

Reforma dochodów jednostek samorządu terytorialnego

- szczegółowe rozwiązania i ich skutki

(wyliczenia szacunkowe na podstawie wstępnych danych)

Warszawa, maj 2024 r.

Dlaczego zmieniamy system finansowania JST ?

Odseparowanie, uniezależnienie budżetów samorządowych od wpływu zmian podatkowych w PIT i CIT

Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych

- oparcie zasilenia finansowego JST na zwiększonych dochodach własnych wynikających z bazy podatkowej PIT i CIT. Subwencja ogólna będzie mieć charakter uzupełniający a nie dominujący;
- precyzyjny, algorytmiczny system ustalania dochodów JST, kalkulowany na kategorii JST, w tym na wydzielone w odrębną kategorię miasta na prawach powiatu oraz uwzględniający m.in. potrzeby ekologiczne czy zróżnicowane potrzeby wydatkowe JST (oparte na obiektywnych parametrach wg. metody wypracowanej przez MF z Bankiem Światowym);
- wpływ Strony samorządowej na podział środków

Wzmocnienie finansów JST

Odseparowanie budżetów samorządowych od wpływu zmian podatkowych w PIT i CIT

czyli nowy system ustalania dochodów JST z PIT i CIT

Propozycje zmian w dochodach z tytułu udziału w PIT i CIT

Kwotę dochodu JST z tytułu udziału w PIT/CIT na rok budżetowy (n) ustala się, mnożąc, należny danej kategorii JST wskaźnik udziału % przez zwaloryzowane dochody podatników z roku bazowego (n-2) odpowiednio zamieszkałych(PIT)/mających siedzibę na obszarze na obszarze danej jednostki (CIT)

$$PIT/CIT_{JST} = \% \text{ udziału}_{kat JST} * [D_{n-2} * \text{czynnik waloryzacyjny}]$$

przy czym czynnik waloryzacyjny dla:

dochodów podatników PIT to: $\frac{E(WYN_n)}{WYN_{n-2}} * \frac{E(ZAT_n)}{ZAT_{n-2}}$,

dochodów podatników CIT to: $\frac{E(PKB_n)}{PKB_{n-2}}$

D_{n-2} - dochody podatników odpowiednio podatku PIT/CIT w roku bazowym (n-2),

$E(WYN_n)$ - prognozowane przez MF w założeniach projektu budżetu państwa na rok n przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku n,

WYN_{n-2} - przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku n-2, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy,

$E(ZAT_n)$ - prognozowane przez MF w założeniach projektu budżetu państwa na rok n zatrudnienie w gospodarce narodowej w roku n,

ZAT_{n-2} - zatrudnienie w gospodarce narodowej w roku n-2, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy,

$E(PKB_n)$ - prognozowana przez MF w założeniach projektu budżetu państwa na rok n wartość produktu krajowego brutto w roku n,

PKB_{n-2} - wartość produktu krajowego brutto w roku bazowym

Wstępne* wskaźniki % udziałów JST w dochodach podatników PIT i CIT

**udział w dochodzie podatników PIT
zamieszkałych na obszarze JST**

- dla gmin – 6,5%
- dla powiatów – 1,6%
- dla miast na prawach powiatu – 8,0%
- dla województw – 0,145%

**udział w dochodzie podatników CIT mających
siedzibę na obszarze JST**

- dla gmin – 1,2%
- dla powiatów – 1,35%
- dla miast na prawach powiatu – 1,32%
- dla województw – 2,58%

* parametry i wyliczenia na wszystkich slajdach prezentacji są wynikiem symulacji przeprowadzonych na wstępnych danych i mogą ulec zmianie

Przykład: Gmina „A” – naliczenie dochodu z PIT

Gmina „A” – dochody podatników PIT za rok 2023 z tytułu:

- skali podatkowej **1.219.222.148,20 zł**;
 - podatku liniowego **150.194.180,50 zł**;
 - ryczałtowego PIT od przychodów ewidencjonowanych **30.157.245,47 zł**
- łącznie więc **1.399.573.574,17 zł**.

Udział gmin w dochodach podatników PIT ze swojego terenu wynosi **6,5%**

Waloryzacja

$$\frac{E(WYN_{2025})}{WYN_{2023}} * \frac{E(ZAT_{2025})}{ZAT_{2023}} = \frac{8\,374}{7\,128} * \frac{11\,277}{11\,060} = 117,5\% * 102,0\% = 119,8\%$$

Tak więc:

$$\begin{aligned} PIT_{Gmina\ "A"} &= 6,5\% * [1.399.573.574,17_{zł} * 119,8\%] \\ &= 6,5\% * 1.676.484.153,87_{zł} \\ &= 108.971.470_{zł} \end{aligned}$$

Efekty zmian w sposobie ustalenie dochodów JST z tytułu udziału w PIT/CIT

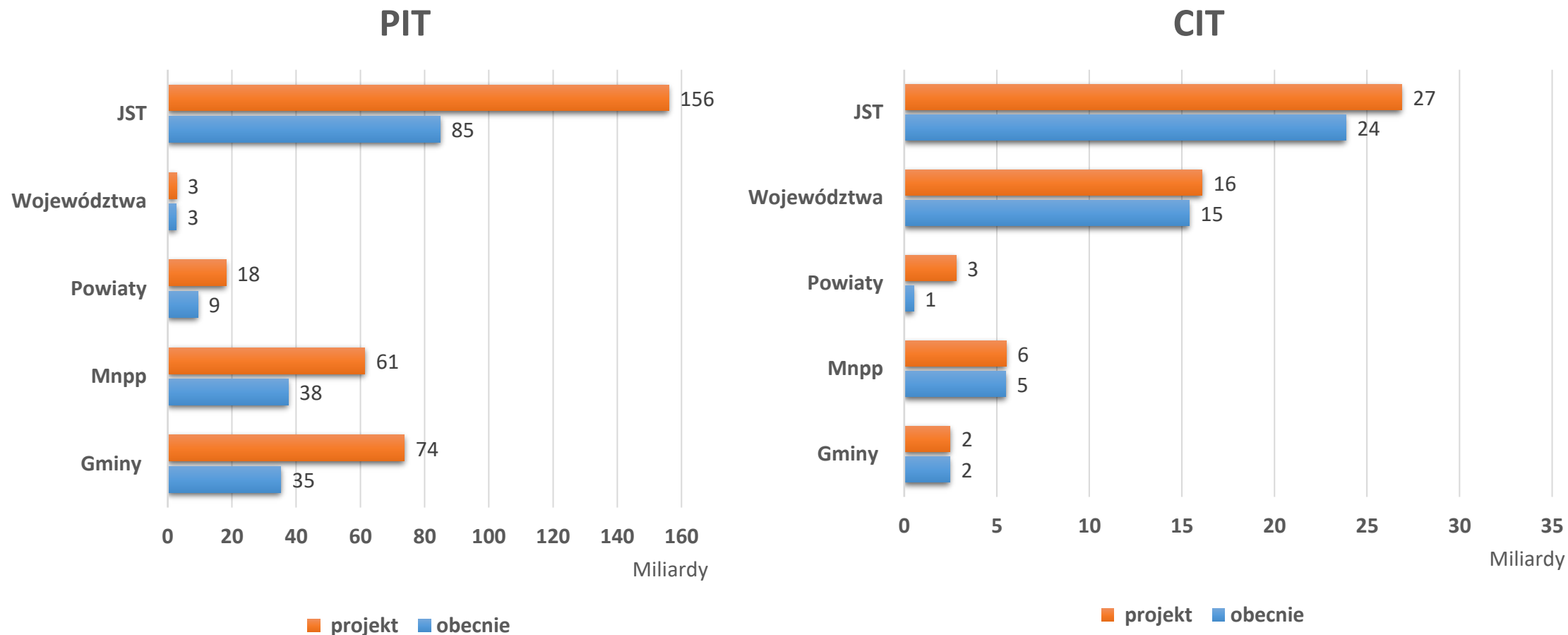
ustabilizowanie i uniezależnienie dochodów JST od zmian w systemie podatkowym (np. ulgi i zwolnienia podatkowe, zmiany stawek czy ew. podwyższenie kwoty wolnej od podatku)

zwiększenie motywacji JST do wspierania rozwoju gospodarczego na swoim terenie, bo im większe dochody podatników na terenie danej jednostki tym wyższe dochody z PIT/CIT

wyeliminowanie negatywnych skutków dla dochodów JST wynikających ze zmiany formy opodatkowania przez podatników tj. przechodzenia na podatek ryczałtowy

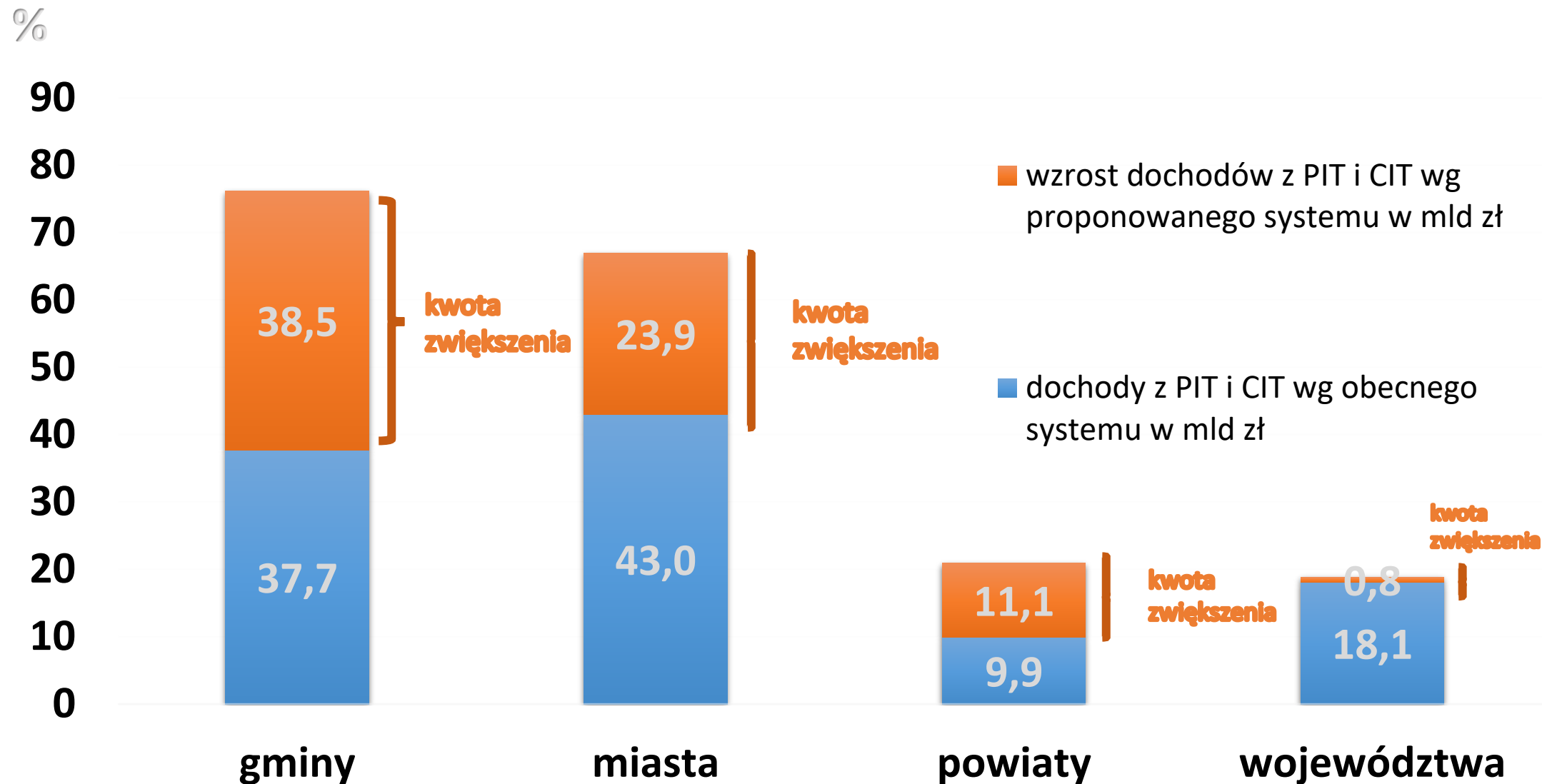
Porównanie zmian w dochodach JST z tytułu udziału w PIT i CIT

(na podstawie wstępnych danych na 2025 r.)



Kwota zwiększenia łącznych dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT

(na podstawie wstępnych danych na 2025 r.)



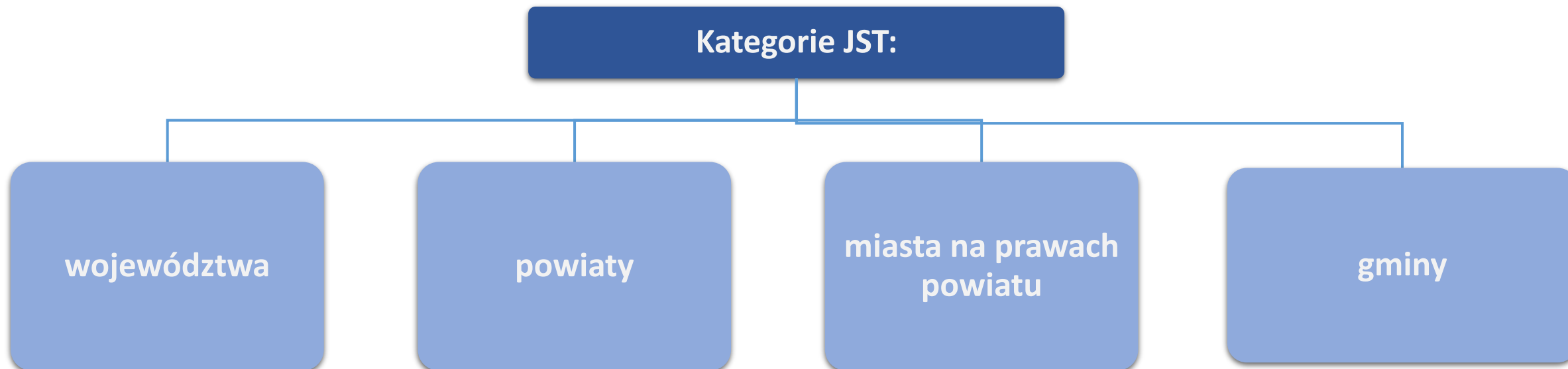
Dochody JST z PIT

wg obecnego i projektowanego systemu na danych historycznych

PIT		2022	2023
Obecny system	Gminy	22.514.976.682	21.655.562.362
	Mnpp	23.715.074.051	22.652.075.543
	Powiaty	6.019.262.153	5.780.456.106
	Województwa	1.720.495.999	1.647.296.000
	Razem	53.969.808.885	51.735.390.011
Projektowany system bez elementu zwiększenia PIT-u	Gminy	29.103.580.288	32.848.817.556
	Mnpp	31.141.622.154	34.505.832.439
	Powiaty	6.063.245.893	6.843.503.658
	Województwa	2.616.355.708	2.930.543.208
	Razem	68.924.804.043	77.128.696.862

Zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych

Wydzielenie miast na prawach powiatu



Podstawą wydzielenia MNPP są kryteria ustrojowe, związane z zakresem realizowanych zadań, odmiennym niż w przypadku „zwykłej” gminy czy „zwykłego” powiatu oraz kwestie związane z relatywnie większym natężeniem działalności gospodarczej oraz problemów społecznych

Potrzeby finansowe JST - element kalkulacyjny do ustalenia subwencji ogólnej

Potrzeby finansowe JST to suma potrzeb:

- **ekologicznych**
- **wyrównawczych**
- **oświatowych**
- **rozwojowych**

Potrzeby ekologiczne

Potrzeby ekologiczne ustalane dla JST, na terenie której znajdują się formy ochrony przyrody (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary Natura2000) ustala się dla danej JST, jako:

właściwa *stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru chronionego*

*

przeliczeniowa powierzchnia obszarów chronionych

Stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru chronionego* na 2025 r. wynosi:

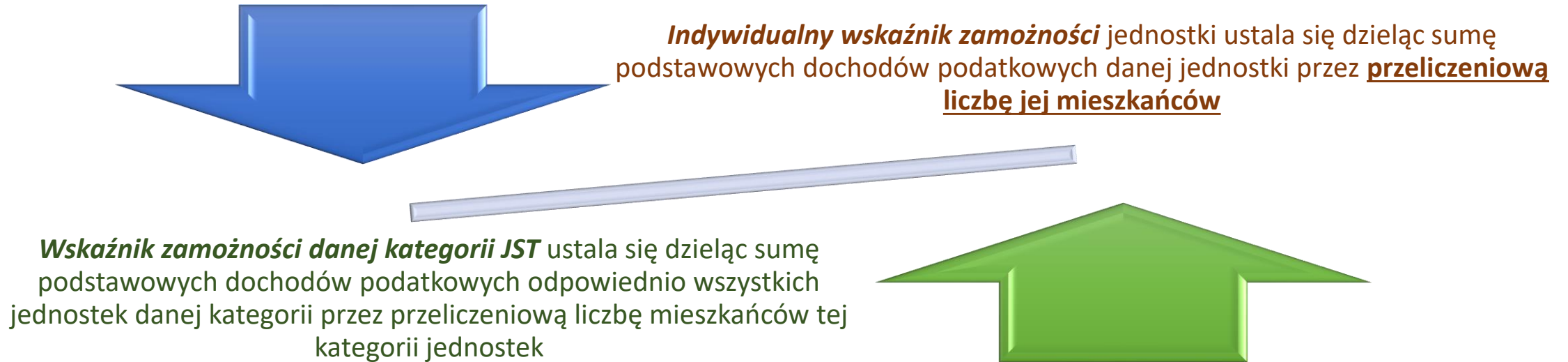
- 200 zł dla gmin i miast na prawach powiatu
- 100 zł dla powiatów i województw

Przeliczeniowa powierzchnia obszarów chronionych to suma iloczynów powierzchni obszarów chronionych i wagi:

- 1,0 dla parków narodowych i rezerwatów przyrody
- 0,7 dla parków krajobrazowych
- 0,3 dla obszarów Natura2000

* stawka bazowa podlega waloryzacji

Potrzeby wyrównawcze - wskaźnik zamożności



$$WSK (j) = \frac{\text{podstawowe dochody podatkowe}}{\text{przeliczeniowa liczba ludności}}$$

Przeliczeniową liczbę mieszkańców jednostki ustala się jako iloczyn indeksu bieżących potrzeb wydatkowych jednostki i liczby mieszkańców danej kategorii

Potrzeby wyrównawcze – indeks potrzeb wydatkowych

Indeks potrzeb wydatkowych - IPW

Indeks potrzeb wydatkowych jednostki samorządu terytorialnego jest sumą **częstkowych indeksów bieżących potrzeb wydatkowych tej jednostki ustalonych dla głównych obszarach wydatkowych.**

Częstkowy indeks bieżących potrzeb wydatkowych dla danego obszaru wydatkowego oblicza się wg wzoru:.

$$IPW_{f1}(j) = \lambda_{f1} \times \left[\beta_1 \times \left(\frac{Determinanta_{1f1}}{\sum Determinant_{1f1}} \right) + \beta_2 \times \left(\frac{Determinanta_{2f1}}{\sum Determinant_{2f1}} \right) \right]$$

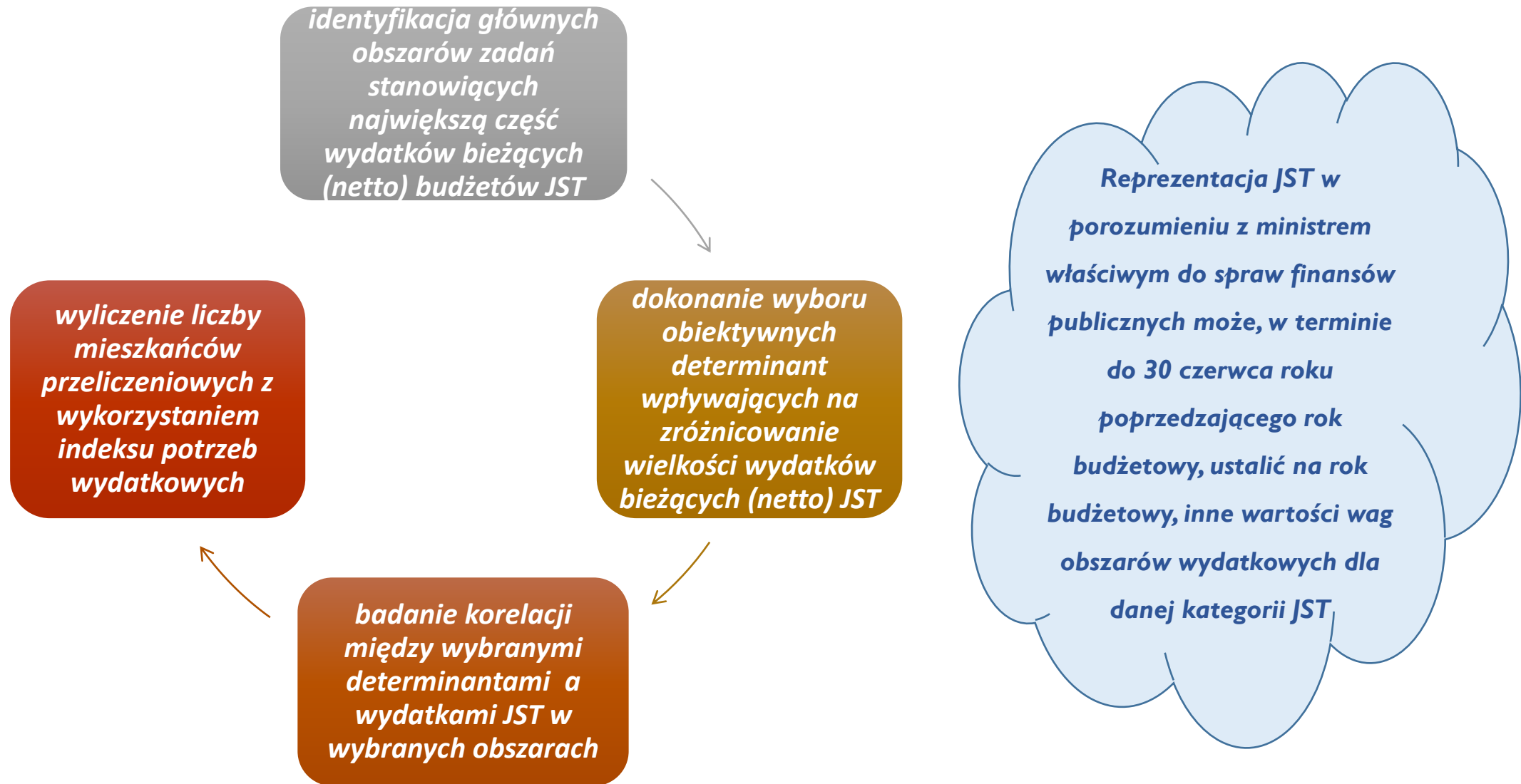
poszczególne symbole oznaczają:

$IPW_{f1}(j)$ - cząstkowy indeks bieżących potrzeb wydatkowych dla I obszaru wydatkowego ($f1$) dla jednostki samorządu terytorialnego (j);

λ_{f1} - waga I obszaru wydatkowego;

β_1, β_2 - współczynnik regresji, gdzie $\beta_1 + \beta_2 = 1$.

Potrzeby wyrównawcze - uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych



Potrzeby wyrównawcze - obszary wydatkowe i determinanty

Kategoria JST	Obszar wydatkowy	Waga obszaru wydatkowego	Determinanta	Współczynnik regresji danej determinanty
GMINY	Administracja	24%	Ludność * relacja przeciętnego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej	1
	Oświata - szkoły	17%	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych dla dzieci, młodzieży i dorosłych	1
	Przedszkola	19%	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	1
	Pomoc społeczna	12%	Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej ogółem	1
	Gospodarka komunalna	7%	Odpady zebrane w ciągu roku ogółem [w tonach]	1
	Transport	6%	Ludność w wieku 20-64	1
	Kultura	7%	Ludność	1
	Pozostałe	8%	Ludność	1
MIASTA NA PRAWACH POWIATU	Transport	18%	Pracujący ogółem	1
	Administracja	15%	Ludność * relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	Oświata - szkoły	15%	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych dla dzieci, młodzieży i dorosłych	1
	Przedszkola	17%	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	1
	Pomoc społeczna	15%	Miejsca w placówkach stacjonarnej pomocy społecznej (łącznie z filiami)	1
	Gospodarka komunalna	5%	Powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych i zieleńców w gestii samorządów w ha	1
	Kultura	6%	Ludność	1
	Pozostałe	9%	Ludność	1
POWIATY	Administracja	40%	Ludność * relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	Pomoc społeczna	25%	Liczba rodzin zastępczych	0,79
			Liczba bezrobotnych	0,21
	Transport	12%	Długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej w km.	0,24
			Ludność w wieku 20-64	0,76
	Oświata - szkoły	16%	Liczba oddziałów w szkołach średnich	1
Pozostałe	7%	Ludność	1	
WOJEWÓDZTWA	Transport	36%	Długość dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej w km.	1
	Administracja	24%	Ludność * relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	Ochrona zdrowia	5%	Liczba łóżek w szpitalach ogólnych	1
	Pomoc społeczna	8%	Liczba bezrobotnych zarejestrowanych ogółem	1
	Kultura	16%	Ludność	1
	Pozostałe	11%	Ludność	1

Przykład Gmina „A” – wyliczenie IPW

Gmina „A” / suma wszystkich gminy – wartości determinant:

- Administracja - Iloczyn ludności i relacji przeciętnego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej **39.384,15 / 21.791.598,98** ;
- Oświata szkoły - Liczba oddziałów w szkołach podstawowych dla dzieci, młodzieży i dorosłych **169 / 130.319**;
- Przedszkola - Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola **1.663 / 982.374**;
- Pomoc społeczna - Liczba beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej ogółem **471 / 471.697**;
- Gospodarka komunalna - Odpady zebrane w ciągu roku ogółem [w tonach] **13.729,35 / 8.324.341,50** ;
- Transport - Ludność w wieku 20-64 **21.780 / 15.296.140**;
- Kultura – Ludność **37.293 / 25.397.548**;
- Pozostałe – Ludność **37.293 / 25.397.548**.

Struktura wydatków bieżących netto	Administracja	Oświata i wychowanie szkoły	Oświata i wychowanie przedszkola	Pomoc społeczna	Gospodarka komunalna	Transport	Kultura	Pozostałe
	24%	17%	19%	12%	7%	6%	7%	8%

$$\begin{aligned}
 IPW \text{ Gmina A} = & 24\% \times \left(\frac{39.384,15}{21.791.598,98} \right) + 17\% \times \left(\frac{169}{130.319} \right) + 19\% \times \left(\frac{1.663}{982.374} \right) + 12\% \times \left(\frac{471}{471.697} \right) + 7\% \times \left(\frac{13.729,35}{8.324.341,50} \right) \\
 & + 6\% \times \left(\frac{21.780}{15.296.140} \right) + 7\% \times \left(\frac{37.293}{25.397.548} \right) + 8\% \times \left(\frac{37.293}{25.397.548} \right) = \mathbf{0,001516019}
 \end{aligned}$$

IPW wpływa w dalszej części na ludność przeliczeniową za pomocą wzoru $L_{przeliczeniowa} = IPW * \text{ludność wszystkich gmin}$, tj.
Ludność przeliczeniowa gminy „A” = 0,001516019 * 25.397.548,00 = 38.503

Potrzeby wyrównawcze

Potrzeby wyrównawcze ustalane się dla JST, w których wskaźnik zamożności w przypadku:

gmin i powiatów - nie jest wyższy od 100% wskaźnika zamożności ustalonego odpowiednio dla danej kategorii JST

miast na prawach powiatu i województw - nie jest wyższy od 80% wskaźnik zamożności ustalonego dla wszystkich miast na prawach powiatu

Nowe wyrównanie	Przedział do	Wyrównanie
Gminy	100%	80%
	80%	99%
Mnpp	80%	99%
Powiaty	100%	80%
	80%	99%
Województwa	80%	99%

Potrzeby oświatowe

Globalna kwota potrzeb oświatowych ustalana w wysokości łącznej kwoty potrzeb oświatowych, nie mniejszych niż w roku poprzedzającym rok budżetowy, z uwzględnieniem wzrostu wydatków wynikających ze zmiany realizowanych zadań oświatowych

ZMIANA: Zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego

- Uelastycznienie sposobu wykorzystania środków przez JST wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalonych w tej samej wysokości

ZMIANA: Zwiększenie globalnych potrzeb oświatowych o skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego

Potrzeby rozwojowe

Mechanizm ustalania potrzeb rozwojowych poszczególnych JST w ramach kategorii JST.

Globalna kwota środków dla danej kategorii JST odpowiadająca 23% kwoty wydatków majątkowych *pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje*

60% środków - część podstawowa

Podział proporcjonalny do liczby mieszkańców, z uwzględnieniem kwoty min.

40% środków - część inwestycyjna

Podział proporcjonalny do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych. Przeliczeniowe wydatki majątkowe, to suma iloczynów:

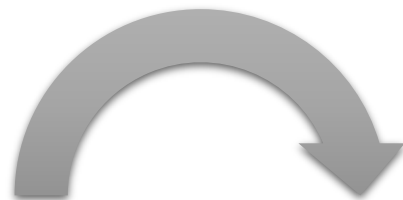
- 1) wagi 1 i wydatków majątkowych własnych;
- 2) wagi 0,5 i wydatków majątkowych na programy finansowane z udziałem środków UE;
- 3) wagi 0,25 i wydatków majątkowych innych niż określone w pkt 1 i 2.

Potrzeby rozwojowe

Możliwość współdecydowania przez Stronę Samorządową o:

- wartościach wag wydatków majątkowych na rok budżetowy, innych niż określone w ustawie,
- priorytetowym zakresie wydatków majątkowych roku budżetowego, które będą uwzględniane przy podziale potrzeb rozwojowych w kolejnych latach

Finansowanie potrzeb finansowych

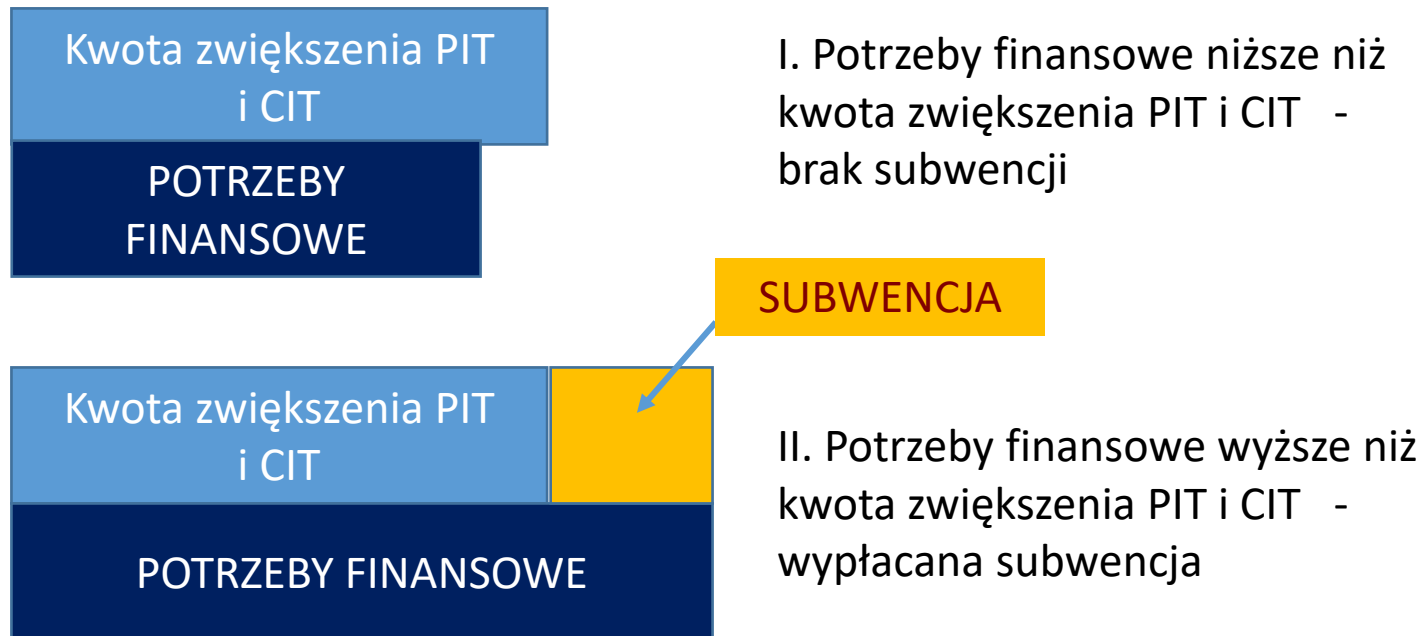


Potrzeby finansowe danej JST będą finansowane kwotą zwiększonych dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT.

Jeżeli potrzeby finansowe JST są wyższe niż kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziałów, to jednostka otrzymuje subwencję ogólną z budżetu państwa

JST otrzyma subwencję jeżeli potrzeby finansowe będą wyższe niż kwota zwiększenia dochodów z PIT i CIT

Naliczanie subwencji na przykładzie gminy



W kolejnych latach w przypadku kiedy kwota zwiększenia dochodów podatkowych będzie niewystarczająca do pokrycia wzrostu potrzeb finansowych – **będzie wypłacana subwencja**

Zasadnicza zmiana struktury dochodów budżetów samorządowych

Relacja dochodów podatkowych PIT i CIT do subwencji ogólnej
(na podstawie wstępnych danych na 2025 r.)

OBECNIE (2025)	PROJEKT (2025)
48% / 52%	80% / 20%

Korekta zamożnościowa

Jeżeli wskaźnik zamożności danej JST jest większy od **120%** wskaźnika zamożności danej kategorii JST, to korekta zamożnościowa wyniesie **50% - 70%** nadwyżki wskaźnika zamożności danej JST ponad 120% wskaźnika zamożności danej kategorii JST.

JST nie będą dokonywać wpłat Janosikowego! Korekta zamożności dokonywana będzie poprzez obniżenie kwoty zwiększonych dochodów z PIT i CIT.

Nowy system korekty łagodniejszy niż obecny



Wzmocnienie finansów JST

Porównanie proponowanego systemu w 2025 r. i obecnego systemu w 2024 r.

w mld zł

	obecny system w 2024 r.**					projektowany system w 2025 r.**				różnice mld zł
	PIT	CIT	subwencja	wpłaty	RAZEM	PIT	CIT	subwencja	RAZEM	
gminy	29,4	2,4	55,4	-0,4	86,8	73,2	2,5	20,9	96,6	9,8
miasta	31,3	5,4	35,2	-2,7	69,1	61,4	5,5	13,2	80,2	11,0
powiaty	7,8	0,5	22,7	-0,4	30,7	17,7	2,8	13,8	34,3	3,6
województwa	2,3	15,1	6,9	-1,4	22,9	2,8	15,0	7,5	25,3	2,4
RAZEM	70,8	23,5	120,2	-4,9	209,6	155,2	25,8	55,5	236,4	26,9

- uwzględniono rezerwę 320 mln zł na drogi w województwach

- ** bez korekt z PIT i CIT za lata poprzednie

W projektowanym systemie:

- Założono, że potrzeby oświatowe w projektowanym systemie w 2025 r. są równe sumie: subwencji oświatowej z 2024 r. i dotacji przedszkolnej z 2024 r. dla każdej JST

1%-owa rezerwa dochodów dla JST

Jedna rezerwa
- w wysokości ok.
1% kwoty potrzeb
finansowych
ustalonych dla
wszystkich JST (ok.
1,2 mld zł)

- *elastyczne kryteria podziału,*
- *przeznaczenie na dofinansowanie zadań o szczególnie ważnym dla JST znaczeniu społecznym lub gospodarczym, w tym także zadań o charakterze inwestycyjnym,*
- *obszary wymagające dofinansowania w ramach rezerwy dochodów oraz środki na poszczególne obszary wskazywane przez Stronę Samorządową,*
- *jeśli Strona Samorządowa nie przedstawi jednolitych wytycznych podziału rezerwy dochodów to z mocy ustawy rezerwa zostanie podzielona na zadania z zakresu oświaty,*
- *20% środków rezerwy przeznaczone na dofinansowanie zadań, których nie można przewidzieć przed rozpoczęciem roku budżetowego. Tą pulą dysponowałby MF.*

Dziękuję za uwagę

