

**MATEUSZ JANIAK**

Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu

Wydział Finansów i Bankowości

e-mail: mateusz43.janiak11@gmail.com

## **Sytuacja finansowa gminy miejsko-wiejskiej Krotoszyn w pierwszym roku reformy podatkowej Polski Ład<sup>1</sup>**

**Streszczenie.** Artykuł dotyczy kontrowersyjnej reformy Polski Ład oraz skutków jej wprowadzenia z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy i miasta Krotoszyn. Polski Ład jest jednym z największych projektów dotyczących finansów publicznych w historii III Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany w formach rozliczania dochodów, zwłaszcza w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), są bardzo radykalne, przez co mają znaczenie zarówno dla pracowników zatrudnionych na umowach o pracę, jak i dla przedsiębiorców korzystających z różnych form opodatkowania. Podstawą badań autora artykułu było zestawienie dochodów i wydatków majątkowych i bieżących, a także ich analiza pod względem wielkości oraz dynamiki zmian w ostatnich latach. Podjęto próbę sprawdzenia, jak wprowadzone reformy, zwłaszcza dotyczące podatku dochodowego oraz kwoty wolnej od podatku, wpłynęły na to, w jaki sposób w roku 2022 kształtowała się struktura budżetu gminy i miasta Krotoszyn, a także plany inwestycyjne. Wobec niewielu badań nad wpływem Polskiego Ładu na stan finansów jednostki samorządu terytorialnego (JST) uzyskane wyniki mogą być dobrym punktem wyjścia do dalszych badań.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, Polski Ład, interwencjonizm, pandemia COVID-19, budżet gminy, dochody własne, Niskie Podatki, JST

<https://doi.org/10.58683/dnswsb.1949>

### **1. Wprowadzenie**

Początek roku 2022 zostanie historycznie powiązany z wprowadzeniem znaczącej dla Polski reformy społeczno-gospodarczej Polski Ład. Program został stworzony w duchu ekonomii interwencjonizmu, czyli przy założeniu, iż w okresie kryzysu gospodarczego rząd podejmuje bezpośrednie interwencje na rynku, a państwo

---

<sup>1</sup> Artykuł został przygotowany na podstawie pracy magisterskiej pt. „Finansowe konsekwencje realizacji reformy «Polski Ład» w gminach miejskich na przykładzie gminy Krotoszyn”, napisanej pod kierunkiem dr. Jacka Polczyńskiego.

bardzo często odgrywa rolę głównego inwestora (Szpak, 2016, s. 180–183). Kryzysem, który według twórców projektu wymusił stworzenie oraz wprowadzenie tak radykalnego programu reform, w szczególności reform podatkowych, była trwająca wówczas od blisko dwóch lat pandemia wirusa COVID-19 (Polski Ład, b.d.).

Pandemia przyniosła z sobą negatywne konsekwencje społeczno-ekonomiczne w kraju i na całym świecie. Według ekspertów była ona największą pandemią w historii od czasów grypy hiszpańskiej z początku XX wieku (Liang, Liang & Rosen, 2021, s. 273–274). Rzeczpospolita Polska została znacząco dotknięta przez pandemię. Okres 2019–2022 był szczególnie burzliwy dla naszej gospodarki, biorąc pod uwagę realne PKB Polski, co prezentuje tabela 1.

**Tabela 1.** Wzrost (spadek) realnego PKB Polski względem roku poprzedniego w latach 2019–2022

Rok	2019	2020	2021	2022
Wzrost	4,5%	-2%	6,9%	5,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS (2023)

Po ponad półtorarocznym okresie od momentu rejestracji pierwszego przypadku wirusa na terenie Polski ogłoszono program reform zatytułowany Nowy Ład, który wraz z końcem roku 2021 został przeistoczony w szeroko znany już Polski Ład (Polski Ład. O programie, b.d.).

Głównym celem całego programu była gruntowna zmiana w polskim systemie podatkowym. Modyfikacje zawarte w reformie mają ogromne znaczenie dla wszystkich podmiotów, zarówno dla pracowników zatrudnionych na umowach o pracę, jak i dla przedsiębiorców korzystających z różnych form opodatkowania. Pierwotna koncepcja Polskiego Ładu obejmowała zmiany w podatkach od dochodów osób fizycznych (dalej: podatek PIT) i od dochodów osób prawnych (dalej: podatek CIT), sposobie odliczania składek zdrowotnych oraz wprowadzenie nowych ulg dotyczących zwolnień lub obniżenia PIT dla konkretnych grup społecznych (Polski Ład. O programie, b.d.).

Wpływ reformy na dochody osób fizycznych oraz przedsiębiorców był i jest do dziś szeroko omawiany, jednak to, jak Polski Ład oddziałuje na dochody sektora publicznego, w szczególności na jednostki samorządu terytorialnego, nie jest szerzej dyskutowane. Od czasu transformacji ustrojowej w Polsce przeprowadzany jest proces decentralizacji administracji publicznej, wiele zadań publicznych przekazano jednostkom najbliższym obywatelowi: województwom, powiatom i w szczególności gminom (Miszczuk i in., 2007, s. 45–60). Te szczeble samorządu posiadają znaczącą samodzielność w wypełnianiu swoich zadań oraz zadań im zleconych. Najważniejszym czynnikiem determinującym samodzielność finansową w funkcjonowaniu danej jednostki są jej dochody własne.

Program Polski Ład jest dużą zmianą dla budżetów JST, zwłaszcza gmin, z uwagi na radykalne modyfikacje w podatku PIT, jednym z najważniejszych dochodów własnych jednostek. Początek roku 2022 był burzliwym okresem w polskiej gospodarce, z biegiem czasu społeczeństwo uznało, iż zmiany wprowadzone w styczniu 2022 wywołały chaos zamiast zamierzonego ładu oraz niepewność co do wysokości przyszłych pensji podatników. Spowodowane było to wieloma przyczynami: zwiększeniem wartości obciążeń publiczno-prawnych w umowach o pracę (Business Insider Polska, 2022), brakiem możliwości odliczania składki zdrowotnej od podatku PIT (Sondaż, 2022), zbyt niską efektywnością amortyzatora, jakim była zwiększona kwota wolna od podatku, oraz prawdopodobnie w najbardziej znaczącym stopniu niską efektywnością ulgi dla klasy średniej, a w konsekwencji niemożliwością wskazania beneficjentów wprowadzonej ulgi (Anagnostopulu, 2022).

Wpływ reformy na finanse publiczne nie był jednak tak szeroko komentowany, jak jej wpływ na finanse osób fizycznych oraz przedsiębiorstw. W założeniach reformy beneficjentami zmian w podatkach dochodowych mieli być obywatele, zatem wiąże się to z uszczupleniem dochodów sektora publicznego, w szczególności miast na prawach powiatu i gmin miejskich (Polski Ład to w rzeczywistości #PolskiROZKład, 2021). Trzeba więc postawić pytanie: jaki był faktyczny wpływ Polskiego Ładu na realizację budżetów jednostek samorządu terytorialnego? W szczególności, czy reforma ograniczyła możliwości realizacji zadań własnych poprzez zmniejszenie dochodów własnych?

Wobec braku szerszej dyskusji na temat konsekwencji wprowadzenia Nowego Ładu dla sektora publicznego zostanie podjęta próba odpowiedzi na powyższe pytania na przykładzie szczegółowej analizy sytuacji finansowej gminy miejsko-wiejskiej Krotoszyn. Wybór tej gminy jest uzasadniony posiadaniem przez nią znaczących dochodów własnych jak na jednostkę zamieszkiwaną przez ok. 35 tys. mieszkańców oraz tym, iż od ponad 10 lat (nawet w okresie pandemicznym) przeprowadzane są liczne kosztowne prace renowacyjne dotyczące infrastruktury oraz architektury miasta (Ogłoszenie, 2005), przez co stanowi dobrą podstawę do oceny wpływu Polskiego Ładu na możliwość realizacji inwestycji.

## 2. Chronologia najważniejszych zmian dotyczących podatków dochodowych w roku 2022

### 2.1. Zmiany wprowadzone od stycznia 2022

Liczba planowanych zmian w ramach programu Polski Ład była bardzo duża i dotyczyła między innymi: rynku nieruchomości, usprawnień służby zdrowia czy też zwiększenia wydatków na budowę infrastruktury (PiS. Polski Ład, b.d.). Jednakże najważniejszym punktem całego programu była gruntowna reforma podatkowa. Od 1 stycznia 2022 roku, na mocy Ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, dokonano aktualizacji progu podatkowego pomiędzy stawkami podatku PIT wynoszącymi 17% i 32%. Nowy poziom tego progu wyniósł 120 000 zł, podczas gdy wcześniej było to 85 258 zł. Dodatkowo kwota wolna od podatku została podwyższona do 30 000 zł, co jest wynikiem zwiększenia kwoty zmniejszającej podatek do 5 100 zł. Wprowadzone zmiany prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Zmiany obowiązujące w skali PIT od 1 stycznia 2022 roku

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	120 000	17% minus kwota zmniejszająca podatek 5100 zł
120 000		15 300 zł + 32% nadwyżki ponad 120 000 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2022a, s. 4)

Wraz z początkiem roku 2022 osoby zarabiające ówczesną najniższą stawkę krajową wynagrodzenia brutto zostały zwolnione z płacenia podatku dochodowego<sup>2</sup>.

Wprowadzono szereg ulg dotyczących podatku od dochodów osób fizycznych: ulgę na powrót, ulgę dla rodziny 4+, ulgę dla seniora oraz najbardziej znaczącą ulgę dla pracowników lub podatników osiągających przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej, potocznie zwaną ulgą dla klasy średniej. Z uwagi na swoją specyfikę ta ulga dotyczyła największej części społeczeństwa. Mógł z niej

<sup>2</sup> Miesięczna stawka wynagrodzenia minimalnego brutto wynosiła 3010 zł, roczne zarobki wraz z odjęciem składek oraz kosztów uzyskania wynosiły 28 167,95 zł, jest to suma mniejsza niż kwota wolna od podatku.

skorzystać każdy, kto osiągnął przychody z pracy na etacie lub z działalności gospodarczej opodatkowanej według skali podatkowej. Klasa średnia to ludzie, których roczne przychody znajdowały się w przedziale od 68 421 do 133 692 zł. Kwota odliczenia była ustalana indywidualnie według wzoru (tabela 3).

**Tabela 3.** Wzór ustalenia rocznej ulgi dla klasy średniej

Roczne przychody z pracy na etacie oraz z działalności gospodarczej (w złotych) (A)		Kwota ulgi
od 68 412	do 102 588	$[A \times 6,68\% - 4\,566] \div 0,17$
ponad 102 588	do 133 692	$[A \times (-7,35\%) + 9\,829\,zł] \div 0,17$

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2022a, s. 20)

Z kolei w okresie miesięcznym przychody podatnika według ustawy musiały znajdować się w przedziale do 5 701 do 11 141 zł (Ministerstwo Finansów, 2022a, s. 4–20), co przedstawia tabela 4.

**Tabela 4.** Wzór ustalenia miesięcznej ulgi dla klasy średniej

Miesięczne przychody z pracy na etacie oraz z działalności gospodarczej (w złotych) (B)		Kwota ulgi
od 5 701	do 8 549	$[B \times 6,68\% - 380,50] \div 0,17$
ponad 8 549	do 11 141	$[B \times (-7,35\%) + 819,08] \div 0,17$

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2022a, s. 21)

Główną konsekwencją wprowadzenia wyżej opisanej ulgi, jak i radykalnego zwiększenia kwoty wolnej od podatku jest brak możliwości odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne w zeznaniu podatkowym, czyli jedna z najważniejszych oraz najbardziej kontrowersyjnych zmian w reformie Polski Ład. Dotychczas pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę lub umowy-zlecenia byli zobowiązani do zapłaty 9%, gdzie 7,75% podlegało odliczeniu w zeznaniu podatkowym. W praktyce oznaczało to podwyższenie realnego opodatkowania o prawie 8%. Znacząca część pracowników miała jednak nie odczuć tego z uwagi na dwa wyżej wymienione amortyzatory (ulga dla klasy średniej i zwiększona kwota wolna od podatku). Należy również zaznaczyć, że ulga dla klasy średniej przysługiwała tylko dwóm grupom podatników – osobom zatrudnionym na podstawie umowy oraz przedsiębiorcom rozliczającym się na podstawie skali podatkowej. Wobec powyższego opodatkowanie liniowe stało się mniej atrakcyjną formą rozliczenia. Przed wprowadzeniem reformy stawka podatku wynosiła stałe 19%, do tej kwoty zostało doliczane 1,25% realnego obciążenia składką zdrowotną. Polski Ład wymusza zapłatę składki zdrowotnej w wysokości 4,9% przez podatników

korzystających z rozliczenia liniowego. Podatnicy rozliczający się metodą liniową od początku roku opłacają tę składkę na podstawie dochodu wykazanego w poprzednim miesiącu. Jednak z tym zastrzeżeniem, że podstawa składki nie może być niższa niż 9 procent minimalnego wynagrodzenia. Przedsiębiorcy nie mogą również odliczać składki od podatku, w konsekwencji składka zdrowotna w wysokości 4,9% dochodu staje się stałą opłatą (Ministerstwo Finansów, 2022a, s. 56–57).

Jak widać, zmiany były bardzo szerokie, zostały również wprowadzone relatywnie szybko (okres ogłoszenia oraz wprowadzenia projektu w życie trwał mniej niż 6 miesięcy). Jednak zamiast planowego ładu w polskiej gospodarce zapanował chaos oraz niepewność co do przyszłości finansowej wielu obywateli. System podatkowy został znacząco skomplikowany przez wprowadzenie nowych zmian, zwłaszcza ulgę dla klasy średniej. Należy zaznaczyć, iż ulga nie była obowiązkowa, a znacząca część podatników nie była pewna, czy na niej skorzysta. Algorytm obliczania ulgi był również mało efektywny dla osób znajdujących się w minimalnych oraz maksymalnych granicach dochodu. Przykładowo, podatnik zarabiający 5 700 zł miesięcznie dzięki skorzystaniu z ulgi dla klasy średniej miałby zaoszczędzić około 28 zł rocznie. Ulga, prawdopodobnie przez bardzo krótki czas opracowania i wprowadzenia Polskiego Ładu, zawierała wiele luk i nieprzewidzianych skutków, między innymi nie uwzględniała zasiłków chorobowych/rodzicielskich jako dochodów i stwarzała problem dla pracowników, których miesięczne pensje nie były stałe (w razie wyjścia poza skalę jako zadeklarowany beneficjent należało dokonać zwrotu środków).

Reforma w znaczącym stopniu zwiększała wartość obciążeń publiczno-prawnych w umowach o pracę. Dwa amortyzatory w postaci zwiększonej kwoty wolnej od podatku oraz wyżej wymienianej ulgi nie wystarczyły, aby złagodzić skutki radykalnych zmian. Większość polskich podatników była przekonana, iż tracą oni na wprowadzonych zmianach. Szczególną grupą byli przedsiębiorcy, zwłaszcza ci korzystający z innych form opodatkowania niż skala podatkowa. Program Polski Ład wymagał stanowczych zmian oraz optymalizacji na rzecz podatników.

## **2.2. Zmiany wprowadzone od lipca 2022**

Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, będąca aktualizacją programu Polski Ład, została podpisana przez Prezydenta RP 13 czerwca 2022 roku i weszła w życie 1 lipca tego roku. Nazwa aktualizacji reformy brzmiała: Niskie Podatki, w mediach pojawiała się określenie Polski Ład 2.0.

Zarówno z punktu widzenia pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę lub też innych umów, jak i jednostek samorządu terytorialnego najważ-

niejszą zmianą było znaczące obniżenie stawki podatku PIT. Od początku lipca 2022 roku w stosunku do dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2022 r. obowiązywała nowa skala podatkowa (tabela 5).

**Tabela 5.** Zmiany obowiązujące w skali PIT od 1 lipca 2022 roku

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	120 000	12% minus kwota zmniejszająca podatek 3600 zł
120 000		10 800 zł + 32% nadwyżki ponad 120 000 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2022b, s. 3)

Podstawową zmianą było obniżenie stawki podatku od dochodów osobistych o 5 punktów procentowych, z 17% do 12%. Progi podatkowe oraz kwota wolna od podatku pozostały takie same, obniżono z kolei kwotę zmniejszającą podatek. Od lipca 2022 roku wynosi ona 3600 zł ( $30\,000\text{ zł} \times 12\% = 3600\text{ zł}$ ), natomiast miesięczna kwota równa jest 300 zł. Nowa stawka dotyczy dochodów uzyskanych od 1 stycznia 2022 roku, jednak na etapie obliczania zaliczek obowiązuje od 1 lipca 2022 roku. Przez tę decyzję przedsiębiorcy rozliczający się na podstawie skali podatkowej, chcący dokonać korekty zaliczek w okresie styczeń–czerwiec byli zmuszeni dokonać obliczeń na podstawie zasad obowiązujących przez pierwszą połowę roku (Ministerstwo Finansów, 2022b, s. 3–4).

Kontrowersyjna ulga dla klasy średniej została zlikwidowana wraz z wprowadzeniem nowej reformy. Zniesiono ją względem dochodów czy też przychodów otrzymanych od 1 stycznia, co nie oznacza jednak obowiązku dokonania korekt przez płatników w odniesieniu do już naliczonej ulgi. Wraz z jej usunięciem interesy podatników, których dotyczyła, zostały zabezpieczone. W przypadkach gdy obywatel zgłosił udział w omawianej uldze, a jego zarobki brutto w roku 2022 znajdowały się w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł i stracił on na likwidacji ulgi, otrzymał zwrot różnicy, czyli kwotę zmniejszającą zobowiązanie podatkowe. Kwota zwrotu była traktowana na równi z nadpłatą podatku (Ministerstwo Finansów, 2022b, s. 4–5).

### **3. Wpływ Polskiego Ładu na finanse gmin miejskich na przykładzie gminy Krotoszyn**

#### **3.1. Założenia Polskiego Ładu względem jednostek samorządu terytorialnego**

Zmiany wprowadzone w roku 2022, w szczególności tak radykalne obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (obniżenie o 5 punktów procentowych), są kontynuacją ciągu decyzji, z powodu których JST ponoszą ciężar zmian w podatkach dochodowych. Według danych Ministerstwa Finansów po wprowadzeniu reformy podatkowej w 2009 roku, która obniżyła stawki podatków oraz zmieniła skalę podatkową, dochody z podatku PIT spadły o 8,6 mld zł. Około 48,8% wspomnianego ubytku przypadło na dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego. Obniżenie stawki PIT w 2019 roku o jeden punkt procentowy spowodowało spadek dochodów o 1,8 mld zł. Z kolei wprowadzenie zerowej stawki podatku dla obywateli do 26. roku życia, w 2020 roku doprowadziło do dochodów niższych o 6,1 mld złotych. Oznacza to, iż dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych spadły o około 10% w okresie ostatniej dekady (Czekaj & Wiktorzak, 2022).

Już w 2021 roku podczas ogłoszenia oraz podpisania zmian zawartych w reformie Polski Ład jednostki samorządów obawiały się konsekwencji. Należy pamiętać, że najważniejszą determinantą samodzielności danej jednostki samorządu są jej dochody własne. Polski Ład w swoich założeniach jest przeciwny idei decentralizacji administracji w Polsce z uwagi na to, iż wprowadzone zmiany zmniejszają wpływy z podatku PIT. Dochody własne gmin, powiatów oraz województw są w znaczącym stopniu uzupełniane przez wpływy z podatku PIT oraz CIT.

Ze względu na to, jak rewolucyjne były dla budżetów jednostek publicznych zmiany w reformie Polski Ład, miesiąc przed wprowadzeniem programu w życie Sejm przyjął Ustawę z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2021), która dotyczyła dostosowania systemu finansów samorządu terytorialnego do nadchodzących wyzwań związanych z szerokimi zmianami w systemie podatkowym. Podstawową formą wsparcia finansowego dla jednostek samorządu, których dochody zmniejszyły się w wyniku wprowadzonych zmian, było wprowadzenie dodatkowych środków na uzupełnienie subwencji ogólnej oraz wzmocnienie potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie nowej części subwencji ogólnej – subwencji rozwojowej, której kwota na 2023 rok miała wynosić 3 mld zł. O przeznaczeniu otrzymanych



środków decydował organ stanowiący JST. Zasady ustalania nowo wprowadzanej części subwencji ogólnej określono w art. 28a Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym określono globalną kwotę tej części subwencji ogólnej, jak też parametry jej podziału: poziom wydatków majątkowych JST i liczbę mieszkańców (Ustawa, 2021, art. 8). Jednakże, mimo planów, część rozwojowa subwencji ogólnej nie została nigdy wypłacona. Ustawodawca podjął decyzję o wypłaceniu dodatkowych środków do budżetów JST o łącznej wartości 13,7 mld zł. Konsekwentnie planowana subwencja rozwojowa nie została wprowadzona wraz w początkiem 2023 roku (Ustawa, 2022).

Aby złagodzić sytuację finansową JST, wprowadzono również tak zwany mechanizm kwoty referencyjnej, który działa następująco: jeżeli w danym roku zaplanowane dochody budżetowe z udziału w podatkach PIT i CIT będą mniejsze niż tzw. kwota referencyjna, a różnica między kwotą referencyjną a kwotą realną będzie większa od wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej, dana JST otrzyma wyrównanie ubytku dochodów, które zrówna je do poziomu kwoty referencyjnej. Kwota wyrównawcza będzie pochodzić ze zwiększonej subwencji rozwojowej. W 2022 roku kwota referencyjna rocznego dochodu gmin z tytułu rocznego dochodu gmin z udziału w PIT i CIT wynosiła 69,9 mld zł (Ustawa, 2021, art. 9b).

Najbardziej przychylnym rozwiązaniem, które odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego w ramach programu Polski Ład, jest wprowadzenie funduszu celowego, czyli Programu Inwestycji Strategicznych. To bezzwrotne dofinansowania inwestycji publicznych realizowanych przez gminy, powiaty, miasta i województwa w całej Polsce. Program ten jest zbudowany wokół głównych założeń Polskiego Ładu i obejmuje ponad 30 obszarów gospodarki (Program Inwestycji Strategicznych, b.d.).

### **3.2. Dochody oraz wydatki budżetowe gminy i miasta Krotoszyn w roku 2022**

Planowane dochody oraz wydatki gminy Krotoszyn w 2022 roku uchwalone pod koniec 2021 roku były najniższe od czasu początku pandemii COVID-19. Jednakże po zmianach trwających w trakcie roku wszystkie ostateczne dochody oraz wydatki gminy okazały się najwyższe w ciągu ostatnich trzech lat. Z początkiem roku 2022 suma planowanych dochodów wynosiła 156 293 709 zł, a planowanych wydatków 155 236 347 zł. Po zmianach dokonanych w 2022 roku ostateczny plan budżetowy wyglądał następująco: dochody budżetowe 222 603 028 zł, wydatki budżetowe 237 574 432 zł. Jest to wzrost o 42,43% w dochodach i 53,04% w przypadku wydatków. Ostatecznie, wykonany plan budżetowy za rok 2022 dla gminy Krotoszyn to 217 223 800 zł dochodu (97,58% wykonania), 219 229 623 zł wydat-

ków (92,31% wykonania) (Sprawozdanie, 2023). Informacje te są skondensowane w tabeli 6.

**Tabela 6.** Planowane oraz dokonane wydatki/dochody (w złotych) w mieście i gminie Krotoszyn w okresie 2020–2022

Rok	Wydatki planowane wraz z początkiem roku	Dochody planowane wraz z początkiem roku	Wydatki dokonane wraz z końcem roku	Dochody dokonane wraz z końcem roku
2020	196 683 884	194 233 429	214 823 985	195 685 017
2021	174 350 427	181 457 207	199 405 291	222 663 418
2022	155 236 347	156 293 709	219 229 623	217 223 800

Źródło: Budżet (2020, 2021, 2022)

Tak znaczące różnice między planem a faktycznym dokonaniem można wyjaśnić burzliwą sytuacją w Polsce oraz na arenie międzynarodowej. Punktem zapalnym był konflikt trwający do dziś na terenie Ukrainy, który spowodował serię kaskadowych problemów takich, jak rosnące ceny energii czy też wysoka inflacja. Realizacja budżetu gminy za rok 2022 wygląda następująco (tabela 7):

**Tabela 7.** Realizacja budżetu gminy i miasta Krotoszyn w roku 2022 (w złotych)

Wyszczególnienie	Plan wg pierwotnej uchwały Rady Miejskiej	Plan ostateczny po zmianach	Wykonanie	Stopień wykonania
Dochody	156 293 709	222 603 028	217 223 900	97,58%
Wydatki	155 236 347	237 574 432	219 299 623	92,31%
Deficyt (dochody – wydatki)	1 057 362	-14 971 404	-2 075 723	13,86%
Przychody	2 065 361	24 062 324	33 785 753	140,41%
Rozchody	3 122 724	9 090 920	8 890 920	97,80%
Saldo	0	0	22 819 110	—
Zadłużenie	76 332 965	73 732 965	72 232 965	97,97%

Źródło: Sprawozdanie (2023)

Po ostatecznym wykonaniu planu budżetowego w roku 2022, biorąc pod uwagę dochody oraz wydatki, wystąpił deficyt wynoszący 2 075 723 zł. Został on uzupełniony przychodami, które przewyższyły planowaną sumę o 40%. Po dodaniu do deficytu rocznych przychodów oraz odjęciu rozchodów, saldo rozliczenia za 2022 wyniosło 22 819 110 zł. Według danych zawartych w sprawozdaniu finansowym gminy stanowcza część przychodów w roku 2022 to wolne środki finansowe na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane na podstawie art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Planowana ilość wykorzystanych środków to 18 321 674 zł, ostateczna wykorzystana kwota to

29 685 103 zł. Użycie tego typu przychodów pozwoliło gminie na kontynuowanie działalności bez zwiększania swojego zadłużenia, które ostatecznie było mniejsze niż planowane o kwotę pożyczki z europejskiego funduszu JESSICA w wysokości 1 500 000 zł (Sprawozdanie, 2023). Strukturę budżetu gminy przedstawia tabela 8.

**Tabela 8.** Dochody budżetowe gminy i miasta Krotoszyn w 2022 roku (w złotych)

Lp.	Nazwa źródła dochodów	Plan na 2022 r.	Wykonanie za 2022 r.	Udział w całości	Stopień wykonania
A.	Dochody własne	136 009 789	130 734 487	60,18%	96,12%
B.	Środki z funduszy Unii Europejskiej	1 506 379	1 506 354	0,69%	100,00%
C.	Subwencja, w tym:	39 683 714	39 683 714	18,27%	100,00%
	1. Subwencja oświatowa	38 757 527	38 757 527	17,84%	100,00%
	2. Subwencja równoważąca	926 187	926 187	0,43%	100,00%
D.	Dotacje, w tym:	45 403 145	45 299 343	20,85%	99,77%
	1. na realizację zadań zleconych	41 105 598	41 042 041	18,89%	99,85%
	2. na realizację zadań własnych	4 297 547	4 257 302	1,96%	99,06%
<b>Ogółem</b>		<b>222 603 028</b>	<b>217 223 900</b>	<b>100,00%</b>	<b>97,58%</b>

Źródło: Sprawozdanie (2023)

Głównym źródłem dochodów budżetu gminy Krotoszyn, stanowiącym dwie trzecie dochodów ogółem, są dochody własne (por. tabela 8), które charakteryzują się rosnącą dynamiką (por. tabela 9). Od 2019 roku dochody te wzrosły o prawie 40%. W roku 2021 poziom dochodów zwiększył się o 29 432 459 zł (wzrost względem poprzedniego roku o 33,13%), a w roku 2022 o 1 2454 275 zł (wzrost względem poprzedniego roku o 10,53%).

**Tabela 9.** Dochody własne gminy i miasta Krotoszyn w 2022 roku (w złotych)

Wyszczególnienie	Plan na rok 2022	Wykonanie planu za rok 2022	Udział w całości	Stopień wykonania
Wpływy z podatków i opłat lokalnych	39 877 870	39 516 098	30,23%	99,09%
Udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, z tego:	49 329 602	49 315 472	37,72%	99,97%
— PIT	40 410 620	40 410 620	30,91%	100,00%
— CIT	8 918 982	8 904 852	6,81%	99,84%
Dochody z majątku gminy	3 096 665	2 968 678	2,27%	95,87%
Pozostałe dochody	43 705 651	38 934 238	29,78%	89,08%
<b>Ogółem</b>	<b>136 009 789</b>	<b>130 734 487</b>	<b>137,72%</b>	<b>96,12%</b>

Źródło: Sprawozdanie (2023)

**Tabela 10.** Struktura dochodów własnych gminy i miasta Krotoszyn w latach 2019–2022<sup>3</sup> (w złotych)

Wyszczególnienie	Wykonanie za rok 2019	Wykonanie za rok 2020	Wykonanie za rok 2021	Wykonanie za rok 2022	Stopecz wykonania między 2022 a 2019
Wpływy z podatków i opłat lokalnych	32 541 122	32 963 852	35 943 107	39 516 098	121,43%
Udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, z tego:	44 279 151	44 012 547	50 745 210	49 315 472	111,37%
— PIT	38 069 472	37 358 502	41 700 023	40 410 620	106,15%
— CIT	6 209 679	6 654 045	9 045 187	8 904 852	143,40%
Dochody z majątku gminy	2 768 582	2 758 492	3 739 896	2 968 678	107,23%
Pozostałe dochody	13 945 664	9 112 860	27 851 997	38 934 238	279,19%
<b>Ogółem</b>	<b>93 534 520</b>	<b>88 847 752</b>	<b>118 280 212</b>	<b>130 734 487</b>	<b>139,77%</b>

Źródło: Sprawozdanie (2023)

Widoczne jest, iż najbardziej istotną częścią dochodów własnych dla gminy jest jej udział w podatku od dochodów osób fizycznych i prawnych, jednakże wpływy z podatków lokalnych oraz pozostałe dochody gminy również odgrywają znaczącą rolę w dochodach własnych Krotoszyna. Ewidentny jest spadek wpływów z podatku PIT w roku 2022 względem roku 2021. Gmina uzyskała 1 289 402 zł mniej niż w poprzednim roku, to spadek o około 3%. Widoczne jest również to, iż dochody z podatku PIT kształtowały się w trendzie wzrostowym, a ich spadek, jak też spadek innych form dochodów własnych w roku 2020, jest powiązany z trudną sytuacją krajową i międzynarodową wynikającą z pandemii COVID-19. Powodem spadku dochodów z PIT i CIT jest wprowadzenie komplikującej sytuację reformy, widoczny jest tutaj przewidywany wpływ Polskiego Ładu na finanse gminy. Wpływy z PIT i CIT są mniejsze niż w roku poprzednim. Wzrost udziału PIT w ciągu ostatnich czterech lat jest również najmniejszych z wszystkich dochodów własnych, wyniósł on jedynie 6,15%. W roku 2022 zarejestrowano także o wiele mniejszy wpływ środków uzyskiwanych na podstawie karty podatkowej. Planowany poziom dochodów na ten rok to 290 000,00 zł, jednakże uzyskane wpływy to jedynie 176 455 zł (60,85% planowanego wykonania).

Dynamikę kształtowania się wydatków w latach 2019–2022 przedstawia tabela 11.

<sup>3</sup> Należy podkreślić, iż według danych GUS średnia stopa inflacji w Polsce w okresie 2019–2022 wynosiła 5,04% (GUS, 2022).

**Tabela 11.** Struktura wydatków gminy i miasta Krotoszyn w latach 2019–2022<sup>4</sup> (w złotych)

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2019 r.	Wykonanie za 2020 r.	Wykonanie za 2021 r.	Wykonanie za 2022 r.	Stopień wykonania między 2022 a 2019
Wydatki bieżące	158 222 384	169 068 885	179 706 658	198 247 784	125,30%
Z tego:					
– wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	60 640 057	63 608 909	68 726 386	74 568 511	122,97%
– wydatki na realizację zadań zleconych	52 479 016	64 267 107	63 481 723	41 041 942	78,21%
– wydatki na obsługę długu	916 894	734 990	1 048 766	2 736 161	298,42%
– pozostałe wydatki	44 186 416	40 457 878	46 449 782	79 901 168	180,83%
Wydatki majątkowe	38 878 927	19 698 633	19 698 633	21 051 839	54,15%
Ogółem	197 101 312	214 823 985	199 405 291	219 299 623	111,26%

Źródło: Sprawozdanie (2023)

Gmina w ostatnich latach dokonuje wysokich inwestycji w renowację oraz budowę nowej infrastruktury oraz dóbr publicznych. Przykłady to chociażby odnowiona strefa rekreacyjna Błonie czy też odrestaurowane krotoszyńskie kino. JST uzyskuje fundusze na te przedsięwzięcia z różnych źródeł takich, jak fundusze unijne, dotacje celowe oraz coraz większy udział dochodów własnych. Jednak widać, iż w ostatnich czterech latach wydatki powiązane z obsługą długu wzrosły niemalże dwukrotnie. Kwota długu na dzień 31.12.2022 roku wynosi 72 232 965 zł. Największy udział w strukturze zadłużenia na koniec 2022 roku stanowią obligacje.

Gmina, opracowując Wieloletnią Prognozę Finansową, przyjęła zasadę wynikającą z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mówiącą o tym, że: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki” (Ustawa, 2009, art. 242 ust. 1). W 2022 roku zachowana była relacja określona w art. 242 ustawy o finansach publicznych. W analizowanym okresie wykonane dochody bieżące były wyższe od wykonanych wydatków bieżących o kwotę 10 600 408 zł. Oznacza to, że gmina nie powinna mieć problemów z płynnością finansową –

<sup>4</sup> Należy zauważyć, iż dane umieszczone w tabelach 10 oraz 11 zawierają wartości nominalne. Według danych GUS średnioroczna inflacja w roku 2022 wynosiła aż 14,4% względem roku poprzedniego. Z uwagi na tak wysoki poziom inflacji w roku 2022 (jak i w poprzednich okresach pandemii COVID-19) realna dynamika dochodów oraz wydatków gminy była inna (GUS, 2022).

czyli regulowaniem bieżących zobowiązań finansowych. Jednakże gmina w celu ewentualnego dalszego utrzymania tak wysokiego poziomu wydatków majątkowych jak w latach poprzednich, musi skutecznie pozyskiwać środki zewnętrzne oraz poszukiwać możliwości obniżania poziomu wydatków bieżących, co zdaniem władz gminy i miasta Krotoszyn może być „zadaniem bardzo trudnym, wymagającym wiele wyrzeczeń, ale chyba realnym do zrealizowania” (Sprawozdanie, 2023). Z uwagi na to, iż przyszłe dochody z podatków dochodowych będą realnie mniejsze w wyniku obniżenia stawek oraz wprowadzenia wyższej kwoty wolnej od podatku, gmina będzie musiała polegać na innych sposobach pozyskania dochodów. W gminie wystąpił wzrost dochodów z podatków lokalnych o 21,43% w porównaniu do roku 2019, została także wykorzystana kwota wolnych środków (wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych; kwota wykorzystana przez gminę to 29 685 103 zł). Gmina w celu realizacji nowych inwestycji majątkowych może również zwiększać swoje już duże zadłużenie poprzez zaciąganie nowych kredytów lub też pożyczek, które mogą zastąpić zmniejszone dochody w wyniku mniejszych wpływów z podatków dochodowych.

#### **4. Podsumowanie**

Reforma Polski Ład jest jednym z największych wydarzeń dotyczących finansów publicznych w historii III Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany w formach rozliczania dochodów, zwłaszcza w przypadku podatku od osób fizycznych PIT, są bardzo radykalne i przyniosą długotrwałe efekty. Trudniej ocenić natomiast, czy efekty tak ambitnych zmian będą w długim okresie uznane za pozytywne dla wszystkich Polaków. Wprowadzone zmiany drastycznie zmieniły długookresowe plany finansowe wielu jednostek. Sprawę dodatkowo komplikuje wysoka inflacja, kryzys energetyczny czy też wojna w Ukrainie. Proponowane przez rząd subwencje nie zostały zrealizowane w zaplanowany sposób, ponieważ wiele JST potrzebowało natychmiastowych dochodów, aby poradzić sobie z powstałymi problemami. Można sądzić, że Polski Ład nie wpłynie destrukcyjnie na finanse Krotoszyna, nawet w perspektywie długookresowej, jednakże definitywnie przyczyni się on do restrukturyzacji źródeł finansowania budżetu gminy. Zarząd gminy jest zmuszony do zmiany planów w kwestiach finansowych i rewizji planów inwestycyjnych. Przyszłe lata są obecnie wyzwaniem zarówno dla obywateli, jak i jednostek samorządu terytorialnego, nie tylko z powodu zmian podatkowych, ale również innych nieprzewidzianych czynników takich, jak między innymi skutki konfliktu w Ukrainie oraz groźba stagflacji. Przed gminą i miastem Kro-

toszyn stoi trudne wyzwanie zbalansowania swoich finansów w nowej, dynamicznie zmieniającej rzeczywistości. Jeżeli dochody z podatku PIT i CIT oraz wypracowana nadwyżka z roku na rok będą coraz mniejsze, a subwencje przekazywane gminie nie okażą się wystarczająco wysokie, gmina prawdopodobnie podniesie stawki podatków lokalnych lub też zwiększy swoje zadłużenie, aby utrzymać dobrą płynność finansową.

## Bibliografia

- Anagnostopulu, A. (2022). *Kto powinien zrezygnować z ulgi dla klasy średniej i jak można to zrobić?*. <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/rezygnacja-z-ulgi-dla-klasy-sredniej-dla-kogo-i-jak-to-zrobic/dbfve3p>
- Business Insider Polska. (2022). *Polski Ład w praktyce. Nauczyciele pierwszą grupą, która zobaczyła niższe pensje*. <https://businessinsider.com.pl/prawo/podatki/polski-lad-w-praktyce-nauczyciele-pierwsza-grupa-ktora-zobaczyla-nizsze-pensje/t5s7714>
- Budżet. (2020). BIP. <https://www.bip.um.krotoszyn.pl/m,4457,budzet.html>
- Budżet. (2021). BIP. <https://www.bip.um.krotoszyn.pl/m,4457,budzet.html>
- Budżet. (2022). BIP. <https://www.bip.um.krotoszyn.pl/m,4457,budzet.html>
- Czekaj, M., & Wiktorzak, M. (2022). Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne. *Finanse Komunalne*, 1, 31–42.
- GUS. (2022). *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2020–2021*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/kwartalne-rachunki-narodowe/informacja-glownego-urzedu-statystycznego-w-sprawie-zaktualizowanego-szacunku-pkb-wedlug-kwartalow-za-lata-2021-2022,8,11.html>
- GUS. (2023). *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie zaktualizowanego szacunku PKB według kwartałów za lata 2021–2022. Biuletyn Statystyczny*, 11. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-112023,4,144.html>
- Liang, L.T., Liang, S.T., & Rosen J.M. (2021). COVID-19: a comparison to the 1918 influenza and how we can defeat it. *Postgraduate Medical Journal*, 97, 273–274.
- Ministerstwo Finansów. (2022a). *Podręcznik Reforma Polski Ład*. [https://www.podatki.gov.pl/media/7598/handbook\\_polski\\_lad\\_2-1.pdf](https://www.podatki.gov.pl/media/7598/handbook_polski_lad_2-1.pdf)
- Ministerstwo Finansów. (2022b). *Podręcznik Niskie podatki*. [https://www.podatki.gov.pl/media/8269/podrecznik\\_niskie\\_podatki\\_w-1-3.pdf](https://www.podatki.gov.pl/media/8269/podrecznik_niskie_podatki_w-1-3.pdf)
- Miszczuk, A., Miszczuk, M., & Żuk, K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ogłoszenie. (2005). *Ogłoszenie – Lokalny Program Rewitalizacji*. BIP. <https://bip.um.krotoszyn.pl/a,92209,ogloszenie-lokalny-program-rewitalizacji.html>
- PiS. Polski Ład. (b.d.). [www.polskilad.pis.org.pl](http://www.polskilad.pis.org.pl)
- Polski Ład. (b.d.). Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.gov.pl/web/polski-lad>
- Polski Ład. O programie. (b.d.). Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie>
- Polski Ład to w rzeczywistości #PolskiROZKład. (2021). Unia Metropolii Polskich. <https://metropolie.pl/artukul/polski-lad-to-w-rzeczywistosci-polskirozklad>
- Program Inwestycji Strategicznych. (b.d.). Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.gov.pl/web/premier/program-inwestycji-strategicznych>

- Sondaż. (2022). *Prawie 40 proc. Polaków uważa, że Polski Ład jest dla nich niekorzystny*. <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/polski-lad-39-proc-polakow-uwaza-ze-jest-dla-nich-niekorzystny/gw2dp5b>
- Sprawozdanie. (2023). *Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta i Gminy Krotoszyn za 2022 rok wraz z objaśnieniami*. BIP. <https://www.bip.um.krotoszyn.pl/a,107105,sprawozdanie-roczne-z-wykonania-budzetu-miasta-i-gminy-krotoszyn-za-2022-rok-wraz-z-objasnieniami.html>
- Szpak, J. (2016). *Historia gospodarcza powszechna*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ustawa. (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U nr 2009, poz. 1240.
- Ustawa. (2021). Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U nr 2021, poz. 1927.
- Ustawa. (2022). Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U 2022, poz. 1964.

### **Financial Consequences of the Implementation of the “Polski Ład” Reform in Urban Communes on the Example of the Krotoszyn Commune**

**Abstract.** The article focuses on the controversial “Polski Ład” reform and the effects of its introduction from the perspective of local government units, using the example of Krotoszyn. The “Polski Ład” program is one of the most significant events regarding public finances in the history of Poland. Changes in the forms of income settlement, especially in the case of personal income tax (PIT), are very radical and will bring long-lasting effects. The article attempts to analyse how the introduced reforms, especially regarding income tax and the tax-free amount, influenced the structure of the budget of the commune and the city of Krotoszyn in 2022, as well as investment plans. Given that there are few studies on the impact of the “Polski Ład” on local finances, the results may be a good starting point for further research.

**Keywords:** local government, Polski Ład, interventionism, COVID-19 pandemic, commune budget, own revenues, Niskie Podatki, local government units