wykres 5). Korelacja jest istotna statystycznie. Mechaniczne usunięcie obserwacji odstających metodą trzech sigm (odbiegających więcej niż trzy odchylenia standardowe od średniej) sprawia, że ten wynik wyborczy tłumaczy już 20% zmienności tego stosunku (w dalszym ciągu korelacja istotna statystycznie).

**Wykres 5. Stosunek dodatkowej subwencji ogólnej i dotacji z Programu Inwestycji Strategicznych do strat z podatku PIT w 2022 roku a wynik wyborczy PiS w wyborach do Sejmu w 2019 roku**  
(wszystkie poziomy władz lokalnych przeliczone na 1 mieszkańca i zagregowane do poziomu gmin)



Straty władz lokalnych z PIT w kwocie 13,5 mld zł rozłożyliśmy pomiędzy jednostki proporcjonalnie na podstawie opublikowanych przez MF kwot udziałów w PIT planowanych na 2022 rok. Stamtąd również pochodzą planowane kwoty zwiększenia subwencji ogólnej. Dotacje z PIS w kwocie 23,7 mld zł rozłożyliśmy na podstawie wyników naboru. Kwoty podzieliliśmy na mieszkańca wg populacji z GUS i zagregowaliśmy do poziomu gmin dla bardziej przejrzystej prezentacji.

Źródło: Opracowanie własne FOR na podstawie danych MF, stron rządowych i GUS

## Podsumowanie

Jakkolwiek jakiś rodzaj wsparcia dla małych wyludniających się gmin, w których na skutek kryzysu demograficznego i migracji niedługo większość mieszkańców będzie w wieku emerytalnym można próbować jakoś uzasadniać, to wątpliwości muszą budzić znacznie niższe fundusze zapowiedziane po 2022 roku i centralizacja ram fiskalnych: Czy rząd dotacje na projekty inwestycyjne z PIS przyznawał rzeczywiście bezstronnie? Co z gminami, które potrzebują środków na wydatki bieżące, a nie na inwestycje? Z czego utrzymywane będą dokonane inwestycje z PIS w następnych latach? Przecież – o ile po 2022 roku będą jakieś środki poza zapowiedzianymi, na czym władze lokalne będą stratne – nie ze środków na kolejne inwestycje.



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

### KONTAKT DO AUTORA



**Rafał Trzeciakowski**

EkonomistaFOR

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)

Twitter: [@ratrzeci](https://twitter.com/ratrzeci)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju