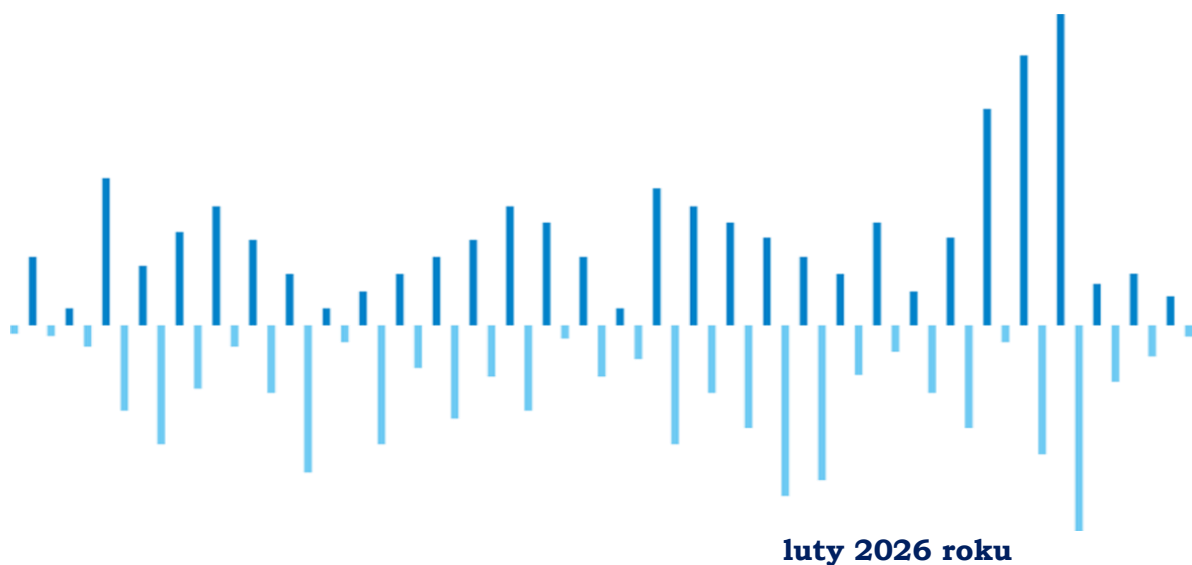


ANALIZA SKUTKÓW FINANSOWYCH  
W ZAKRESIE DOCHODÓW  
BUDŻETOWYCH DLA GMINY  
TCZEW WYNIKAJĄCYCH Z  
WYŁĄCZENIA Z JEJ OBSZARU  
ADMINISTRACYJNEGO CZĘŚCI  
TERENÓW I WŁĄCZENIA ICH DO  
GMINY MIEJSKIEJ TCZEW



<u>1.</u>	<u>NAIWAŻNIEJSZE WNIOSKI</u>	<u>4</u>
<u>2.</u>	<u>WSTEP</u>	<u>5</u>
2.1.	Podstawa	5
2.2.	Przedmiot opracowania	5
2.3.	Cel analizy	5
2.4.	Układ porównawczy i nazewnictwo stosowane w opracowaniu	5
2.5.	Zakres analizy dochodowej i logika identyfikacji skutków	6
2.6.	Podstawa prawna i metodyka w świetle ustawy o dochodach JST	6
2.7.	Źródła danych, transparentność założeń i ograniczenie odpowiedzialności	7
<u>3.</u>	<u>ANALIZA DEMOGRAFICZNA I PRZELICZENIA LUDNOŚCI</u>	<u>8</u>
3.1.	Dobór danych ludnościowych - wiarygodność terytorialna i konsekwencje budżetowe	8
3.2.	Dane demograficzne - stan rzeczywisty w latach 2021-2025	9
3.3.	Prognozy demograficzne na lata 2027-2030	11
3.3.1.	Założenia i metodyka ujęcia demograficznego	11
3.3.2.	Podział prognozowanej ludności GUS na obszary	12
3.4.	Znaczenie zmian demograficznych wynikających z utraty części Gminy dla dochodów samorządu	14
<u>4.</u>	<u>ZAŁOŻENIA I LOGIKA PROGNOZ DOCHODÓW (PIT, CIT, SUBWENCJA, PODATKI LOKALNE) W UKŁADZIE GMINA TCZEW VS GT-ZG</u>	<u>16</u>
<u>5.</u>	<u>ETAP I - ANALIZA SKUTKÓW ZMIAN TERYTORIALNYCH DLA DOCHODÓW PODATKOWYCH I OPŁAT UWZGLĘDNIANYCH W POTRZEBACH WYRÓWNAWCZYCH (ART. 24 UST. 5 USTAWY O DOCHODACH [ST])</u>	<u>18</u>
5.1.	Prognoza dochodów Gminy z podatku od nieruchomości na lata 2027-2030	19
5.1.1.	Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku od nieruchomości	19
5.1.2.	Szacowanie dochodów z podatku od nieruchomości na lata 2027-2030	21
5.1.3.	Prognozowany ubytek dochodów z podatku od nieruchomości po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG	22
5.2.	Prognoza dochodów Gminy z podatku rolnego na lata 2027-2030	24
5.2.1.	Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku rolnego ...	24
5.2.2.	Szacowanie dochodów z podatku rolnego na lata 2027-2030	24
5.2.3.	Prognozowany ubytek dochodów z podatku rolnego po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG	25
5.3.	Prognoza dochodów Gminy z podatku od środków transportowych na lata 2027-2030	26
5.3.1.	Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku od środków transportowych	26
5.3.2.	Szacowanie dochodów z podatku od środków transportowych na lata 2027-2030	27
5.3.3.	Prognozowany ubytek dochodów z podatku od środków transportowych po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG	27
5.4.	Prognoza dochodów Gminy z podatku od czynności cywilnoprawnych na lata 2027-2030	28
5.4.1.	Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku od czynności cywilnoprawnych	28
5.4.2.	Szacowanie dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych na lata 2027-2030	28
5.4.3.	Prognozowany ubytek dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG	29
5.5.	Prognoza dochodów Gminy z opłaty eksploatacyjnej na lata 2027-2030	29

5.5.1.	Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z opłaty eksploatacyjnej .....	29
5.5.2.	Prognozowany ubytek dochodów z opłaty eksploatacyjnej po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG.....	30
5.6.	Pozostałe podatki i opłaty lokalne .....	30
5.6.1.	Znaczenie podatków lokalnych w systemie wyliczania potrzeb i zamożności jednostek samorządu terytorialnego.....	30
5.6.2.	Pozostałe podatki i opłaty - znaczenie dla analizy skutków podziału Gminy .....	31
5.6.3.	Prognozowany ubytek dochodów z pozostałych podatków i opłat po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG.....	31
<b>6.</b>	<b><u>ETAP I - PODSUMOWANIE SKUTKÓW ZMIAN TERYTORIALNYCH DLA DOCHODÓW PODATKOWYCH I OPŁAT UWZGLĘDNIANYCH W POTRZEBACH WYRÓWNAWCZYCH (ART. 24 UST. 5 USTAWY O DOCHODACH JST)</u></b> .....	<b>33</b>
<b>7.</b>	<b><u>ETAP II - PROGNOZY DOCHODÓW I PROJEKCJE FINANSOWE W UKŁADZIE GMINA TCZEW VS GT-ZG WRAZ Z OCENĄ WPŁYWU ZMIAN DOCHODÓW NA SUBWENCJĘ OGÓLNA</u></b> .....	<b>34</b>
7.1.	Założenia i zakres symulacji .....	34
7.2.	Punkt startowy.....	34
7.3.	Subwencja ogólna jako mechanizm relacyjny.....	34
7.4.	Prognoz dochodów PIT w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG .....	35
7.4.1.	Analiza dochodów podatników PIT dla finansów Gminy Tczew.....	35
7.4.2.	PIT - założenia, model i sposób liczenia w warunkach ograniczonych danych .....	35
7.4.3.	Prognoza dochodów podatników PIT na lata 2025-2028 .....	37
7.4.4.	Mechanizm naliczania PIT JST w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG .....	38
7.5.	Prognoz dochodów CIT w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG .....	41
7.5.1.	Analiza dochodów podatników CIT dla finansów Gminy Tczew.....	41
7.5.2.	CIT - założenia, model i sposób liczenia w warunkach ograniczonych danych .....	42
7.5.3.	Prognoza dochodów podatników CIT na lata 2025-2028 .....	44
7.5.4.	Mechanizm naliczania CIT JST w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG .....	45
7.6.	Skutki zmiany granic dla dochodów naliczonych z PIT i CIT w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG (2027–2030) .....	48
7.7.	Prognozy dochodów z PIT i CIT naliczony - podsumowanie .....	49
7.8.	Kwota kalkulacyjna.....	49
7.9.	Potrzeby finansowe .....	51
7.9.1.	Potrzeby wyrównawcze .....	52
7.9.2.	Potrzeby ekologiczne .....	57
7.9.3.	Potrzeby rozwojowe .....	58
7.9.4.	Potrzeby oświatowe .....	59
7.9.5.	Potrzeby uzupełniające.....	61
7.10.	Dochód z tytułu subwencji ogólnej .....	61
7.11.	Korekta z tytułu zamożności.....	63
<b>8.</b>	<b><u>ETAP II – PODSUMOWANIE PROGNOZ DOCHODÓW I PROJEKCJE FINANSOWE W UKŁADZIE GMINA TCZEW VS GT-ZG WRAZ Z OCENĄ WPŁYWU ZMIAN DOCHODÓW NA SUBWENCJĘ OGÓLNA</u></b> .....	<b>65</b>
<b>9.</b>	<b><u>SKUTKI BUDŻETOWE ZMIANY GRANIC DLA GMINY TCZEW</u></b> .....	<b>67</b>
<b>10.</b>	<b><u>SPIS TABEL</u></b> .....	<b>69</b>

## 1. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

Zmiana granic polegająca na wyłączeniu części terenów z Gminy Tczew i włączeniu ich do Gminy Miejskiej Tczew prowadzi do **trwałego i narastającego osłabienia dochodów budżetowych** w wariantcie Gmina Tczew po zmianie granic. Skutek nie ma charakteru jednorocznego ani przejściowego - jest wbudowany w nowy układ terytorialny, ponieważ dotyczy zarówno dochodów ściśle terytorialnych, jak i dochodów algorytmicznych zależnych od bazy podatkowej.

W latach **2027-2030 łączny ubytek dochodów** w analizowanych strumieniach (podatki i opłaty z art. 24 ust. 5 oraz PIT i CIT) wynosi **93,25 mln zł**, a skala rocznego ubytku rośnie z **20,14 mln zł w 2027 r.** do **26,76 mln zł w 2030 r.** Największą część stanowi ubytek w PIT i CIT (**60,48 mln zł** w całym okresie), natomiast ubytek podatków i opłat z art. 24 ust. 5 ma charakter bezpośrednio terytorialny i wynosi **30,85 mln zł** – to dochody własne, których utrata jest jednoznaczna i nieodwracalna w warunkach zmienionych granic.

Mechanizm subwencji ogólnej w ograniczonym stopniu łagodzi skutki zmiany granic i działa głównie krótkookresowo. W 2027 r. subwencja zwiększa się w wariantcie po zmianie granic o **6,17 mln zł**, co daje **30,6%** kompensacji łącznego ubytku w tym roku, jednak w kolejnych latach efekt szybko wygasa: **7,0% w 2028 r., 4,2% w 2029 r. i 0,6% w 2030 r.** W całym horyzoncie 2027–2030 subwencja kompensuje łącznie tylko **9,5%** ubytku, a więc nie pełni roli trwałego amortyzatora.

W konsekwencji po uwzględnieniu subwencji pozostaje **luka dochodowa 84,37 mln zł** w latach 2027-2030, narastająca rocznie do **26,60 mln zł w 2030 r.** To jest skala realnego obciążenia dla budżetu Gminy po zmianie granic, która będzie wymagała działań zarządczych po stronie finansów bieżących: **dostosowania poziomu i struktury wydatków do trwale niższej ścieżki dochodowej, ochrony wyniku bieżącego oraz wzmocnienia zarządzania płynnością**, szczególnie w latach 2028-2030, gdy efekt subwencyjny staje się marginalny.

## 2. WSTĘP

### 2.1. Podstawa

Niniejszy dokument pt. „Analiza skutków finansowych w zakresie dochodów budżetowych dla Gminy Tczew wynikających z wyłączenia z jej obszaru administracyjnego części terenów i włączenia ich do Gminy Miejskiej Tczew” (dalej: „Analiza”) został przygotowany na zlecenie Gminy Tczew (dalej: Gmina)

Analizę sporządził:

Dariusz Giza DG PARTNER  
ul. Baziowa 2, 62-020 Garby  
REGON 977845175, NIP 92713059111

### 2.2. Przedmiot opracowania

Analiza koncentruje się na konsekwencjach dochodowych tej zmiany w ujęciu wieloletnim, w szczególności w odniesieniu do dochodów, które w praktyce determinują stabilność finansową Gminy: **udziałów w PIT i CIT** oraz **dochodów z podatków i opłat lokalnych**, w tym przede wszystkim **podatku od nieruchomości** jako dochodu stabilnego i kluczowego dla wyniku bieżącego.

Istotnym założeniem opracowania jest przyjęcie, że ocena skutków finansowych zmiany granic musi być prowadzona w realiach obecnego modelu dochodów JST, tj. **zgodnie z ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572)**, obowiązującą od 1 stycznia 2025 r. Ustawa ta określa zasady ustalania udziałów JST w PIT i CIT, a także mechanikę subwencji ogólnej i wskaźników dochodowych, przez co skutki zmiany granic mają nie tylko charakter „utraconych wpływów z terenu”, ale mogą uruchamiać efekty pośrednie poprzez zmianę parametrów wykorzystywanych w algorytmach dochodowych.

### 2.3. Cel analizy

Celem opracowania jest **rzetelne oszacowanie skali oraz mechanizmu ubytków dochodów** po stronie Gminy Tczew, w układzie porównawczym umożliwiającym wykorzystanie wyników w procesie decyzyjnym, uzgodnieniowym i konsultacyjnym, a także w komunikacji publicznej. Analiza ma charakter zarządczy: wskazuje zarówno skutki bezpośrednie, jak i pośrednie, przy czym wnioski formułowane są w logice praktycznych konsekwencji dla budżetu bieżącego oraz przestrzeni finansowej Gminy.

Z uwagi na publiczny charakter planowanej oceny opracowania, przyjęto zasadę pełnej przejrzystości: **dane twarde są jednoznacznie rozdzielane od szacunków**, a każde założenie wykorzystane w modelowaniu skutków zostanie opisane w sposób pozwalający na weryfikację toku wnioskowania, zgodnie ze standardem stosowanym w analizach referencyjnych.

### 2.4. Układ porównawczy i nazewnictwo stosowane w opracowaniu

Dla zapewnienia spójności wyводу oraz uniknięcia powtarzania długich sformułowań w dalszych rozdziałach, w całym opracowaniu przyjęto następujące nazewnictwo:

**Gmina Tczew** - Gmina Tczew w stanie obecnym (wariant bazowy), tj. jednostka w aktualnych granicach administracyjnych, stanowiąca punkt odniesienia dla wszystkich porównań.

**GT-ZG** - Gmina Tczew po zmianie granic (wariant po zmianie), tj. jednostka po wyłączeniu wskazanego obszaru i włączeniu go do Gminy Miejskiej Tczew; w dalszym toku analizy GT-ZG jest wariantem, dla którego szacowane są dochody oraz różnice względem wariantu bazowego.

Na potrzeby analizy obszar objęty zmianą granic został podzielony na dwa komponenty, pozwalające na prezentację skutków cząstkowych i uporządkowanie źródeł danych:

**SW** - Sołectwa Wydzielane, obejmujące sołectwa **Rokitki i Bałdowo** (obszar wydzielany w całości, wraz z mieszkańcami).

**OCW** - Obszary Częściowo Wydzielane, obejmujące części sołectw: **Czarlin, Śliwiny, Zajączkowo, Tczewskie Łąki i Czatkowy** (obszar wydzielany częściowo).

W całym opracowaniu przyjmuje się założenie, że obszary przejmowane w ramach **OCW mają charakter niezamieszkały**, w związku z czym **ludność sołectw OCW w 100% pozostaje po stronie GT-ZG**, a komponent OCW jest wykorzystywany przede wszystkim do wyodrębnienia skutków w podatkach lokalnych (zmiana podstaw opodatkowania).

### 2.5. Zakres analizy dochodowej i logika identyfikacji skutków

Analiza obejmuje oszacowanie zmian w dochodach budżetowych wynikających z przejścia od wariantu bazowego do wariantu GT-ZG, z rozróżnieniem dwóch poziomów skutków.

Po pierwsze, identyfikowane są **skutki bezpośrednie**, rozumiane jako ubytek dochodów, których źródło znajduje się na obszarze objętym zmianą granic i po zmianie będzie przypisywane do budżetu Gminy Miejskiej Tczew. W tej grupie rozdziela się dwa mechanizmy:

W konsekwencji, skutki zmiany granic są rozpatrywane w dwóch ujęciach:

- w **SW** występuje ubytek zarówno w wymiarze terytorialnym, jak i demograficznym, ponieważ sołectwa Rokitki i Bałdowo są przejmowane w całości wraz z mieszkańcami;
- w **OCW** skutki bezpośrednie dotyczą w pierwszej kolejności dochodów o silnym powiązaniu lokalizacyjnym, w szczególności **podatków i opłat lokalnych** (zwłaszcza podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz od środków transportowych), przy czym - zgodnie z przyjętym założeniem - przejście OCW **nie powoduje ubytku liczby mieszkańców** po stronie GT-ZG.

Po drugie, identyfikowane są **skutki pośrednie**, rozumiane jako konsekwencje zmiany profilu dochodowego i parametrów systemowych Gminy w wariantcie GT-ZG, mogące wpływać na dochody w kolejnych latach. W nowym systemie dochodów JST szczególne znaczenie ma fakt, że mechanizmy dochodowe oparte są na bazach podatkowych, waloryzacjach oraz parametrach wykorzystywanych w algorytmach. Oznacza to, że efekt budżetowy zmiany granic może być wypadkową: ubytku części podstawowych dochodów podatkowych oraz równoległych zmian w subwencji ogólnej, która w określonych warunkach może część ubytku kompensować albo - przeciwnie - wzmacniać.

Wyniki będą prezentowane w układzie: **Gmina Tczew (wariant bazowy) vs GT-ZG (wariant po zmianie)**, a dodatkowo - w miarę dostępności danych - z rozbiciem na skutki cząstkowe przypisane do **SW** i **OCW**, przy zachowaniu rozdziału:

- **SW = skutki terytorialne i demograficzne,**
- **OCW = skutki terytorialne w podstawach podatków lokalnych bez skutku demograficznego.**

### 2.6. Podstawa prawna i metodyka w świetle ustawy o dochodach JST

Model dochodów JST obowiązujący od 1 stycznia 2025 r. opiera się na zasadach ustalonych w **ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach JST (Dz.U. 2024 poz. 1572)**, która określa m.in. mechanizm ustalania udziałów JST we wpływach z PIT i CIT oraz sposób waloryzacji baz dochodowych, a także reguły kształtowania subwencji ogólnej.

W konsekwencji, skutki zmiany granic są rozpatrywane w dwóch ujęciach:

- jako **ubytek dochodów terytorialnych** przypisywanych do obszaru objętego zmianą granic, przy czym w **SW** obejmuje to również skutek demograficzny, natomiast w **OCW** ubytek dotyczy przede wszystkim podstaw opodatkowania w podatkach lokalnych, **bez zmiany liczby mieszkańców**;
- oraz jako **zmiana parametrów systemowych** wpływających na dochody Gminy w układzie ustawowym, w tym w szczególności relacji dochodowych w przeliczeniu na mieszkańca i determinant wykorzystywanych w subwencji ogólnej. W tym ujęciu zmiana demograficzna wariantu GT-ZG wynika wyłącznie z przejścia **SW**, natomiast przejście **OCW** oddziałuje na parametry systemowe pośrednio - poprzez obniżenie dochodów podatkowych przy niezmienionej liczbie mieszkańców.

## 2.7. Źródła danych, transparentność założeń i ograniczenie odpowiedzialności

Analiza została opracowana na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego oraz danych publicznych, w zakresie niezbędnym do: odtworzenia struktury dochodów w wariantcie bazowym, przypisania dochodów do obszaru SW i OCW oraz oszacowania dochodów w wariantcie GT-ZG. W metodyce wykorzystane będą:

- dane sprawozdawcze i planistyczne JST przekazane przez Gminę,
- dane statystyczne GUS
- przepisy wykonawcze oraz dokumenty Ministerstwa Finansów dotyczące prognoz makroekonomicznych i metodologii naliczania dochodów JST
- Ustawa o dochodach JST z dnia 1 października 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 1572), określająca zasady ustalania udziałów w PIT i CIT, mechanizmy subwencji ogólnej oraz zmodyfikowane wskaźniki dochodowe
- <https://bip.gmina-tczew.pl/>
- <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>
- <https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst>

oraz dane podatkowe w zakresie umożliwiającym przypisanie baz PIT i CIT, zgodnie z podejściem stosowanym w analizach referencyjnych.

Ze względu na charakter obszaru **OCW** (wydzielenie częściowe) część wyników może wymagać zastosowania metod szacunkowych, w szczególności w zakresie **identyfikacji i podziału podstaw opodatkowania w podatkach lokalnych** przypisanych do terenów przejmowanych przez Gminę Miejską Tczew. W takich przypadkach w opracowaniu zostaną jasno wskazane: zastosowana metoda, przyjęte założenia oraz ich wpływ na interpretację wyników. Priorytetem pozostaje rzetelność metody, możliwość weryfikacji obliczeń oraz jednoznaczne rozdzielanie danych źródłowych od elementów modelowych, tak aby rezultaty opracowania były odporne na ocenę publiczną i kontrolę merytoryczną.

Analiza została opracowana z zachowaniem najwyższej staranności, w oparciu o aktualne dane finansowe, podatkowe, demograficzne i planistyczne dostępne na dzień przygotowania dokumentu. Prognozy dochodów mają charakter **szacunkowy**, zależny od zmiennych makroekonomicznych, ewentualnych zmian legislacyjnych oraz lokalnych uwarunkowań gospodarczych. Wyniki przedstawione w niniejszej Analizie nie stanowią gwarancji osiągnięcia określonych poziomów dochodów w przyszłości. Autor nie ponosi odpowiedzialności za decyzje finansowe, organizacyjne lub inwestycyjne podejmowane przez Gminę Tczew oraz na podstawie niniejszego dokumentu.

Wykonawca nie przeprowadzał niezależnej weryfikacji ani nie dokonywał audytorskiego potwierdzenia prawdziwości, rzetelności lub kompletności informacji i danych otrzymanych od Gminy, w związku z czym nie ponosi odpowiedzialności w przypadku ich niezgodności ze stanem faktycznym lub prawnym.

### 3. ANALIZA DEMOGRAFICZNA I PRZELICZENIA LUDNOŚCI

W analizie skutków finansowych zmiany granic dla Gminy Tczew punkt wyjścia stanowi odpowiedź na pytanie, **jaki obszar i jakie zasoby budżetowe przestaną pozostawać w dyspozycji Gminy Tczew** w wyniku włączenia części jej terytorium do Gminy Miejskiej Tczew. W systemie dochodów JST – zwłaszcza po wejściu w życie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach JST (Dz.U. 2024 poz. 1572) – ludność nie jest jedynie wielkością statystyczną. Jest parametrem, który wprost lub pośrednio wpływa na mechanikę naliczania dochodów: przez relacje dochodowe w przeliczeniu na mieszkańca, przez wskaźniki interpretowane jako poziom zamożności oraz przez elementy algorytmów redystrybucyjnych i subwencyjnych. Oznacza to, że zmiana profilu demograficznego po stronie GT-ZG może uruchamiać skutki dochodowe wykraczające poza prosty ubytek części baz podatkowych.

Z tego względu w opracowaniu dane ludnościowe nie pełnią funkcji opisowej, lecz stanowią **parametr wejściowy** do modelowania skutków finansowych. Warunkiem poprawności analizy jest przyjęcie takiej definicji ludności, która pozwala na jednoznaczne przypisanie populacji do obszaru objętego zmianą granic oraz umożliwia zbudowanie dwóch wariantów porównawczych:

- **Gmina Tczew** – stan obecny (wariant bazowy),
- **GT-ZG** – Gmina Tczew po zmianie granic (wariant po zmianie)

#### 3.1. Dobór danych ludnościowych - wiarygodność terytorialna i konsekwencje budżetowe

W analizie wykorzystywane są dwa źródła informacji o ludności, które **nie są ze sobą tożsame definicyjnie**, a w konsekwencji mają odmienną użyteczność:

Po pierwsze, dane z ewidencji Gminy Tczew w układzie umożliwiającym wydzielenie obszarów analizowanych w opracowaniu. Dane te obejmują łącznie **pobyt stały i czasowy** i pozwalają na rozdzielenie ludności w podziale niezbędnym dla modelu wariantowego. Z punktu widzenia analizy kluczowe jest to, że umożliwiają skonstruowanie wariantu GT-ZG jako wariantu terytorialnie domkniętego i weryfikowalnego.

Po drugie, dane GUS „**ludność według miejsca zamieszkania**” pokazują populację w ujęciu statystycznym, jednak bez rozbicia odpowiadającego granicom sołectw ani grupom terytorialnym wykorzystywanym w modelu. Rozbieżność pomiędzy GUS a ewidencją gminną jest istotna i utrzymuje się mimo ujęcia w danych ewidencyjnych również pobytu czasowego. Oznacza to, że mamy do czynienia z rozbieżnością definicyjno-metodyczną, a nie z prostym niedoszacowaniem ewidencyjnym.

Wniosek metodyczny jest dwutorowy: do budowy wariantów terytorialnych i rozdziału skutków stosowane są dane ewidencyjne, natomiast dane GUS będą wykorzystywane w wyliczeniach determinant systemowych, w tym w obszarze potrzeb wyrównawczej i równoważącej, zgodnie z ustawą o dochodach JST. Na potrzeby wariantu GT-ZG wartości GUS będą przekształcane w sposób zapewniający zgodność z wariantem terytorialnym, tj. poprzez **alokację proporcjonalną** do grup ludnościowych modelu oraz odjęcie części odpowiadającej obszarowi przejmowanemu w całości.

Istotą problemu nie jest sama **różnica w liczbie mieszkańców**, lecz to, że **różne definicje ludności prowadzą do różnych wniosków finansowych**, jeżeli na ich podstawie buduje się prognozy i parametry systemowe. W praktyce rozbieżność pomiędzy ewidencją gminną a danymi GUS nie może być traktowana jako brak danych możliwy do uzupełnienia pobytami czasowymi, ponieważ ewidencja gminna obejmuje łącznie pobyt stały i czasowy, a mimo to poziom GUS pozostaje wyższy.

Wykorzystanie danych GUS jako podstawy do modelowania skutków terytorialnych byłoby obarczone ryzykiem błędu metodycznego. Dane GUS nie dają możliwości rozdzielenia populacji na obszary analizowane w opracowaniu, a więc nie pozwalają jednoznacznie ustalić, jaka część populacji dotyczy obszaru przejmowanego, a jaka pozostaje po stronie GT-ZG. W analizie zmiany granic, która dotyczy konkretnych jednostek terytorialnych i części terenów, takie uproszczenie prowadziłoby do wyników trudnych do obrony.

Wniosek jest następujący - dla potrzeb analizy skutków dochodowych zmiany granic kluczowe jest zachowanie spójnej definicji ludności w całym modelu, w szczególności w części, w której wyniki muszą być rozdzielone na komponenty terytorialne oraz wariant GT-ZG. Jednocześnie, tam gdzie wymagają tego wyliczenia ustawowe, dane GUS są wykorzystywane w obszarze determinant systemowych – po przekształceniu zapewniającym spójność z wariantem terytorialnym.

W analizie dochodowej dane ludnościowe pełnią funkcję parametru modelowego, a nie wyłącznie informacji demograficznej. Wynika to z faktu, że zmiana granic wpływa jednocześnie na zakres terytorialny, profil dochodowy oraz na sposób interpretacji relacji wykorzystywanych w mechanice dochodów JST. W praktyce dane ludnościowe pełnią trzy role kluczowe dla poprawności wniosków:

#### **Funkcja 1 - konstrukcja wariantu GT-ZG i arytmetyczne domknięcie modelu**

Wariant GT-ZG musi być zbudowany w sposób jednoznaczny: jako stan obecny pomniejszony o obszary przejmowane w całości wraz z mieszkańcami. W opracowaniu przyjmuje się, że komponent **OCW nie powoduje ubytku ludności**, ponieważ obszary przejmowane w ramach OCW mają charakter niezamieszkały. Oznacza to, że demografia wariantu GT-ZG zmienia się wyłącznie o ludność sołectw przejmowanych w całości.

#### **Funkcja 2 - ocena relacji dochodowych per capita i konsekwencji systemowych**

Ustawa o dochodach JST opiera istotną część konstrukcji dochodowej na parametrach, które w praktyce interpretowane są przez pryzmat relacji w przeliczeniu na mieszkańca. Z tego względu po zmianie granic nie wystarczy policzyć nominalnych ubytków dochodów. Konieczne jest równoczesne badanie, jak zmienia się profil dochodowy GT-ZG w ujęciu na mieszkańca, ponieważ wpływa to na interpretację pozycji dochodowej Gminy oraz na sposób działania mechanizmów systemowych, w tym subwencji ogólnej.

#### **Funkcja 3 - cena trwałości skutków i utraconej dynamiki potencjału**

Z punktu widzenia stabilności finansowej JST decydujące jest, czy ubytek dochodów ma charakter jednorazowy, czy trwały. Zmiana granic oznacza trwałą zmianę bazy terytorialnej i potencjału dochodowego. W obszarach o dodatniej dynamice ludnościowej Gmina traci nie tylko stan bieżący, lecz również część przyszłego przyrostu potencjału, co w ujęciu wieloletnim może wzmacniać efekt dochodowy zmiany granic. Z tego powodu w opracowaniu wykorzystuje się projekcje na lata 2026–2030, aby uchwycić narastanie skutków w czasie.

Przyjęte podejście do danych ludnościowych determinuje układ dalszych obliczeń i sposób budowy wariantu po zmianie granic.

Po pierwsze, część demograficzna stanowi punkt startu modelu. W opracowaniu jako punkt odniesienia prezentowany jest **rok bazowy 2025**, a następnie prognoza na lata **2026-2030** dla grup: **Bałdowo, Rokitki oraz pozostała część Gminy**, przy założeniu, że w OCW nie występuje ubytek ludności.

Po drugie, prognoza liczby mieszkańców na lata 2026-2030 jest budowana metodą trendu liniowego i stanowi bezpośrednie wejście do wyliczeń dochodowych wariantów **Gmina Tczew vs GT-ZG**. W modelu uwzględnia się także pobyt czasowy poprzez jego uśrednienie i proporcjonalne przypisanie do grup.

Po trzecie, dane GUS „ludność według miejsca zamieszkania” będą wykorzystywane w wyliczeniach ustawowych, w szczególności w obszarze determinant systemowych oraz kalkulacji potrzeb wyrównawczej i równoważącej. Na potrzeby wariantu GT-ZG wartości GUS będą przekształcane metodą proporcjonalną na grupy modelu, a następnie pomniejszane o część odpowiadającą obszarowi przejmowanemu w całości.

Po czwarte, dopiero na tej podstawie wykonywane są właściwe obliczenia dochodowe, tj. oszacowanie skutków dla dochodów w układzie: **Gmina Tczew vs GT-ZG**, a dodatkowo – w miarę dostępności danych – z rozbiem na skutki cząstkowe **SW** i **OCW**, przy czym komponent OCW będzie analizowany przede wszystkim w podatkach lokalnych jako ubytek podstaw opodatkowania przy niezmienionej liczbie mieszkańców. Oznacza to, że demografia nie stanowi opisu tła, lecz parametr wejściowy porządkujący i stabilizujący dalsze wyliczenia dochodowe oraz zwiększający ich odporność na ocenę publiczną i kontrolę merytoryczną.

### **3.2. Dane demograficzne - stan rzeczywisty w latach 2021-2025**

Dane demograficzne są w niniejszej analizie traktowane jako **parametr modelowy**, a nie wyłącznie informacja opisowa. Wynika to z faktu, że zmiana granic wpływa jednocześnie na zakres terytorialny, bazę mieszkańców oraz relacje wykorzystywane w mechanice dochodów JST. W szczególności w systemie dochodów ukształtowanym ustawą o dochodach JST parametry ludnościowe są wykorzystywane do budowy determinant i relacji per capita, a zatem **poprawność definicji i spójność danych w wariantach Gmina Tczew vs GT-ZG** ma znaczenie dla wiarygodności dalszych wyliczeń dochodowych.

**Tabela 1 Liczba mieszkańców Gminy Tczew w latach 2021-2025 – podział na analizowane grupy**

	Liczba mieszkańców /pobyt stały/ 2021	Liczba mieszkańców /pobyt stały/ 2022	Liczba mieszkańców /pobyt stały/ 2023	Liczba mieszkańców /pobyt stały/ 2024	Liczba mieszkańców /pobyt stały/ 2025
Bałdowo	845	838	874	894	912
Czarlin	948	940	945	932	950
Czatkowy	356	372	370	379	377
Rokitki	1 806	1 900	1 956	2033	2 081
Śliwiny	366	373	387	397	408
Tczewskie Łąki	565	562	577	574	576
Zajączkowo	491	492	487	483	482
pozostała część Gminy	9 568	9 617	9 677	9 686	9 713
<b>Gmina Tczew RAZEM</b>	<b>14 945</b>	<b>15 094</b>	<b>15 273</b>	<b>15 378</b>	<b>15 499</b>

źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Gminy

W latach 2021–2025 liczba mieszkańców w danych ewidencyjnych Gminy Tczew prezentowanych w układzie sołectw (pobyt stały) wzrosła z **14 945** do **15 499**, tj. o **554 osoby** (ok. **+3,7%**). Dane te są kluczowe metodycznie, ponieważ jako jedyne zapewniają wiarygodne przypisanie ludności do obszarów analizowanych w modelu terytorialnym. Jednocześnie należy podkreślić, że są to dane dla **pobytu stałego**; kategoria pobytu czasowego jest w opracowaniu ujmowana odrębnie i włączana dopiero na etapie budowy wartości ewidencyjnych „RAZEM” oraz prognoz 2026-2030.

Przyrost liczby mieszkańców nie rozkłada się równomiernie terytorialnie. Najważniejszy wniosek dla analizy zmiany granic jest taki, że **sołectwa przejmowane w całości (SW)** wykazują istotnie wyższą dynamikę niż pozostała część Gminy. Oznacza to, że w wariancie GT-ZG Gmina traci nie tylko część obecnej bazy mieszkańców, lecz również **ponadprzeciętną część potencjału wzrostowego**, co ma znaczenie dla projekcji wieloletnich i oceny trwałości skutków dochodowych.

W układzie przyjętym w opracowaniu:

**SW (Rokitki i Bałdowo)** zwiększyły liczbę mieszkańców z **2 651** w 2021 r. do **2 993** w 2025 r., czyli o **342 osoby** (ok. **+12,9%**). Jest to najwyższa dynamika w analizowanym układzie terytorialnym i kluczowy sygnał dla projekcji - wyłączenie SW oznacza utratę obszaru o trwałej tendencji wzrostowej, co w kolejnych latach może wzmacniać łączny efekt dochodowy.

**OCW (Czarlin, Czatkowy, Śliwiny, Tczewskie Łąki, Zajączkowo)** wzrosły łącznie z **2 726** do **2 793**, czyli o **67 osób** (ok. **+2,5%**). Dynamika jest tu wyraźnie niższa i bardziej stabilna. Dla dalszych obliczeń kluczowe znaczenie ma nie tyle tempo zmian, co przyjęte założenie modelowe - obszary przejmowane z OCW mają charakter niezamieszkały, dlatego **OCW nie powoduje ubytku liczby mieszkańców** po stronie GT-ZG, natomiast będzie miało znaczenie w analizie podatków lokalnych poprzez zmianę podstaw opodatkowania.

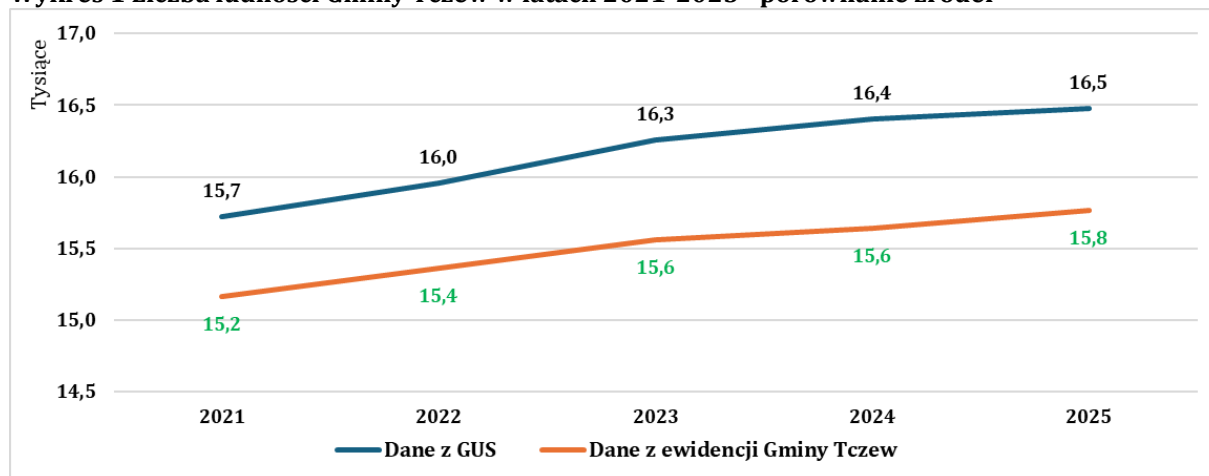
**Pozostała część Gminy** zwiększyła liczbę mieszkańców z **9 568** do **9 713**, tj. o **145 osób** (ok. **+1,5%**). Oznacza to umiarkowany wzrost w obszarze pozostającym po zmianie granic, przy jednocześnie istotnie szybszym wzroście w SW.

Z perspektywy struktury demograficznej istotne jest, że udział SW w populacji Gminy wzrósł z ok. **17,7%** w 2021 r. do ok. **19,3%** w 2025 r. Oznacza to, że obszar SW systematycznie zwiększa swój udział w strukturze ludnościowej Gminy, a więc jego wyłączenie wywoła nie tylko efekt punktowy, lecz również efekt strukturalny w ujęciu wieloletnim. Warto również zwrócić uwagę na rozkład przyrostu ogółem z całkowitego wzrostu **+554 osoby**, ok. **61,7%** przyrostu przypada na SW, ok. **12,1%** na OCW, a ok. **26,2%** na pozostałą część gminy. Innymi słowy: **większość wzrostu ludności koncentruje się w obszarze przejmowanym w całości (SW)**, który w wariancie GT-ZG przestaje stanowić część Gminy.

Równolegle w danych widoczna jest istotna rozbieżność pomiędzy liczbą ludności według GUS (ludność według miejsca zamieszkania) a danymi z ewidencji Gminy Tczew, przy czym należy podkreślić, że dane ewidencyjne obejmują łącznie osoby zameldowane na pobyt stały i czasowy. W latach 2021-2025 GUS wykazuje poziom ludności wyższy niż ewidencja gminna odpowiednio o **553 osoby** w 2021 r., **599** w 2022 r., **698** w 2023 r., **763** w 2024 r. oraz **711** w 2025 r. Oznacza to, że rozbieżność utrzymuje się mimo ujęcia

w ewidencji także pobytu czasowego, a zatem ma charakter definicyjno-metodyczny i nie może być interpretowana jako efekt nieuwzględnienia tej kategorii.

**Wykres 1 Liczba ludności Gminy Tczew w latach 2021-2025 - porównanie źródeł**



źródło: opracowanie własne

Wniosek jest następujący - różnica ma charakter definicyjno-metodyczny i wynika z odmiennego sposobu ustalania populacji w obu źródłach danych (ewidencja gminna obejmująca pobyt stały i czasowy vs statystyka ludności według miejsca zamieszkania). Z tego powodu na potrzeby wariantowego modelowania skutków zmiany granic dane ewidencyjne pozostają podstawą rozdziału terytorialnego (SW/OCW oraz część pozostająca w gminie), natomiast dane GUS pełnią rolę danych systemowych wykorzystywanych w wyliczeniach ustawowych, przekształcanych do wariantu GT-ZG zgodnie z przyjętą w opracowaniu metodą alokacji proporcjonalnej.

### 3.3. Prognozy demograficzne na lata 2027-2030

#### 3.3.1. Założenia i metodyka ujęcia demograficznego

W analizie skutków finansowych zmiany granic demografia stanowi **parametr modelowy**, ponieważ wpływa na relacje dochodowe w przeliczeniu na mieszkańca oraz na determinanty wykorzystywane w systemie dochodów JST. Warunkiem poprawności obliczeń jest zastosowanie spójnej definicji ludności oraz jednoznaczna konstrukcja wariantu po zmianie granic.

W opracowaniu wykorzystuje się dwa źródła danych o ludności, pełniące różne funkcje. **Dane ewidencji Gminy Tczew** stanowią podstawę do budowy wariantu terytorialnego, ponieważ umożliwiają przypisanie ludności do obszaru przejmowanego i obszaru pozostającego w Gminie. Dane te obejmują łącznie **pobyt stały i czasowy**. **Dane GUS „ludność według miejsca zamieszkania”** są natomiast wykorzystywane w obliczeniach ustawowych, w szczególności dotyczących determinant systemowych oraz kalkulacji potrzeb wyrównawczej i równoważącej. Rozbieżności pomiędzy ewidencją a GUS wynikają z odmiennej definicji populacji.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się założenie obowiązujące w całym modelu, że **w sołectwach grupy OCW liczba mieszkańców w 100% pozostaje po stronie GT-ZG**, ponieważ obszary przejmowane z OCW mają charakter **niezamieszkały**. Oznacza to, że w ujęciu demograficznym wariant **GT-ZG** różni się od wariantu bazowego wyłącznie o ludność sołectw przejmowanych w całości, tj. **Bałdowa i Rokitek**. Jednocześnie obszary przejmowane z OCW zostaną uwzględnione w części dotyczącej podatków lokalnych jako ubytek podstaw opodatkowania (w szczególności w podatku od nieruchomości, rolnym, leśnym i od środków transportowych), **bez zmiany liczby mieszkańców**, co ma znaczenie dla relacji dochodowych per capita i wskaźników zamożności w ujęciu ustawowym.

Prezentacja demograficzna w opracowaniu opiera się na **roku bazowym 2025** oraz prognozie na lata **2026-2030**. Prognoza została wykonana metodą **trendu liniowego** dla trzech grup: **Bałdowo, Rokitki** oraz **pozostała część Gminy**. Do prognoz pobytu stałego dodawany jest corocznie pobyt czasowy, przyjęty jako **średnia z lat 2021-2025, tj. 262 osoby**, i rozdzielany proporcjonalnie pomiędzy trzy grupy. Dla roku 2025 zachowuje się wartość orientacyjną pobytu czasowego (**270 osób**), rozdzieloną analogicznie proporcjonalnie.

Równolegle prognozuje się ścieżkę GUS na lata 2026-2030 jako materiał wejściowy do obliczeń ustawowych. Prognoza GUS jest wyznaczana przy wykorzystaniu tempa wzrostu wynikającego z danych ewidencji gminnej.

**Tabela 2 Prognoza ludności na lata 2026–2030 (ewidencja: pobyt stały + czasowy) oraz ścieżka GUS**

Rok	Bałdowo	Rokitki	GT-ZG (OCW)	Gmina Tczew RAZEM	GUS RAZEM
2025	928	2 117	12 724	15 769	16 480
2026	946	2 196	12 776	15 918	16 636
2027	965	2 265	12 827	16 057	16 781
2028	984	2 335	12 878	16 197	16 927
2029	1 003	2 404	12 928	16 335	17 071
2030	1 022	2 472	12 980	16 474	17 216

źródło: opracowanie własne

Te dane pokazują bardzo czytelnie, że w analizie zmiany granic kluczowe jest rozdzielenie dwóch zjawisk: **gdzie rośnie ludność** oraz **która część tego wzrostu zostanie utracona** po przejęciu Bałdowa i Rokitek.

W roku bazowym 2025 ewidencja gminna w ujęciu operacyjnym (pobyt stały + czasowy) wskazuje **15 769 mieszkańców**. Z tego **928** przypada na Bałdowo, **2 117** na Rokitki, a **12 724** na obszar pozostający po zmianie granic, czyli **GT-ZG**. W tej grupie mieszczą się również sołectwa OCW, ponieważ - zgodnie z przyjętym w opracowaniu założeniem - obszary przejmowane w OCW są **niezamieszkałe** i nie wpływają na liczbę mieszkańców. Równolegle GUS pokazuje wyższy poziom ludności - **16 480** - co stanowi punkt odniesienia do wyliczeń systemowych.

W horyzoncie prognozy **2026-2030** cała Gmina Tczew rośnie umiarkowanie: z **15 769** do **16 474**, czyli o **705 osób** (ok. **4,5%**). Struktura tego wzrostu jest jednak nierównomierna i to jest najważniejszy wniosek zarządcy. Bałdowo rośnie z **928** do **1 022** (+**94**, ok. **10,1%**), a Rokitki z **2 117** do **2 472** (+**355**, ok. **16,8%**). Łącznie Bałdowo i Rokitki zwiększają populację o **449 osób**, czyli generują ok. **63,7%** całego przyrostu ludności Gminy w tym okresie (449 z 705). Oznacza to, że obszar przejmowany w całości nie jest fragmentem statycznym, lecz obszarem o relatywnie wysokiej dynamice.

Po stronie **GT-ZG** (obszar pozostający, w tym OCW) przyrost jest wyraźnie niższy: z **12 724** do **12 980**, czyli o **256 osób** (ok. **2,0%**). W praktyce pokazuje to, że po zmianie granic Gmina pozostająca w wariacie GT-ZG nie tylko będzie mniejsza, ale też będzie rosła wolniej. To wzmacnia znaczenie skutków wieloletnich, ponieważ różnice wariantowe mogą narastać wraz z upływem czasu, nawet jeśli w ujęciu jednorocznym wyglądają na umiarkowane.

W tabeli widać także, dlaczego w modelu równolegle utrzymywana jest ścieżka GUS. Po pierwsze, **GUS RAZEM** (16 480 → 17 216) stanowi niezbędny materiał wejściowy do obliczeń systemowych, gdzie liczą się parametry ustawowe oraz relacje w przeliczeniu na mieszkańca. Po drugie, zestawienie ewidencji z GUS potwierdza, że oba źródła opisują populację odmienną metodą, ale poruszają się w zbliżonym kierunku wzrostowym. W dalszych wyliczeniach będzie to wykorzystywane w sposób kontrolowany: ewidencja jest podstawą konstrukcji wariantu i przypisania ludności do obszarów, a GUS - podstawą obliczeń systemowych, po przekształceniu do układu wariantowego.

Wniosek praktyczny jest prosty: przyjęty układ prognozy nie tylko pokazuje, ile osób pozostaje w GT-ZG, ale przede wszystkim ujawnia, że Gmina traci obszar, który odpowiada za **większość przyszłego przyrostu populacji**. W systemie dochodów JST utrata takiego obszaru działa dwutorowo - ogranicza bazę mieszkańców, a jednocześnie ogranicza tempo jej wzrostu, co wzmacnia znaczenie skutków wieloletnich.

### 3.3.2. Podział prognozowanej ludności GUS na obszary

Dane GUS w kategorii **ludność według miejsca zamieszkania** są w analizie niezbędne do wyliczeń systemowych prowadzonych zgodnie z ustawą o dochodach JST, w tym w szczególności do obliczeń determinant wykorzystywanych przy kalkulacji potrzeb wyrównawczej i równoważącej. Jednocześnie dane te są dostępne wyłącznie w ujęciu łącznym dla całej Gminy i nie występują w rozbiu odpowiadającym granicom sołectw ani grupom terytorialnym stosowanym w niniejszym opracowaniu. Z tego powodu, na potrzeby wariantowego modelowania skutków zmiany granic, konieczne jest zastosowanie metody

alokacji, która pozwoli rozdzielić prognozowaną wartość GUS na części odpowiadające obszarom analizowanym w opracowaniu.

Dane GUS „ludność według miejsca zamieszkania” są wykorzystywane w analizie jako dane wejściowe do wyliczeń determinant systemowych, w tym potrzeb wyrównawczej i równoważącej, zgodnie z ustawą o dochodach JST. Dane te są dostępne w ujęciu łącznym dla całej Gminy, bez rozbicia na grupy terytorialne stosowane w niniejszym opracowaniu. W celu zapewnienia spójności wariantowej zastosowano **wariant proporcjonalny** alokacji ludności GUS na trzy grupy – sołectwa **Bałdowo, Rokitki oraz pozostała część Gminy**.

Metoda polega na tym, że w każdym roku (2025-2030) wyznacza się udział każdej z trzech grup w łącznej liczbie ludności ewidencyjnej (pobyt stały + czasowy), a następnie wartość GUS dla całej Gminy dzieli się na trzy części proporcjonalnie do tych udziałów:

- udział grupy  $i$ :  
 $u_i(t) = E_i(t) / E\_RAZEM(t)$
- ludność GUS przypisana do grupy  $i$ :  
 $G_i(t) = GUS\_RAZEM(t) \times u_i(t)$

gdzie:

$E_i(t)$  - ludność ewidencyjna grupy w roku  $t$ ,

$E\_RAZEM(t)$  - ludność ewidencyjna Gminy ogółem w roku  $t$ ,

$GUS\_RAZEM(t)$  - ludność GUS ogółem w roku  $t$ .

Wyniki są zaokrąglane do pełnych osób w sposób zapewniający, że **suma trzech grup w danym roku jest równa wartości GUS ogółem** (domknięcie arytmetyczne).

Przyjęta metoda ma charakter techniczny i służy temu, aby dane GUS wykorzystywane w obliczeniach ustawowych mogły zostać zastosowane w układzie wariantowym analizy zmiany granic. Umożliwia to wyznaczenie wartości ludności GUS w wariantcie **GT-ZG** poprzez odjęcie części przypadającej na sołectwa przejmowane w całości (**Bałdowo i Rokitki**), przy jednoczesnym zachowaniu założenia, że ludność obszaru **OCW** pozostaje w 100% po stronie Gminy (przejęcie dotyczy terenów niezamieszkałych).

**Tabela 3 Podział ludności GUS na obszary metodą proporcjonalną dla lat 2025-2030**

Rok	GUS RAZEM	GUS - „ubytek” (Bałdowo + Rokitki)	GUS - GT-ZG (pozostała część)
2025	16 480	3 182	13 298
2026	16 636	3 284	13 352
2027	16 781	3 376	13 405
2028	16 927	3 469	13 458
2029	17 071	3 561	13 510
2030	17 216	3 651	13 565

źródło: opracowanie własne

Wyniki podziału ludności GUS metodą proporcjonalną pokazują mechanizm, który w dalszej części opracowania ma kluczowe znaczenie dla wyliczeń systemowych: wariant **GT-ZG nie traci ludności losowo**, tylko w sposób uporządkowany - poprzez przypisanie do obszaru przejmowanego w całości, tj. **Bałdowa i Rokitek**, tej części ludności GUS, która wynika ze struktury ludności ewidencyjnej w danym roku. W ujęciu GUS oznacza to, że w roku bazowym **2025** z populacji **16 480** osób ok. **3 182** osób stanowi część odpowiadającą Bałdowu i Rokitkom, a **13 298** osób pozostaje po stronie **GT-ZG**.

Najbardziej istotne jest jednak to, jak zmienia się ta relacja w czasie. W horyzoncie **2025-2030** ścieżka GUS dla całej Gminy rośnie umiarkowanie (z **16 480** do **17 216**, tj. o **736 osób**, ok. **4,5%**). Jednocześnie część przypisana do sołectw Bałdowo i Rokitki rośnie wyraźnie szybciej: z **3 182** do **3 651**, czyli o **469 osób** (ok. **14,7%**). Oznacza to, że w ujęciu demograficzno-systemowym **ubytek nie jest stały**, lecz narasta, ponieważ obszar przejmowany w całości ma wyższą dynamikę.

Po stronie **GT-ZG** w danych GUS przyrost jest znacznie łagodniejszy: z **13 298** do **13 565**, czyli o **267 osób** (ok. **2,0%**). W praktyce oznacza to, że w prognozie GUS **większa część przyrostu populacji przypada na obszar, który po zmianie granic przestaje być częścią Gminy: 469 z 736**, tj. ok. **63,7%**. Ten rezultat ma

znaczenie dla dalszych obliczeń ustawowych, ponieważ wskazuje, że zmiana granic dotyczy nie tylko stanu bieżącego, ale również przejmując znaczącą część przyszłego przyrostu potencjału.

Uwaga techniczna: wartości „**ubytek**” oraz „**GT-ZG**” wyznaczono poprzez alokację proporcjonalną ludności GUS według struktury ludności ewidencyjnej (pobyt stały + czasowy) w danym roku, przy czym wyniki są **arytmetycznie domknięte** do wartości **GUS ogółem**.

### 3.4. Znaczenie zmian demograficznych wynikających z utraty części Gminy dla dochodów samorządu

Zmiana granic administracyjnych dotycząca Gminy Tczew ma znaczenie nie tylko terytorialne, lecz przede wszystkim finansowe. W warunkach nowego systemu dochodów JST rośnie rola dochodów z podatków dochodowych PIT i CIT oraz relacji w przeliczeniu na mieszkańca, a więc parametrów, które w sposób pośredni lub bezpośredni mają odzwierciedlenie w algorytmach dochodowych i subwencyjnych. Korekta granic prowadzi do trwałego przemieszczenia potencjału ludnościowego i części potencjału dochodowego do Gminy Miejskiej Tczew, a po stronie wariantu GT-ZG oznacza zmianę profilu dochodowego Gminy, której skutki mogą narastać w czasie.

W ujęciu demograficznym kluczowy jest fakt, że przejściu w całości podlegają sołectwa **Rokitki i Bałdowo**, które w danych ewidencyjnych wykazują **wyższą dynamikę przyrostu ludności** niż pozostała część Gminy. Oznacza to, że skutkiem zmiany granic nie jest wyłącznie ubytek liczby mieszkańców w roku bazowym, lecz także utrata części przyszłego przyrostu potencjału ludnościowego. W praktyce taki mechanizm przekłada się na dochody podatkowe dwutorowo: po pierwsze zmniejsza bazę, do której odnoszone są relacje dochodowe per capita, po drugie ogranicza tempo wzrostu tej bazy w kolejnych latach, co osłabia ścieżkę dochodową Gminy w perspektywie wieloletniej.

W kontekście PIT oznacza to trwałe ograniczenie potencjału dochodowego, ponieważ utrata ludności dotyczy obszarów o dodatniej dynamice i cechach typowych dla strefy podmiejskiej. W takich obszarach koncentruje się populacja aktywna zawodowo, a zatem ta część mieszkańców, która w największym stopniu przekłada się na bazę podatników PIT i w konsekwencji na udziały w PIT w nowym systemie dochodów JST. Ubytek tej populacji oznacza obniżenie bazy dochodowej wariantu GT-ZG oraz pogorszenie relacji dochodowych w przeliczeniu na mieszkańca, co w praktyce może wpływać na parametry wykorzystywane w mechanizmach redystrybucyjnych.

Jednocześnie należy podkreślić specyfikę komponentu **OCW**. Przyjęte w opracowaniu założenie mówi, że obszary przejmowane z OCW są **niezamieszkałe**, a więc **nie zmieniają liczby mieszkańców** po stronie GT-ZG. Nie oznacza to jednak neutralności finansowej OCW. Skutek OCW ujawni się w obszarze dochodów lokalnych, ponieważ przejście terenów niezamieszkałych może oznaczać ubytek części podstaw opodatkowania w podatkach związanych z lokalizacją majątku i działalności, w szczególności w podatku od nieruchomości, rolnym, leśnym oraz od środków transportowych. Jest to mechanizm szczególnie istotny, ponieważ dochodzi do sytuacji, w której Gmina traci część bazy podatkowej, **nie tracąc jednocześnie ludności**, co pogarsza relacje dochodowe per capita i może osłabiać pozycję dochodową GT-ZG w ujęciu systemowym.

W zakresie CIT kierunek oddziaływania zależy od lokalizacji głównych podmiotów gospodarczych i bazy CIT względem obszarów przejmowanych. Sama zmiana granic może powodować przesunięcie części potencjału gospodarczego, a więc i części wpływów z CIT, jeżeli działalność gospodarcza lub majątek generujący zobowiązania podatkowe znajduje się na obszarze przejmowanym. W nowym modelu dochodów JST, w którym znaczenie udziałów w podatkach dochodowych rośnie, nawet relatywnie ograniczone przesunięcie bazy CIT może mieć wymiar strategiczny, ponieważ wpływa na stabilność dochodową i zdolność absorpcji wahań koniunktury.

Połączonym efektem zmian demograficznych (SW) oraz potencjalnych zmian w podstawach podatków lokalnych (OCW) jest ryzyko pogorszenia wskaźników dochodowych, które stanowią tło dla działania algorytmów subwencji ogólnej. W praktyce oznacza to, że skutki zmiany granic nie muszą ograniczać się do prostego ubytku wybranych dochodów, lecz mogą przełożyć się na zmianę relacji dochodowych w układzie systemowym, a więc na wynik dochodowy Gminy w kolejnych latach.

W ujęciu długookresowym zmiana granic oznacza trwałe obniżenie ścieżki dochodowej wariantu GT-ZG, ponieważ Gmina traci obszary o najwyższej dynamice ludnościowej i potencjale wzrostowym,

a jednocześnie może utracić część podstaw opodatkowania w podatkach lokalnych bez redukcji liczby mieszkańców. To połączenie zwiększa znaczenie skutków wieloletnich: nie chodzi wyłącznie o ubytek w roku bazowym, lecz o zmianę trajektorii rozwoju dochodów i odporności finansowej Gminy w kolejnych latach.

#### 4. ZAŁOŻENIA I LOGIKA PROGNOZ DOCHODÓW (PIT, CIT, SUBWENCJA, PODATKI LOKALNE) W UKŁADZIE GMINA TCZEW VS GT-ZG

Punktem wyjścia do budowy projekcji dochodów Gminy Tczew w wariantcie bazowym oraz w wariantcie po zmianie granic **GT-ZG** jest prognoza dochodów bieżących z tytułu **PIT, CIT oraz subwencji ogólnej**, a także dochodów z **podatków i opłat lokalnych**. Wynika to z faktu, że w systemie obowiązującym od 2025 r., ukształtowanym ustawą z dnia 1 października 2024 r. o dochodach JST (Dz.U. 2024 poz. 1572), to właśnie te strumienie w największym stopniu budują trwałą bazę dochodową i w konsekwencji przesadzają o przestrzeni do utrzymania równowagi bieżącej oraz finansowania zadań rozwojowych. Konstrukcja systemu opiera się na centralnym ustaleniu **dochodu podatników PIT i CIT dla roku bazowego** oraz na jego późniejszej **waloryzacji**, natomiast subwencja ogólna pełni funkcję mechanizmu systemowego, który domyka potrzeby finansowe w ramach ustawowych reguł. Z kolei podatki i opłaty lokalne zachowują w tym układzie szczególne znaczenie, ponieważ są dochodami najsilniej powiązаныmi terytorialnie i w przypadku zmiany granic ujawniają skutki bezpośrednie – zależne od tego, jaka część podstaw opodatkowania pozostaje po stronie Gminy, a jaka przechodzi do Gminy Miejskiej Tczew. Oznacza to, że w kolejnych latach o trajektorii dochodów nie decyduje wyłącznie lokalna baza podatkowa, lecz w coraz większym stopniu **parametryzacja ustawowa** oraz sposób, w jaki mechanizm waloryzacyjny przenosi do budżetów JST uwarunkowania makroekonomiczne, przy jednoczesnym utrzymaniu terytorialnej wrażliwości podatków lokalnych.

Z punktu widzenia metodyki kluczowe znaczenie ma rozdzielenie dwóch porządków obliczeniowych. Z jednej strony występuje porządek terytorialny, który w niniejszym opracowaniu opiera się na wariantach: **Gmina Tczew** jako stan obecny oraz **GT-ZG** jako stan po zmianie granic. W tym układzie demograficzny ubytek mieszkańców dotyczy wyłącznie sołectw przejmowanych w całości (**SW: Bałdowo i Rokitki**), natomiast obszary częściowo wydzielane (**OCW**) są w części demograficznej neutralne, ponieważ przyjęto założenie, że przejmowane fragmenty OCW są niezamieszkałe. Jednocześnie OCW zachowuje znaczenie dochodowe w obszarze podatków lokalnych, ponieważ przejęcie terenów – nawet niezamieszkałych – może powodować ubytek podstaw opodatkowania (w szczególności w podatku od nieruchomości, rolnym, leśnym oraz od środków transportowych). Z drugiej strony występuje porządek systemowy, w którym podstawą naliczeń są wartości dochodu podatników oraz algorytmy subwencyjne, a następnie ich waloryzacja w czasie. W praktyce mechanizm waloryzacji prowadzi do uśredniania dynamiki dochodów podatkowych w skali kraju: waloryzacja jest pochodną wskaźników makro, a nie prostą funkcją lokalnego przyrostu bazy podatkowej. To oznacza, że lokalne zdarzenia gospodarcze i punktowe zmiany bazy podatkowej nie przekładają się proporcjonalnie na trajektorię dochodów w kolejnych latach, ponieważ są amortyzowane przez parametry waloryzacyjne.

Podstawą do wyliczeń w części PIT i CIT są kwoty dochodu podatników przekazane w materiałach Ministerstwa Finansów wykorzystywanych do kalkulacji dochodów JST (w tym wartości referencyjne, na których oparto wyliczenia na 2025 i 2026). W przypadku Gminy Tczew istotnym ograniczeniem danych jest brak możliwości pozyskania dochodów podatników PIT w rozbiciu na sołectwa za lata 2021-2024. Z tego względu w części wariantowej zastosowano model alokacji terytorialnej oparty na strukturze demograficznej: dochód podatników PIT dla całej Gminy jest rozdzielany na część przypisaną do SW oraz część pozostającą po stronie GT-ZG, zgodnie z przyjętym kluczem alokacji, przy czym w rozdziale PIT wprost uwzględniono fakt, że PIT generują przede wszystkim osoby w wieku aktywności zawodowej, a zastosowany klucz ma charakter neutralny i weryfikowalny w warunkach braku danych terytorialnych o dochodach. W części podatków lokalnych podejście jest odmienne: skutki są identyfikowane wprost w powiązaniu z terytorium i podstawami opodatkowania przypisanymi do SW oraz do obszarów przejmowanych w ramach OCW.

Dla potrzeb wyliczeń dochodów należnych w kolejnych latach konieczne jest prognozowanie dochodu podatników dla lat bazowych, które następnie podlegają waloryzacji i stanowią podstawę naliczeń. Z tego powodu projekcja obejmuje również lata bazowe **2025-2028**, ponieważ kwota z **2027** stanowi podstawę naliczenia na **2029**, a kwota z **2028** podstawę naliczenia na **2030**.

W dalszej części rozdziału przedstawione zostaną: (1) wartości bazowe dochodu podatników PIT i CIT dla lat 2025–2028 w układzie wariantowym oraz ich waloryzacja na lata naliczeń, (2) konsekwencje dla subwencji ogólnej w ujęciu systemowym, a także (3) prognoza dochodów z podatków i opłat lokalnych, w której kluczowe będzie rozróżnienie skutków bezpośrednich dla SW oraz skutków terytorialnych dla OCW w zakresie podstaw opodatkowania. Taki układ pozwala jednocześnie utrzymać zgodność z mechaniką ustawy i pokazać, że skutki zmiany granic nie ograniczają się do jednorocznego ubytku, lecz mają charakter wieloletni, ponieważ dotyczą zarówno poziomu bazy dochodowej, jak i utraconej dynamiki obszaru SW oraz ubytku podstaw opodatkowania na terenach przejmowanych w OCW.

#### UWAGA

Ze względu na odpowiedzialność związaną z przygotowywaniem projekcji finansowych, ograniczenia wynikające bezpośrednio z konstrukcji algorytmu ustawowego oraz ryzyko istotnych zmian gospodarczych, politycznych i makroekonomicznych, prognozy dochodów z **PIT i CIT** oraz elementów **subwencji ogólnej** w niniejszym opracowaniu ograniczono do lat **2027–2030**. W systemie dochodów JST obowiązującym od 2025 r. podstawą do wyliczenia dochodów z PIT i CIT w roku  $n$  są dane o dochodach podatników z roku  $n-2$ . Oznacza to, że baza przeliczeniowa „przesuwa się” co roku i zależy od wartości, których na etapie sporządzania prognozy nie można znać ani wiarygodnie odtworzyć, ponieważ nie są one jeszcze ustalone w trybie ustawowym i nie są dostępne w formie danych referencyjnych Ministerstwa Finansów.

Im dalej w horyzoncie projekcji, tym silniej na wynik wpływają czynniki, które pozostają poza kontrolą JST i analizy wariantowej: zmiany koniunktury, decyzje w zakresie polityki podatkowej i fiskalnej, aktualizacje wskaźników makroekonomicznych oraz możliwość zmian parametrów samego systemu dochodów JST. W takich warunkach pozorna precyzja wyliczeń w długim horyzoncie może prowadzić do wniosków mylących, ponieważ różnice pomiędzy wariantami (Gmina Tczew vs GT-ZG) byłyby w coraz większym stopniu rozmywane przez narastającą niepewność parametrów makroekonomicznych i reguł systemowych. Z tego względu symulacje PIT i CIT ograniczono do trzech lat, dla których możliwe jest zachowanie analitycznej użyteczności i porównywalności wyników oraz oparcie się na spójnym zestawie oficjalnych założeń makroekonomicznych.

Analogiczna ostrożność dotyczy wyliczeń po stronie **potrzeb finansowych**, a więc elementów, które przekładają się na konstrukcję i wysokość subwencji ogólnej. Część potrzeb jest oparta o wskaźniki i determinanty aktualizowane w cyklu rocznym, część podlega waloryzacji parametrami makro, a część zależy od relacji względnych w skali kraju, które mogą ulegać istotnym zmianom wraz z przesunięciami demograficznymi, zmianami struktury wydatków oraz modyfikacjami zasad systemu. Oznacza to, że również w obszarze subwencji występuje mechanizm przesuwania podstaw obliczeniowych i aktualizacji danych, a niepewność projekcji rośnie wraz z wydłużaniem horyzontu.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że ograniczenie horyzontu dotyczy przede wszystkim dochodów o charakterze **systemowym** (PIT, CIT i subwencja), których naliczenie zależy od mechaniki ustawowej i danych bazowych przesuwających się w czasie. W przypadku **podatków i opłat lokalnych** prognoza może być prowadzona w bardziej „terenowy” sposób, ponieważ dochody te są silnie powiązane z terytorium i podstawami opodatkowania. W niniejszym opracowaniu będą one analizowane w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG z rozróżnieniem skutków bezpośrednich dla SW oraz skutków terytorialnych dla OCW, przy zachowaniu tej samej zasady ostrożności: dłuższy horyzont wymaga podejścia scenariuszowego i jawnego opisu przyjętych założeń.

## 5. ETAP I - ANALIZA SKUTKÓW ZMIAN TERYTORIALNYCH DLA DOCHODÓW PODATKOWYCH I OPŁAT UWZGLĘDNIANYCH W POTRZEBACH WYRÓWNAWCZYCH (ART. 24 UST. 5 USTAWY O DOCHODACH JST)

Prognozowanie dochodów z podatków lokalnych w warunkach zmiany granic administracyjnych **Gminy Tczew** wymaga przyjęcia jednolitej metody, która z jednej strony będzie rzetelna i weryfikowalna, a z drugiej pozwoli w sposób porównywalny policzyć skutki w układzie **Gmina Tczew (wariant bazowy) vs GT-ZG (wariant po zmianie granic)**. W niniejszym rozdziale analizie podlegają podstawowe kategorie dochodów własnych o silnym powiązaniu lokalizacyjnym, w szczególności **podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek od środków transportowych**. Są to dochody, których baza podatkowa jest bezpośrednio związana z położeniem gruntów i obiektów, strukturą użytkowania terenu oraz lokalizacją działalności gospodarczej, a więc z tym, jaki majątek i jakie funkcje przestrzenne pozostają w granicach Gminy po zmianie, a jakie przechodzą do **Gminy Miejskiej Tczew**.

W kontekście planowanej korekty granic kluczowe jest rozdzielenie dwóch odmiennych mechanizmów. Po pierwsze, **SW (Bałdowo i Rokitki)** oznacza obszar przejmowany w całości - a więc w podatkach lokalnych skutkiem jest utrata zarówno bazy majątkowej, jak i przyszłego wzrastania tej bazy w związku z rozwojem zabudowy i działalności. Po drugie, **OCW** w analizie demograficznej nie zmniejsza liczby mieszkańców GT-ZG (przejęcie dotyczy terenów niezamieszkałych), natomiast **w podatkach lokalnych ma znaczenie zasadnicze**, ponieważ to właśnie w OCW następuje przejęcie części terytorium, a więc potencjalnie także części gruntów, obiektów, użytków rolnych i leśnych oraz elementów infrastruktury gospodarczej. Oznacza to, że w przeciwieństwie do PIT, gdzie głównym nośnikiem jest ludność, w podatkach lokalnych nośnikiem jest **terytorium i baza opodatkowania związana z danym terenem**.

Podstawowym założeniem metody przyjętej w opracowaniu jest to, że dochody z podatków lokalnych są w swojej naturze **relatywnie stabilne strukturalnie**, a ich zmiany w czasie wynikają przede wszystkim z długookresowej ewolucji bazy podatkowej (nowa zabudowa, zmiany przeznaczenia gruntów, inwestycje, zmiany w liczbie i profilu podmiotów), a nie z krótkookresowych wahań czy jednorazowych zdarzeń. W konsekwencji udział poszczególnych obszarów w dochodach ogółem z danego podatku traktowany jest jako odzwierciedlenie trwałych cech przestrzennych Gminy: koncentracji działalności gospodarczej, rozmieszczenia zabudowy, struktury własności gruntów oraz lokalizacji majątku opodatkowanego. Ta logika ma szczególne znaczenie dla Gminy Tczew, ponieważ zmiana granic dotyczy zarówno obszaru przejmowanego w całości (SW), jak i obszarów przejmowanych częściowo (OCW), co wprost wymusza podejście oparte na alokacji skutków do komponentów terytorialnych.

W pierwszym etapie analizy wykorzystuje się dane historyczne obejmujące ostatnie lata, aby dla każdego podatku wyznaczyć **udziały obszarów SW, OCW i części pozostającej (GT-ZG)** w łącznych wpływach Gminy. Analiza wieloletnia pozwala odróżnić dwa typy zachowań udziałów: udziały stabilne, które można traktować jako stałe w horyzoncie prognozy, oraz udziały wykazujące powtarzalny kierunek zmian, który może wskazywać na stopniowe przesunięcia strukturalne w bazie podatkowej (np. narastanie funkcji gospodarczych lub mieszkaniowych w danym obszarze). W praktyce - z perspektywy rzetelności opracowania poddawanego ocenie publicznej - kluczowe jest, aby trend był wprowadzany wyłącznie tam, gdzie jest jednoznaczny i powtarzalny, a nie wynika z jednorocznej anomalii.

Z powyższych przesłanek wynika podejście mieszane, którego punktem wyjścia do prognozy udziałów w latach 2026-2030 jest **średnia wieloletnia z lat referencyjnych**, która stabilizuje wyniki i eliminuje wpływ zdarzeń incydentalnych. Następnie, jedynie w tych przypadkach, gdzie dane pokazują jednoznaczny i trwały kierunek zmian, stosowana jest **ograniczona korekta trendowa**. Ma ona charakter częściowy, tak aby model zachował ostrożność i nie prowadził do przeszacowania. Jednocześnie warunkiem koniecznym jest zachowanie spójności arytmetycznej: **suma udziałów musi być zawsze równa 100%**, co oznacza, że wzrost udziału jednego obszaru musi być kompensowany spadkiem udziału innych obszarów. Model nie tworzy dodatkowych dochodów - wyłącznie rozdziela je terytorialnie zgodnie z obserwowaną strukturą bazy podatkowej.

Tak wyznaczone udziały pełnią następnie rolę wskaźników alokacyjnych w wariantowym modelu dochodów: prognozowana kwota dochodów ogółem z danego podatku w roku t jest dzielona na części przypisane do SW, OCW oraz GT-ZG poprzez przemnożenie przez odpowiedni udział. Mechanizm ma charakter liniowy i jest w pełni weryfikowalny, co jest kluczowe przy analizie skutków zmiany granic. Jednocześnie zapewnia on spójność całego opracowania: pozwala przedstawić wyniki w tym samym

układzie porównawczym co dla PIT i CIT, a więc **Gmina Tczew vs GT-ZG**, oraz - tam gdzie to możliwe - pokazać skutki cząstkowe przypisane do SW i OCW.

Przyjęta metodyka jest adekwatna do specyfiki podatków lokalnych oraz do charakteru zmiany granic w Gminie Tczew. Po pierwsze, pozwala uchwycić podstawowy fakt, że **OCW nie wpływa na liczbę mieszkańców, ale wpływa na dochody z podatków lokalnych**, ponieważ dotyczy przejęcia terytorium i bazy opodatkowania. Po drugie, umożliwia rzetelne wykazanie, że ubytek dochodów lokalnych ma charakter **trwały**, gdyż wynika z trwałego przesunięcia terytorium i majątku do innej JST. Po trzecie, zapewnia przejrzystość, możliwość weryfikacji oraz jednoznaczne rozdzielanie danych źródłowych od elementów modelowych, co jest warunkiem odporności wyników na ocenę publiczną i kontrolę merytoryczną.

## 5.1. Prognoza dochodów Gminy z podatku od nieruchomości na lata 2027-2030

### 5.1.1. Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku od nieruchomości

Podatek od nieruchomości jest kluczowym dochodem własnym gminy o najwyższym stopniu powiązania z terytorium. W przeciwieństwie do PIT i CIT, które w nowym systemie dochodów JST są naliczane w oparciu o dochody podatników, waloryzacje oraz mechanizmy systemowe, podatek od nieruchomości reaguje na zmianę granic w sposób bezpośredni, ponieważ jego baza to konkretne grunty, budynki i budowle położone na danym obszarze. W układzie porównawczym **Gmina Tczew vs GT-ZG** jest to zatem pozycja, w której ubytki są **najbardziej jednoznaczne i bezpośrednie** - przejęcie terenu oznacza przejęcie części podstaw opodatkowania, a tym samym trwałe przesunięcie odpowiadających im wpływów do budżetu Gminy Miejskiej Tczew.

W metodyce przyjęto rozdział wpływów na **część od osób fizycznych** oraz **część od osób prawnych**, ponieważ obie kategorie mają odmienną naturę ekonomiczną i inny profil ryzyka ubytku terytorialnego. Wpływy od osób fizycznych są w praktyce pochodną rozproszonej zabudowy mieszkaniowej i typowych nieruchomości prywatnych, przez co charakteryzują się większą stabilnością i silniejszym związkiem z faktycznym zamieszkiwaniem obszaru. Z kolei wpływy od osób prawnych są skoncentrowane na majątku wykorzystywanym w działalności gospodarczej; mogą odpowiadać za dominującą część dochodu z podatku od nieruchomości, ale jednocześnie są bardziej wrażliwe na lokalizację pojedynczych obiektów, budowli i terenów inwestycyjnych. W konsekwencji ta sama zmiana granic może generować istotnie różną skalę ubytku w obu segmentach podatku, dlatego w modelu zostały one analizowane i prognozowane odrębnie.

W tej części analizowane są udziały procentowe i dynamiki wpływów z podatku od nieruchomości, rozdzielone na osoby fizyczne i osoby prawne, ponieważ oba segmenty mają odmienną bazę ekonomiczną i inny mechanizm przenoszenia skutków terytorialnych. Dla potrzeb prognoz kluczowe jest uchwycenie dwóch elementów: (1) **jak stabilny jest udział poszczególnych obszarów w strukturze dochodu**, oraz (2) **jakie tempo wzrostu jest obronne do waloryzacji w latach prognozy**. W dalszych krokach udziały stanowią wskaźniki alokacyjne do rozdziału kwot bazowych, natomiast dynamiki służą do wyznaczenia parametrów waloryzacji dochodów.

#### 1) Część dotycząca osób fizycznych – struktura udziałów i dynamika

W kategorii osób fizycznych obserwowany jest wzrost wpływów w horyzoncie 2021-2025, przy czym rok 2023 był okresem skokowej zmiany, a lata 2024-2025 wskazują na wyraźne uspokojenie dynamiki. Z punktu widzenia prognoz oznacza to, że tempo wzrostu powinno być oparte na ostatnich latach (stabilizacja po skoku), a nie na ekstrapolacji zdarzenia z 2023 r. Równocześnie udział SW w dochodach osób fizycznych utrzymuje się na poziomie około jednej czwartej wpływów Gminy, co ma znaczenie strukturalne: przejęcie SW oznacza ubytek stałej, powtarzalnej części dochodu, a nie komponentu incydentalnego. W SW głównym nośnikiem wpływów jest sołectwo Rokitki, co potwierdza, że utrata SW dotyczy obszaru o wyraźnie rosnącej bazie mieszkaniowej.

**Tabela 4 Osoby fizyczne - udziały % w dochodach Gminy**

Rok	SW %	OCW %	GT-ZG %
2021	26,7	23,8	49,5
2022	26,57	22,77	50,66
2023	26,74	24,06	49,2
2024	26,53	22,48	50,99
2025	26,22	23,36	50,42

źródło: opracowanie własne

**Tabela 5 Osoby fizyczne - dynamika r/r (Gmina, SW, OCW, GT-ZG)**

Rok	Gmina % r/r	SW % r/r	OCW % r/r	GT-ZG % r/r
2022	9,96	9,43	5,24	12,56
2023	22,43	23,17	29,34	18,93
2024	6,76	5,94	-0,25	10,62
2025	5,84	4,59	9,98	4,67

źródło: opracowanie własne

### Parametr do waloryzacji (osoby fizyczne) - rekomendacja do prognoz 2027-2030

Dla tej części będzie to tempo hybrydowe: komponent lokalny oparty o stabilizację po 2023 r. oraz komponent makro oparty o prognozowaną inflację. Jako komponent lokalny przyjęto średnią dynamikę z lat 2024 i 2025 dla całej Gminy (ok. 6,30% rocznie), co odzwierciedla tempo wzrostu bazy bez „podbijania” wyniku skokiem z 2023 r. Komponent inflacyjny wynika z wytycznych makro (dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych). W efekcie powstaje tempo waloryzacji, które jest ostrożne, weryfikowalne i odporne na zarzut przeszacowania.

### 2) Część dotycząca osób prawnych - struktura udziałów i dynamika

W kategorii osób prawnych podatek od nieruchomości jest dochodem bardziej skoncentrowanym, a jego poziom w większym stopniu zależy od relatywnie wąskiej grupy obiektów i podatników. To tłumaczy wyższą zmienność między latami, zwłaszcza w SW, gdzie sołectwo Rokitki pełni funkcję dominującego generatora wpływów. W latach 2023-2025 udział SW w dochodach osób prawnych oscyluje w przedziale około 22-25%, podczas gdy OCW ma udział rzędu 2-3%. W praktyce oznacza to, że utrata SW generuje ubytek o charakterze natychmiastowym i trwałym, a OCW - mimo braku skutku demograficznego - może powodować ubytek częściowy w segmencie osób prawnych, jeśli przejmowane fragmenty obejmują elementy bazy gospodarczej (tereny, budowle, infrastruktura).

**Tabela 6 Osoby prawne - udziały % w dochodach Gminy**

Rok	SW %	OCW %	GT-ZG %
2021	1,15	0,34	98,51
2022	0,37	0,27	99,36
2023	24,73	3,42	71,85
2024	21,84	2,29	75,87
2025	22,29	3,27	74,44

źródło: opracowanie własne

**Tabela 7 Osoby prawne - dynamika r/r (Gmina, SW, OCW, GT-ZG)**

Rok	Gmina % r/r	SW % r/r	OCW % r/r	GT-ZG % r/r
2022	2,9	-67,19	-16,91	3,79
2023	5,74	7036,05	1218,24	-23,52
2024	8,16	-4,49	-27,68	14,21
2025	15,85	18,24	65,7	13,64

źródło: opracowanie własne

### Parametr do waloryzacji (osoby prawne) - rekomendacja do prognoz 2027-2030

Ze względu na skokowość roku 2023 w segmencie osób prawnych, jako komponent lokalny bardziej obronne jest tempo wygładzone, a nie średnia z dwóch ostatnich lat. Dlatego jako komponent lokalny

przyjęto **CAGR**<sup>1</sup> dla całej Gminy w horyzoncie 2021-2025 (ok. 8,06% rocznie), co stabilizuje prognozę i ogranicza ryzyko powielenia jednorazowych zmian wprost w przyszłość. Komponent inflacyjny jest analogiczny jak wyżej. Tak dobrany model daje tempo waloryzacji spójne z naturą dochodu - rosnące, ale bez agresywnego przeszacowania.

### 3) Baza do prognoz

Na potrzeby dalszych obliczeń punktem startu są kwoty planu 2026 przyjęte w budżecie Gminy Tczew: **19 300 000 zł** (osoby prawne) oraz **5 250 000 zł** (osoby fizyczne). Kwoty te są rozdzielane terytorialnie na SW, OCW i GT-ZG według stabilizowanych udziałów strukturalnych (średnia z lat 2023–2025), a następnie przeliczane na ubytek zgodnie z przyjętymi założeniami terytorialnymi:

- osoby fizyczne: 100% SW znika z budżetu, OCW pozostaje w Gminie,
- osoby prawne: 100% SW znika z budżetu, a z OCW znika 30% dochodów tej grupy.

**Tabela 8 Podatek od nieruchomości - rozdział kwot bazowych 2026 i ubytek w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG (baza do prognoz) (zł)**

Kategoria	Rok	Dochód ogółem 2026	SW brutto	OCW brutto	GT-ZG brutto	Ubytek wg założeń	Pozostaje w GT-ZG
<b>Osoby fizyczne</b>	<b>2026</b>	5 250 000	1 389 571	1 223 785	2 636 644	<b>1 389 571</b>	3 860 429
<b>Osoby prawne</b>	<b>2026</b>	19 300 000	4 435 207	585 834	14 278 959	<b>4 610 957</b>	14 689 043

źródło: opracowanie własne

Powyższa tabela domyka logikę wariantu - dochód ogółem w 2026 jest bazą, SW i OCW są wyznaczone strukturalnie, natomiast ubytek wynika już z parametrów przejęcia terytorium. W konsekwencji GT-ZG wchodzi w okres prognozy z niższą bazą dochodową, przy czym w osobach prawnych ubytek jest większy nie tylko z powodu SW, ale także z powodu częściowego przejęcia OCW.

#### 5.1.2. Szacowanie dochodów z podatku od nieruchomości na lata 2027-2030

##### 1) Część od osób fizycznych

Dane z lat 2021-2025 wskazują, że wzrost w części osób fizycznych był silny w 2023 r., natomiast w latach 2024-2025 ustabilizował się na poziomie umiarkowanym. Z punktu widzenia prognozy oznacza to, że nie ma podstaw do agresywnego ekstrapolowania roku 2023, a parametrem właściwym do waloryzacji jest tempo wyznaczone na bazie lat ostatnich, stabilniejszych.

W modelu przyjęto **hybrydę**:

- 50% lokalnej dynamiki (CAGR 2023-2025 dla wpływów od osób fizycznych),
- 50% wskaźnika inflacji (CPI).

Co daje:

- lokalna dynamika (CAGR 2023–2025) **≈ 6,31% rocznie**,
- CPI przyjęto na poziomie **2,5% rocznie** (założenie ostrożne, zgodne z długookresowym parametrem referencyjnym z wytycznych MF),
- stopa prognozy (hybryda 50/50) **≈ 4,41% rocznie**.

##### 2) Część od osób prawnych

W danych 2021-2025 część od osób prawnych cechuje się większą zmiennością i wyraźną koncentracją, w szczególności po stronie sołectwa Rokitki. W takim układzie prognoza nie powinna przenosić wprost krótkookresowych skoków, lecz stabilizować je komponentem makro.

W modelu przyjęto hybrydę o większym udziale CPI:

- 30% lokalnej dynamiki (CAGR 2023-2025 dla osób prawnych),
- 70% CPI.

<sup>1</sup> **CARG** – (z ang. Compound Annual Growth Rate), skumulowana roczna stopa wzrostu. Pokazuje on średnie tempo wzrostu wartości w ujęciu rocznym w danym okresie, przy założeniu, że wzrost odbywał się „równomiernie” co roku.

Co daje:

- lokalna dynamika (CAGR 2023-2025)  $\approx$  **11,93% rocznie**,
- CPI = **2,5% rocznie**,
- stopa prognozy (hybryda 30/70)  $\approx$  **5,33% rocznie**.

### 3) Założenia ubytku po zmianie granic (wariant GT-ZG)

- **osoby prawne:** 100% dochodów SW znika z budżetu Gminy; z OCW znika **30%** (70% pozostaje w GT-ZG),
- **osoby fizyczne:** 100% dochodów SW znika z budżetu Gminy; z OCW znika **0%** (całość OCW pozostaje w GT-ZG).

#### 5.1.3. Prognozowany ubytek dochodów z podatku od nieruchomości po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG

**Tabela 9 Podatek od nieruchomości - osoby fizyczne - prognoza i ubytek (2027-2030) (zł)**

Rok	Dochód ogółem – Gmina	SW (ubytek 100%)	OCW (pozostaje)	GT-ZG (część pozostająca)	Dochód pozostający w GT-ZG (OCW+GT-ZG)
2027	5 481 263	1 452 535	1 277 134	2 751 594	4 028 728
2028	5 722 712	1 516 519	1 333 392	2 872 801	4 206 193
2029	5 974 798	1 583 321	1 392 128	2 999 349	4 391 477
2030	6 237 987	1 653 067	1 453 451	3 131 469	4 584 920

źródło: opracowanie własne

W horyzoncie 2027-2030 dochód ogółem z podatku od nieruchomości od osób fizycznych dla wariantu bazowego rośnie z 5,48 mln zł do 6,24 mln zł. Wzrost ma charakter umiarkowany i stabilny, co potwierdza, że po silniejszych zmianach z lat wcześniejszych prognoza opiera się na tempie możliwym do obrony i nie zakłada nadzwyczajnej ekspansji bazy.

Jednocześnie tabela 9 pokazuje, że SW jest stałym i znaczącym nośnikiem tej bazy: ubytek wynikający z przejścia sołectwa Bałdowo i Rokitki rośnie z 1,45 mln zł w 2027 r. do 1,65 mln zł w 2030 r. Oznacza to, że po zmianie granic Gmina traci nie tylko bieżący strumień dochodu, ale także część przyszłego przyrostu tej pozycji, ponieważ ubytek rośnie wraz z waloryzacją i rozwojem bazy mieszkaniowej na obszarze SW. W relacji do dochodu ogółem ubytek SW stanowi około 26,5% w każdym roku prognozy, czyli mniej więcej jedną czwartą całego dochodu z tej części podatku. To nie jest efekt punktowy, lecz strukturalny: SW w segmencie osób fizycznych jest trwałą częścią bazy dochodowej.

Po stronie pozostającej w GT-ZG (OCW + część pozostająca) dochód rośnie z 4,03 mln zł w 2027 r. do 4,58 mln zł w 2030 r., ale jest to wzrost liczony już od obniżonej podstawy po odjęciu SW. W praktyce oznacza to, że po zmianie granic Gmina pozostająca w wariantcie GT-ZG utrzymuje większość dochodu z podatku od nieruchomości od osób fizycznych, jednak traci stabilnie około jednej czwartej tej pozycji w każdym roku, a utracona kwota rośnie wraz z czasem.

Z punktu widzenia finansów Gminy kluczowe są trzy wnioski:

1. Ubytek w podatku od nieruchomości od osób fizycznych jest bezpośredni, jednoznaczny i w pełni powiązany z przejściem SW, więc nie ma tu pola na kompensację inną metodą liczenia.
2. Ubytek ma tendencję wzrostową w wartościach bezwzględnych, co oznacza narastanie luki dochodowej w kolejnych latach.
3. Ponieważ jest to dochód bieżący o wysokiej przewidywalności, jego utrata obniża trwałą bazę dochodową GT-ZG i zmniejsza przestrzeń operacyjną budżetu w kolejnych latach.

**Łącznie w latach 2027-2030 ubytek** wynikający z przejścia SW **w kategorii osób fizycznych wynosi 6,21 mln zł** (suma ubytków rocznych), co pokazuje, że skutek finansowy zmiany granic w tej pozycji nie jest incydentalny, lecz kumuluje się w horyzoncie wieloletnim.

**Tabela 10 Podatek od nieruchomości - osoby prawne - prognoza i ubytek (2027-2030) (zł)**

Rok	Dochód ogółem – Gmina	SW (ubytek 100%)	OCW	GT-ZG (część pozostająca)	Ubytek z OCW (30%)	Ubytek łącznie (SW + 30% OCW)	Dochód pozostający w GT-ZG (GT-ZG + 70% OCW)
2027	20 328 497	4 667 423	607 822	15 053 252	182 347	4 849 770	15 478 727
2028	21 411 803	4 916 150	640 213	15 855 440	192 064	5 108 214	16 303 589
2029	22 552 838	5 178 132	674 330	16 700 376	202 299	5 380 431	17 172 407
2030	23 754 679	5 454 074	710 265	17 590 340	213 080	5 667 154	18 087 525

źródło: opracowanie własne

W wariantcie bazowym dochód ogółem Gminy rośnie w latach 2027-2030 z 20,33 mln zł do 23,75 mln zł. Jest to wzrost umiarkowany i spójny z przyjętym podejściem prognostycznym, ale dane z tabeli 10 pokazują, że istotna część tego strumienia na trwałe zniknie po zmianie granic.

Skala ubytków jest znacząca już w roku 2027. Z kwoty 20,33 mln zł aż 4,67 mln zł przypada na SW i znika w 100% z budżetu Gminy po przejściu tych sołectw. Dodatkowo z OCW, mimo że w ujęciu demograficznym nie zmienia liczby mieszkańców, w segmencie osób prawnych przyjęto częściowy ubytek 30% - w 2027 r. daje to kolejne 0,18 mln zł straty. Łącznie ubytek w 2027 r. wynosi 4,85 mln zł, a więc jest to efekt odpowiadający około jednej czwartej całego dochodu z tej części podatku.

W kolejnych latach ubytek narasta wraz ze wzrostem bazy: w 2028 r. wynosi 5,11 mln zł, w 2029 r. 5,38 mln zł, a w 2030 r. 5,67 mln zł. Mechanizm narastania jest czytelny: waloryzacja i wzrost bazy działają na oba warianty, ale ponieważ SW jest wyłączone w całości, a część OCW ubywa według stałego parametru, to luka w wartościach bezwzględnych rośnie rok do roku. Oznacza to, że zmiana granic nie powoduje jednorazowego spadku, lecz utrwała niższą ścieżkę dochodową w segmencie osób prawnych.

Po stronie pozostającej w GT-ZG (czyli GT-ZG + 70% OCW) dochód wynosi odpowiednio 15,48 mln zł w 2027 r. i rośnie do 18,09 mln zł w 2030 r. Jest to jednak wzrost liczony już od podstawy pomniejszonej o ubytek SW oraz częściowy ubytek OCW. W praktyce Gmina w wariantcie GT-ZG zachowuje większość wpływów, ale trwałe traci około 4,85-5,67 mln zł rocznie w jednym z najbardziej dochodowych i najbardziej skoncentrowanych segmentów podatku od nieruchomości.

**Łączny ubytek z tej grupy podatników, w latach 2027-2030 wynosi 21,01 mln zł.** Jest to strata o charakterze bieżącym i powtarzalnym, która obniża trwałą bazę dochodową GT-ZG, a przez to zmniejsza przestrzeń operacyjną budżetu oraz zwiększa wrażliwość Gminy na pozostałe ryzyka systemowe (w tym mechanizmy korekt i relacje dochodowe per capita).

**Tabela 11 Podatek od nieruchomości - ubytek dochodów po zmianie granic (zbiorczo, 2027-2030)**

Rok	Osoby fizyczne - ubytek (zł)	Osoby prawne - ubytek (zł)	Ubytek łącznie (zł)
2027	1 452 535	4 849 770	6 302 305
2028	1 516 519	5 108 214	6 624 733
2029	1 583 321	5 380 431	6 963 752
2030	1 653 067	5 667 154	7 320 221

źródło: opracowanie własne

## Wnioski

1. Łączny ubytek w latach 2027-2030 to **27 211 011 zł**
2. Skala ubytku jest wysoka i trwała. W całym horyzoncie 2027-2030 ubytek podatku od nieruchomości utrzymuje się na poziomie **ok. 24,4%** dochodu ogółem z tej daniny, co oznacza strukturalne osłabienie jednej z najbardziej stabilnych pozycji dochodów własnych.
3. **Ubytek narasta nominalnie rok do roku.** Łączna strata rośnie z **6,30 mln zł w 2027 r. do 7,32 mln zł w 2030 r.** To efekt wzrostu bazy dochodowej w wariantcie bazowym przy jednoczesnym trwałej stracie SW oraz części OCW (dla osób prawnych).
4. **Ciężar ubytku koncentruje się w części dotyczącej osób prawnych.** W każdym roku ubytek od osób prawnych (SW + 30% OCW) stanowi większość straty: przykładowo w 2027 r. **4,85 mln zł wobec 1,45 mln zł** w części osób fizycznych. Oznacza to, że skutki zmiany granic w podatku od

nieruchomości będą w największym stopniu determinowane przez gospodarczo-majątkową bazę opodatkowania.

5. **Konsekwencja budżetowa ma charakter bezpośredni.** Podatek od nieruchomości jest dochodem najsilniej powiązany z lokalizacją majątku, więc przejęcie obszaru przekłada się na ubytek w sposób bezpośredni, bez mechanizmów amortyzujących typowych dla PIT/CIT. W praktyce oznacza to trwałe obniżenie dochodów bieżących, a tym samym ograniczenie przestrzeni dla wyniku bieżącego, płynności i zdolności do współfinansowania inwestycji.

## 5.2. Prognoza dochodów Gminy z podatku rolnego na lata 2027-2030

### 5.2.1. Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku rolnego

Podatek rolny, podobnie jak inne podatki majątkowe, jest silnie związany z terytorium, jednak jego przebieg w czasie jest w większym stopniu kształtowany parametrami zewnętrznymi (w szczególności corocznymi podstawami wyceny hektara przeliczeniowego) niż zmianami liczby podatników. Z perspektywy analizy skutków zmiany granic kluczowe są dwie obserwacje: po pierwsze, udział SW w dochodach z podatku rolnego jest względnie stabilny w czasie i ma charakter strukturalny; po drugie, część osób prawnych jest wyraźnie bardziej zmienna i skoncentrowana, dlatego wymaga ostrożnego doboru tempa waloryzacji.

**Tabela 12 Podatek rolny - udziały obszarów w dochodach (średnia z lat 2023-2025)<sup>2</sup>**

Obszar	Udział w dochodzie - osoby fizyczne	Udział w dochodzie - osoby prawne
<b>SW (Bałdowo + Rokitki)</b>	<b>9,29%</b>	<b>0,70%</b>
<b>OCW</b>	26,40%	4,19%
<b>GT-ZG (część pozostająca)</b>	64,31%	95,11%
<b>Razem</b>	100,00%	100,00%

źródło: opracowanie własne

Udziały wyznaczono jako średnią z trzech ostatnich dostępnych lat, co stabilizuje wynik i ogranicza wpływ wahań jednorocznych.

W części osób fizycznych SW stanowi trwały komponent bazy dochodowej (około 9-10% wpływów). W praktyce oznacza to, że przejęcie SW nie zabiera dochodu dodatkowego, lecz odcina powtarzalną część wpływów. Jednocześnie wewnątrz OCW głównym nośnikiem wpływów jest Tczewskie Łąki, natomiast w SW relatywnie większą rolę odgrywa sołectwo Bałdowo. W części osób prawnych SW ma udział niewielki w ujęciu procentowym, ale mechanizm skutku terytorialnego jest taki sam: wpływy przypisane do SW przestają zasilać budżet Gminy w całości.

**Tabela 13 Podatek rolny - dynamika dochodów ogółem (r/r)<sup>3</sup>**

Rok	Osoby fizyczne (r/r)	Osoby prawne (r/r)
<b>2022</b>	2,30%	-1,86%
<b>2023</b>	22,46%	25,93%
<b>2024</b>	23,22%	24,20%
<b>2025</b>	-3,02%	-4,01%

źródło: opracowanie własne

W obu częściach widoczny jest wyraźny okres silniejszych wzrostów w latach 2023-2024 oraz korekta w 2025 r. Taki przebieg potwierdza, że w prognozie właściwe jest przyjęcie tempa umiarkowanego i stabilizującego, opartego na uśrednieniu obserwowanej dynamiki, a nie na ekstrapolacji lat o podwyższonej zmienności.

### 5.2.2. Szacowanie dochodów z podatku rolnego na lata 2027-2030

Punktem startu prognozy są kwoty planu na 2026 r. przyjęte w Uchwale nr XXI/146/2025 Rady Gminy Tczew z dnia 18 grudnia 2025 r.:

- podatek rolny - osoby fizyczne: **2 100 000 zł**,

<sup>2</sup> Udziały wyznaczono jako średnią z trzech ostatnich dostępnych lat, co stabilizuje wynik i ogranicza wpływ wahań jednorocznych.

<sup>3</sup> Dynamiki pokazują zmienność podatku w czasie i uzasadniają dobór parametrów prognozy opartych na uśrednieniu trendu oraz inflacji, a nie na ekstrapolacji pojedynczego roku.

- podatek rolny - osoby prawne: **385 000 zł.**

Kwoty te rozdzielono terytorialnie udziałami z Tabeli 12 (średnia 2023-2025), a następnie przyjęto waloryzację roczną w modelu hybrydowym, łączącym:

- komponent trendu historycznego (CAGR z lat 2021-2025),
- komponent inflacyjny (CPI), przyjęty jako stałe 2,5% rocznie zgodnie z wytycznymi MF.

Parametry waloryzacji przyjęto następująco:

- **osoby fizyczne:** 60% CPI + 40% trend (CAGR 2021-2025) → tempo ok. **5,74% rocznie**,
- **osoby prawne:** 50% CPI + 50% trend (CAGR GT-ZG 2021-2025) → tempo ok. **5,44% rocznie**.

Takie ustawienie wag ogranicza wpływ wahań jednorocznych i utrzymuje spójność makroekonomiczną prognozy, przy zachowaniu związku z obserwowaną dynamiką bazy.

### 5.2.3. Prognozowany ubytek dochodów z podatku rolnego po zmianie granic – Gmina Tczew vs GT-ZG

**Tabela 14 Podatek rolny - osoby fizyczne - prognoza i ubytek SW (2027-2030) (zł)**

Rok	Dochód ogółem – Gmina	SW (ubytek 100%)	Dochód pozostający w GT-ZG
2027	2 220 481	<b>206 386</b>	2 014 095
2028	2 347 914	<b>218 228</b>	2 129 686
2029	2 482 665	<b>230 749</b>	2 251 916
2030	2 625 150	<b>244 000</b>	2 381 150

źródło: opracowanie własne

Wynik strukturalny jest jednoznaczny: ubytek SW stanowi w tej części około **9,29%** rocznych wpływów i ma charakter trwały. W horyzoncie 2027-2030 oznacza to łączny ubytek około **0,90 mln zł** w części osób fizycznych (suma czterech lat), przy równoczesnym obniżeniu ścieżki dochodowej GT-ZG w każdym kolejnym roku.

**Tabela 15 Podatek rolny - osoby prawne - prognoza i ubytek SW (2027-2030)**

Rok	Dochód ogółem – Gmina	SW (ubytek 100%)	Dochód pozostający w GT-ZG
2027	405 929	<b>2 843</b>	403 086
2028	428 002	<b>2 998</b>	425 004
2029	451 275	<b>3 161</b>	448 114
2030	475 814	<b>3 333</b>	472 481

źródło: opracowanie własne

W części osób prawnych ubytek SW jest relatywnie niewielki procentowo (około **0,70%**), co wynika z dominującego udziału GT-ZG w tej bazie podatkowej. Nie zmienia to faktu, że skutek terytorialny jest mechanicznie pewny: całość wpływów przypisanych do SW przestaje zasilać budżet gminy. Łącznie w latach 2027–2030 ubytek w części osób prawnych wynosi około **12,3 tys. zł.**

### Wnioski

Odlączenie sołectw Bałdowo i Rokutki powoduje w podatku rolnym skutek finansowy o charakterze bezpośrednim i trwałym, ponieważ baza tego podatku jest wprost przypisana do gruntów położonych na obszarze Gminy. W konsekwencji, w wariantcie GT-ZG dochód z podatku rolnego przypisany do SW przestaje zasilać budżet Gminy w każdym roku funkcjonowania zmienionych granic. W tym podatku nie występuje mechanizm kompensacji algorytmicznej analogiczny do PIT i CIT. Jest to ubytek o charakterze ściśle terytorialnym, wynikający bezpośrednio z przejęcia podstaw opodatkowania, dlatego w wariantcie GT-ZG przekłada się na trwałe i jednoznacznie identyfikowalne zmniejszenie dochodów własnych.

Oznacza to kumulację straty w horyzoncie prognozy, tj. stałe obniżenie dochodów w każdym roku i rosnącą łączną lukę dochodową.

### 5.3. Prognoza dochodów Gminy z podatku od środków transportowych na lata 2027-2030

#### 5.3.1. Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku od środków transportowych

Podatek od środków transportowych jest dochodem lokalnym silnie powiązany z rejestracją i faktycznym użytkowaniem pojazdów cięższych (m.in. samochody ciężarowe, ciągniki siodłowe, przyczepy/naczepy, autobusy). W praktyce jego baza jest znacznie bardziej skoncentrowana podmiotowo i podatna na zmiany organizacyjne niż w podatkach majątkowych od zabudowy mieszkaniowej: pojedyncze decyzje przedsiębiorstw (np. przeniesienie siedziby, bazy transportowej, zmiana sposobu rejestracji floty) mogą istotnie zmieniać poziom wpływów w kolejnych latach. Z perspektywy analizy układu Gmina Tczew vs GT-ZG jest to jednak dochód terytorialny w sensie ścisłym: przejęcie sołectw SW (Bałdowo i Rokitki) powoduje trwałe przejęcie odpowiadającej im części bazy i dochodów. W tym podatku nie występuje mechanizm systemowy, który mógłby wyrównać ubytek, jak w PIT/CIT – jest to bezpośrednie i w pełni odnoszące się do zmiany granic zmniejszenie dochodów własnych.

W analizie - analogicznie jak w podatku od nieruchomości i rolnym - rozdzielono wpływy na część od osób fizycznych oraz część od osób prawnych. Ma to znaczenie interpretacyjne: u osób fizycznych wpływy są co do zasady bardziej rozproszone i niższe jednostkowo, natomiast u osób prawnych nawet niewielka liczba podmiotów może generować istotny ciężar dochodu i podwyższoną zmienność r/r. Jednocześnie w tym podatku, zgodnie z założeniem wariantowym dla roku 2026 i dalej, ubytek dotyczy wyłącznie SW (100% dochodów SW wychodzi z budżetu Gminy), natomiast OCW pozostaje w Gminie.

**Tabela 16 Podatek od środków transportowych - udziały obszarów w dochodach (średnia z lat 2023-2025)**

Obszar	Udział w dochodzie - osoby fizyczne	Udział w dochodzie - osoby prawne
<b>SW (Bałdowo + Rokitki)</b>	<b>26,27%</b>	<b>21,14%</b>
<b>OCW</b>	15,09%	18,42%
<b>GT-ZG (część pozostająca)</b>	58,64%	60,44%
<b>Razem</b>	100,00%	100,00%

źródło: opracowanie własne

Udziały wyznaczono jako średnią z trzech ostatnich dostępnych lat, aby ustabilizować wynik i ograniczyć wpływ wahań jednorocznych. W części dotyczącej osób fizycznych dochód jest w większości generowany w obszarze pozostającym (GT-ZG), jednak udział SW pozostaje wysoki i ma charakter strukturalny: średnio ponad 1/4 wpływów przypada na sołectwa Bałdowo i Rokitki. Oznacza to, że przy przejęciu SW ubytek nie dotyczy marginalnej części bazy, lecz istotnego komponentu dochodu. W części osób prawnych struktura jest bardziej zrównoważona pomiędzy obszarami (GT-ZG ok. 60%, SW ok. 21%, OCW ok. 18%), co potwierdza, że także w tej kategorii SW ma zauważalny udział w dochodzie.

W układzie Gmina Tczew vs GT-ZG, zgodnie z przyjętym założeniem metodycznym, ubytek dotyczy wyłącznie SW: 100% dochodu przypisanego do sołectw Bałdowa i Rokitek przestaje zasilać budżet Gminy, natomiast dochody przypisane do OCW pozostają po stronie GT-ZG.

**Tabela 17 Podatek od środków transportowych - dynamika dochodów ogółem (r/r)**

Rok	Osoby fizyczne (r/r)	Osoby prawne (r/r)
<b>2022</b>	2,20%	-10,20%
<b>2023</b>	-0,15%	108,05%
<b>2024</b>	-23,08%	2,03%
<b>2025</b>	-3,08%	26,52%

źródło: opracowanie własne

Dynamiki potwierdzają wysoką zmienność tego podatku, szczególnie widoczną w części osób prawnych (skok w 2023 r.) oraz w części osób fizycznych (silna korekta w 2024 r.). Taki przebieg wskazuje, że parametry prognozy powinny wynikać z uśrednienia i stabilizacji trendu, a nie z przenoszenia na przyszłość jednego roku o podwyższonej zmienności. Z perspektywy skutków terytorialnych kluczowe jest to, że SW ma istotny udział w dochodzie, więc przejęcie sołectw Bałdowo i Rokitki przekłada się na trwałe obniżenie bazy tego podatku po stronie GT-ZG w całym horyzoncie prognozy.

### 5.3.2. Szacowanie dochodów z podatku od środków transportowych na lata 2027-2030

Punktem startu prognozy są kwoty planu na 2026 r. przyjęte w Uchwała nr XXI/146/2025 Rady Gminy Tczew z dnia 18 grudnia 2025 r.:

- podatek od środków transportowych - osoby fizyczne: **310 000 zł**,
- podatek od środków transportowych - osoby prawne: **80 000 zł**.

Kwoty te rozdzielono terytorialnie udziałami z Tabeli 16 (średnia z lat 2023-2025), a następnie przyjęto waloryzację roczną w modelu hybrydowym łączącym komponent trendu obserwowanego w danych historycznych z komponentem inflacyjnym (CPI). CPI przyjęto jako **2,5% rocznie** zgodnie z wytycznymi MF.

Ze względu na wysoką zmienność podatku od środków transportowych w latach 2023-2025 (w szczególności w części osób prawnych) parametry waloryzacji dobrano tak, aby stabilizowały projekcję i nie przenosiły jednorazowych wahań na cały horyzont prognozy. Przyjęto:

- **osoby fizyczne:** 85% CPI + 15% trend (CAGR 2021-2025) → tempo ok. **1,66% rocznie**,
- **osoby prawne:** 60% CPI + 40% trend (CAGR GT-ZG 2021-2025) → tempo ok. **6,94% rocznie**.

W układzie wariantowym Gmina Tczew vs GT-ZG ubytek podatku od środków transportowych wynika wyłącznie z przejścia obszaru SW (Bałdowo i Rokitki). Oznacza to, że po alokacji kwot prognozowanych do obszarów, **100% części przypisanej do SW stanowi ubytek**, natomiast kwoty przypisane do OCW i części pozostającej pozostają po stronie GT-ZG.

### 5.3.3. Prognozowany ubytek dochodów z podatku od środków transportowych po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG

**Tabela 18 Podatek od środków transportowych - osoby fizyczne - prognoza i ubytek SW (2027-2030)**

Rok	Dochód ogółem - Gmina (zł)	SW (ubytek 100%) (zł)	Dochód pozostający w GT-ZG (zł)
2027	82 000	<b>21 541</b>	60 459
2028	84 050	<b>22 079</b>	61 971
2029	86 151	<b>22 631</b>	63 520
2030	88 305	<b>23 197</b>	65 108

źródło: opracowanie własne

Wynik strukturalny jest jednoznaczny: ubytek SW stanowi w tej części około 26,27% rocznych wpływów i ma charakter trwały, ponieważ wynika z przejścia terytorium, a nie z wahań koniunkturalnych. W horyzoncie 2027-2030 oznacza to łączny ubytek ok. **89,4 tys. zł** w części osób fizycznych (suma czterech lat), przy równoczesnym obniżeniu ścieżki dochodowej GT-ZG w każdym kolejnym roku.

**Tabela 19 Podatek od środków transportowych - osoby prawne - prognoza i ubytek SW (2027-2030)**

Rok	Dochód ogółem - Gmina (zł)	SW (ubytek 100%) (zł)	Dochód pozostający w GT-ZG (zł)
2027	323 950	<b>68 495</b>	255 455
2028	338 528	<b>71 576</b>	266 952
2029	353 761	<b>74 797</b>	278 964
2030	369 680	<b>78 162</b>	291 518

źródło: opracowanie własne

W części osób prawnych ubytek SW stanowi około 21,14% rocznych wpływów. Skutek ma charakter mechanicznie pewny: całość wpływów przypisanych do SW przestaje zasilać budżet Gminy po zmianie granic. Łącznie w latach 2027-2030 ubytek w części osób prawnych wynosi ok. **293,0 tys. zł**.

### Wniosek

Łącznie (osoby fizyczne + osoby prawne) prognozowany ubytek dochodów z podatku od środków transportowych w latach 2027-2030 wynosi ok. **382,4 tys. zł**, co odpowiada ok. **22,15%** prognozowanych wpływów z tej daniny w tym horyzoncie. W ujęciu zarządczym oznacza to trwałe obniżenie dochodów własnych GT-ZG, które kumuluje się w kolejnych latach wraz z biegiem prognozy, ponieważ ubytek jest wprost pochodną utraty sołectw SW.

#### 5.4. Prognoza dochodów Gminy z podatku od czynności cywilnoprawnych na lata 2027-2030

##### 5.4.1. Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z podatku od czynności cywilnoprawnych

Podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC, §050) to dochód podatkowy powiązany z konkretnymi zdarzeniami gospodarczymi, a nie z decyzjami samorządu. Jest naliczany od określonych czynności cywilnoprawnych – w praktyce najczęściej od **sprzedaży rzeczy i praw majątkowych** (np. transakcje na rynku nieruchomości i wtórnym rynku ruchomości), a także m.in. od pożyczek, ustanowienia hipoteki czy umów spółki.

**Gmina nie ma narzędzi uchwałodawczych ani wykonawczych analogicznych do podatków lokalnych.** PCC jest podatkiem regulowanym ustawowo (stawki, zwolnienia i przedmiot opodatkowania wynikają z przepisów centralnych), a pobór i wymiar leżą w systemie administracji skarbowej/notarialnej.

Wpływ Gminy jest co najwyżej **pośredni i długookresowy**, poprzez czynniki, które zwiększają liczbę i wartość transakcji: rozwój inwestycji prywatnych, aktywność na rynku nieruchomości, atrakcyjność lokalizacyjna, tempo obrotu majątkiem. W krótkim okresie dochody z PCC są z natury **koniunkturalne i transakcyjne**: rosną, gdy rośnie liczba i wartość czynności (zwłaszcza sprzedaży), a spadają w okresach hamowania rynku.

Dochód z PCC ma cechy, które odróżniają go od dochodów stabilnych:

- wysoka zmienność roczna: wpływy potrafią istotnie wahać się wraz z cyklem koniunkturalnym, poziomem stóp procentowych, sytuacją na rynku mieszkaniowym i nastrojami inwestycyjnymi,
- wrażliwość na zdarzenia jednorazowe: pojedyncze większe transakcje (np. sprzedaż nieruchomości o znacznej wartości, reorganizacja kapitałowa) mogą podnieść wpływy w danym roku, ale nie tworzą trwałego trendu,
- ograniczona sterowalność po stronie JST: gmina nie kształtuje stawek ani podstaw PCC, a jej wpływ na bazę ma charakter pośredni (atrakcyjność inwestycyjna, rynek mieszkaniowy, polityka przestrzenna).

W analizach finansowych PCC powinien być traktowany jako dochód koniunkturalny, który może wzmacniać dochody bieżące w okresach dobrej sytuacji gospodarczej, ale nie powinien stanowić podstawy do finansowania stałych zobowiązań. W kontekście zmiany granic PCC jest dochodem słabiej bezpośrednio powiązany z terytorium niż podatek od nieruchomości, ponieważ wynika z aktywności transakcyjnej, jednak w długim okresie jego potencjał pozostaje zależny od tego, gdzie koncentruje się obrót nieruchomością i aktywność gospodarcza.

##### 5.4.2. Szacowanie dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych na lata 2027-2030

PCC jest dochodem transakcyjnym, a więc nie wynika z samego faktu posiadania nieruchomości, tylko z **obrotu** (w praktyce w Gminie Tczew głównie: sprzedaż gruntów niezabudowanych, umowy cywilnoprawne związane z nieruchomościami). W warunkach braku danych o PCC w układzie sołectw nie da się rozdzielić PCC bezpośrednio terytorialnie.

Dlatego do modelu wariantowego przyjęto **wskaźnik zastępczy** oparty o strukturę przestrzenną dochodów z podatku od nieruchomości od osób fizycznych, ponieważ:

- opisuje realną koncentrację obrotu w obszarach, gdzie występuje aktywność prywatnych właścicieli gruntów i nieruchomości,
- jest mierzona i weryfikowalna na danych historycznych,
- daje stabilny, „strukturalny” punkt odniesienia do podziału PCC na SW i część pozostającą (GT-ZG).

Z danych podatku od nieruchomości – osoby fizyczne (lata 2023–2025) udział SW w dochodzie ogółem wynosi średnio ok. **26,5%**, więc przyjęcie **25%** jako parametru ubytku PCC dla SW i OCW jest założeniem **ostrożnym** (nie zawyża skutków, a jednocześnie pozostaje zakorzenione w obserwowalnej strukturze terytorialnej).

Założenie ubytku PCC:

- **SW i OCW:** 25% dochodu PCC (ubytek 100% tej części po zmianie granic),
- **GT-ZG:** 75% dochodu PCC pozostaje w Gminie.

Ponieważ PCC ma przebieg nieregularny (zależny od rynku, liczby i wartości transakcji), jako poziom bazowy do prognoz przyjęto **średnią z lat 2021-2026** (2026 = plan), co stabilizuje serię i ogranicza wpływ pojedynczych lat skrajnych. Średnia 2021-2026 wynosi **1 568 197 zł**.

Parametr wzrostu przyjęto w modelu hybrydowym:

- komponent inflacyjny (CPI): **2,5% rocznie**,
- komponent trendu historycznego PCC (CAGR 2021-2026): ok. **5,54% rocznie**,
- wagi: **70% CPI + 30% trend**, co daje tempo ok. **3,41% rocznie**.

To tempo jest umiarkowane: uwzględnia rosnący poziom dochodu w dłuższym horyzoncie, ale nie przenosi wprost niestabilności rocznych wahań.

#### 5.4.3. Prognozowany ubytek dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG

**Tabela 20 Podatek od czynności cywilnoprawnych - prognoza i ubytek SW i OCW (2027-2030) (zł)**

Rok	Dochód ogółem – Gmina	SW i OCW (ubytek 25%)	Dochód pozostający w GT-ZG (75%)
2027	1 621 715	<b>405 429</b>	1 216 286
2028	1 677 061	<b>419 265</b>	1 257 796
2029	1 734 296	<b>433 574</b>	1 300 722
2030	1 793 499	<b>448 374</b>	1 345 125

źródło: opracowanie własne

W horyzoncie 2027-2030 prognozowany dochód z PCC dla Gminy Tczew wynosi łącznie 6 826 571 zł. W wariacie zmiany granic oznacza to trwałe zmniejszenie tej pozycji po stronie GT-ZG: łączny ubytek przypisany do obszarów przejmowanych wynosi **1 706 642 zł, a więc około 25,0% całej prognozowanej kwoty**. Po stronie GT-ZG pozostaje 5 119 929 zł, czyli około 75,0% wpływów z PCC w analizowanym okresie.

W ujęciu zarządczym wnioszek jest jednoznaczny: zmiana granic nie powoduje jedynie punktowego obniżenia dochodu w pojedynczym roku, lecz obniża całą czteroletnią ścieżkę PCC o ok. 1,71 mln zł. Ponieważ PCC jest dochodem transakcyjnym i wrażliwym na koniunkturę rynku nieruchomości, samo wahanie roczne może być zmienne, jednak wynik wariantowy ma charakter strukturalny: część potencjału transakcyjnego związanego z przejmowanymi terenami przestaje zasilać budżet Gminy w każdym roku obowiązywania nowych granic.

#### 5.5. Prognoza dochodów Gminy z opłaty eksploatacyjnej na lata 2027-2030

##### 5.5.1. Prognozowane udziały poszczególnych obszarów Gminy w dochodach z opłaty eksploatacyjnej

Wpływy z opłaty eksploatacyjnej mają w budżecie Gminy charakter dochodu własnego o wysokim stopniu przywiązania do terytorium, ponieważ wynikają z prowadzenia działalności wydobywczej na konkretnym obszarze objętym koncesją. W przeciwieństwie do PIT i CIT nie są one przetwarzane przez mechanizmy waloryzacji i redystrybucji systemowej, lecz stanowią bezpośrednią funkcję lokalizacji eksploatacji oraz skali wydobycia. Oznacza to, że skutki zmiany granic w tym obszarze są mechanicznie jednoznaczne: jeżeli teren, na którym zlokalizowana jest eksploatacja, przestaje należeć do Gminy, to wraz z nim Gmina traci w całości odpowiadający mu strumień dochodów.

Dane historyczne potwierdzają stabilny, choć zmienny w cyklu rocznym poziom wpływów. W latach 2021-2026 wpływy z opłaty eksploatacyjnej kształtowały się odpowiednio na poziomie 111 981 zł (2021), 162 336 zł (2022), 165 702 zł (2023), 155 432 zł (2024), 127 507 zł (2025) oraz 130 000 zł (plan 2026). Zmienność ta jest typowa dla opłaty eksploatacyjnej, ponieważ jej baza zależy od wolumenu wydobycia i uwarunkowań rynkowych, a nie od powtarzalnej bazy podatkowej. Jednocześnie poziom planu na 2026 r. wskazuje, że po okresie wyższych wpływów w latach 2022-2024 Gmina znajduje się obecnie w przedziale około 0,13 mln zł rocznie.

### 5.5.2. Prognozowany ubytek dochodów z opłaty eksploatacyjnej po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG

W układzie wariantowym Gmina Tczew vs GT-ZG kluczowe znaczenie ma przypisanie terytorialne źródła dochodu. W analizie przyjęto, że opłata eksploatacyjna jest pobierana z terenu sołectwa Czarlin, zaliczanego do grupy OCW. Jeżeli w wyniku zmiany granic teren generujący opłatę eksploatacyjną zostanie przejęty, to po stronie jednostki pozostającej (GT-ZG) dochód ten nie ulega redukcji częściowej, tylko zanika w całości, ponieważ nie istnieje możliwość utrzymania wpływów bez zachowania terytorialnej podstawy ich naliczania.

Z tego powodu w modelu skutków finansowych zasadne jest zastosowanie ostrożnego, a jednocześnie weryfikowalnego założenia, że ubytek opłaty eksploatacyjnej po stronie Gminy pozbawionej tego terenu wynosi około 130 tys. zł rocznie. Parametr ten jest spójny z bieżącym poziomem dochodu przyjętym w planie 2026 oraz pozostaje konserwatywny względem lat 2022-2024, w których wpływy były istotnie wyższe. W ujęciu zarządczym jest to dochód relatywnie niewielki na tle głównych strumieni, ale o wysokiej pewności utraty w przypadku przejścia obszaru źródłowego, a więc wzmacniający łączny obraz ubytków dochodów własnych po zmianie granic.

**Tabela 21 Wpływy z opłaty eksploatacyjnej - prognoza i ubytek OCW (2027-2030) (zł)**

Rok	Dochód ogółem – Gmina	SW i OCW (ubytek 100%)	Dochód pozostający w GT-ZG (0%)
2027	130 000	130 000	0
2028	130 000	130 000	0
2029	130 000	130 000	0
2030	130 000	130 000	0

źródło: opracowanie własne

### 5.6. Pozostałe podatki i opłaty lokalne

#### 5.6.1. Znaczenie podatków lokalnych w systemie wyliczania potrzeb i zamożności jednostek samorządu terytorialnego

Prognozowanie dochodów z podatków lokalnych – w szczególności podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku od środków transportowych – pełni w systemie finansów publicznych rolę znacznie szerszą niż jedynie określenie przyszłych wpływów fiskalnych wprost z tytułu tych danin. Dochody te stanowią bowiem jeden z kluczowych elementów konstrukcji **indywidualnego wskaźnika zamożności JST**, który z kolei jest podstawą do ustalania **potrzeb wyrównawczych**, a przez to również wpływa na **wysokość części wyrównawczej subwencji ogólnej** oraz na **korektę z tytułu zamożności**, zmniejszającą lub zwiększającą ostateczny poziom dochodów budżetowych. Oznacza to, że nawet relatywnie niewielkie zmiany w dochodach z analizowanych podatków mogą w skali wieloletniej oddziaływać na łączny bilans dochodów Gminy znacznie silniej, niż wynikałoby to wyłącznie z wartości bezwzględnych wpływów z ich poboru.

Zgodnie z art. 23 ustawy o dochodach JST, **potrzeby finansowe Gminy** obejmują pięć komponentów: wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające. Wśród nich kluczowe znaczenie dla dochodów podstawowych mają **potrzeby wyrównawcze**, których ustalenie opisuje art. 24 ustawy. Zasada ta opiera się na porównaniu indywidualnego wskaźnika zamożności danej jednostki z odpowiednim wskaźnikiem zamożności całej kategorii JST, a testem kwalifikującym do wsparcia jest osiągnięcie lub zejście poniżej **100% wskaźnika referencyjnego**. W praktyce kluczowym elementem tego mechanizmu jest katalog dochodów, które wchodzi do tzw. podstawowych dochodów podatkowych – w tym właśnie **dochody z podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku od środków transportowych**. Oznacza to, że zmiana poziomu tych wpływów – nawet jeśli bezpośrednio dotyczy jedynie części terytorium Gminy – automatycznie wpływa na wynik wskaźnika zamożności i tym samym może zmienić wartość należnych potrzeb wyrównawczych.

Wymienione dochody – jako element podstawowych dochodów podatkowych – mają również znaczenie dla mechanizmu określonego w art. 32 ustawy, dotyczącego **korekty z tytułu zamożności**. Jeżeli dochody Gminy w przeliczeniu na mieszkańca przekroczą **120% wskaźnika zamożności kategorii JST**, jednostka zostaje obciążona korektą zmniejszającą jej dochody budżetowe. Tym samym precyzyjne i realistyczne prognozowanie dochodów podatkowych jest niezbędne nie tylko dla ustalenia realnego poziomu wpływów

własnych, ale również dla określenia możliwych korekt zmniejszających kwoty do dyspozycji Gminy w planowanym roku budżetowym.

W świetle powyższych regulacji prognozy dochodów z podatku od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych stanowią zatem **element o znaczeniu strategicznym**, który wykracza poza tradycyjne ujęcie dochodowe. Każde z tych źródeł wpływa bowiem na ocenę poziomu zamożności Gminy, a tym samym na wysokość transferów poziomych i pionowych w systemie finansów publicznych. Oznacza to, że ich analiza musi uwzględniać zarówno zmianę nominalnych wartości wpływów, jak i potencjalny wpływ na wskaźniki budujące mechanizmy redystrybucyjne. W konsekwencji nawet pozornie niewielkie różnice w poziomach dochodów mogą mieć znaczenie dla pozycji dochodowej Gminy w kolejnych latach, wpływając na wysokość otrzymywanej subwencji ogólnej oraz na ryzyko objęcia Gminy korektą z tytułu zamożności.

Tak rozumiane prognozowanie dochodów podatkowych staje się nie tylko narzędziem operacyjnym, lecz również narzędziem **zarządzania strategicznego**, pozwalającym na realistyczną ocenę przyszłej pozycji finansowej Gminy i identyfikację czynników ryzyka, które mogą wpływać na jej stabilność budżetową w kolejnych latach.

### 5.6.2. Pozostałe podatki i opłaty - znaczenie dla analizy skutków podziału Gminy

Pozostałe dochody z podatków i opłat, obejmujące podatek leśny, podatek dochodowy w formie karty podatkowej oraz opłatę skarbową mają w strukturze dochodów Gminy Tczew charakter **uzupełniający i drugorzędny** w porównaniu z kluczowymi źródłami dochodów własnych, takimi jak PIT czy CIT, czy wcześniej przeanalizowanymi dochodami podatkowymi. Z tego względu ich znaczenie dla całościowej oceny skutków finansowych zmiany granic Gminy Tczew ma charakter uzupełniający i nie przesądza o skali kluczowych ubytków dochodowych wynikających z przejścia obszaru SW oraz części OCW.

### 5.6.3. Prognozowany ubytek dochodów z pozostałych podatków i opłat po zmianie granic - Gmina Tczew vs GT-ZG

Prognozy pozostałych dochodów z podatków i opłat ujętych w analizie obejmują trzy kategorie dochodowe, które zgodnie z ustawą o dochodach JST wchodzi do grupy podstawowych dochodów podatkowych, wykorzystywanych przy obliczaniu indywidualnego wskaźnika zamożności oraz przy wyznaczaniu potrzeb wyrównawczych. Ich realistyczne oszacowanie jest więc istotne nie tylko z punktu widzenia bezpośrednich wpływów do budżetu, lecz także w kontekście mechanizmów redystrybucyjnych systemu finansów publicznych.

W analizie przyjęto podejście ostrożne i weryfikowalne: punktem startu są kwoty planu na 2026 r. (uchwała budżetowa), a na lata 2027–2030 zastosowano waloryzację wskaźnikiem inflacji (CPI) w stałym tempie 2,5% rocznie. Następnie, dla wariantu GT-ZG, zastosowano parametry ubytku wynikające z charakteru bazy dochodowej i jej związku z terenami potencjalnie przejmowanymi:

- podatek leśny: ubytek 2,5% (przyjęto środek przedziału 2-3% jako parametr ostrożny),
- karta podatkowa: ubytek 25%,
- opłata skarbową: ubytek 40%.

**Tabela 22 Pozostałe podatki i opłaty: prognoza łączna i ubytek po zmianie granic (2027–2030)**

Rok	Dochód ogółem - Gmina	Ubytek łącznie	Dochód pozostający w GT-ZG
2027	201 925	28 879	173 046
2028	206 973	29 601	177 371
2029	212 147	30 342	181 806
2030	217 451	31 100	186 351

źródło: opracowanie własne

### Wnioski dla układu Gmina Tczew vs GT-ZG

1. Skutek terytorialny ma charakter bezpośredni i trwały. W przeciwieństwie do PIT i CIT, które przechodzą przez algorytmy naliczania i waloryzacji ustawowej, w tych trzech pozycjach ubytek jest prostym następstwem zmiany granic: część bazy dochodowej przestaje zasilać budżet GT-ZG i przechodzi do budżetu jednostki przejmującej.
2. W ujęciu nominalnym największe znaczenie ma opłata skarbową. Przy założonym ubytku 40% oraz indeksacji inflacyjnej, roczny ubytek rośnie od ok. 19,27 tys. zł w 2027 r. do ok. 20,75 tys. zł

w 2030 r. To dochód o relatywnie niewielkim poziomie, ale wysoka intensywność ubytku oznacza wyraźne osłabienie tej pozycji po stronie GT-ZG.

3. Podatek leśny ma ubytek niewielki procentowo, ale systematyczny. Przy ubytku 2,5% rocznie strata jest stała w relacji do dochodu i narasta nominalnie wraz z waloryzacją: od ok. 3,20 tys. zł w 2027 r. do ok. 3,45 tys. zł w 2030 r.
4. Karta podatkowa w modelu pełni rolę dochodu uzupełniającego, ale ubytek 25% powoduje stałe obniżenie ścieżki tej pozycji w GT-ZG. Roczny ubytek rośnie z ok. 6,41 tys. zł w 2027 r. do ok. 6,90 tys. zł w 2030 r.
5. **Suma ubytków po zmianie granic (GT-ZG) w latach 2027-2030: ok. 119 922 zł**

Oznacza to, że nawet relatywnie małe kategorie dochodowe, po zsumowaniu i utrwaleniu w czasie, tworzą stały, w pełni wynikający ze zmiany granic ubytek dochodów własnych, który obniża bazę dochodową GT-ZG w każdym kolejnym roku prognozy i jednocześnie pogarsza parametry dochodowe wykorzystywane w mechanizmach wyrównawczych.

## 6. ETAP I - PODSUMOWANIE SKUTKÓW ZMIAN TERYTORIALNYCH DLA DOCHODÓW PODATKOWYCH I OPŁAT UWZGLĘDNIANYCH W POTRZEBACH WYRÓWNAWCZYCH (ART. 24 UST. 5 USTAWY O DOCHODACH JST)

Zmiana granic polegająca na wyłączeniu z obszaru administracyjnego Gminy Tczew części terenów (SW oraz fragmentów OCW) i włączeniu ich do Gminy Miejskiej Tczew generuje trwałe, terytorialnie jednoznaczne ubytki w grupie podatków i opłat, które w systemie dochodów JST wchodzi do katalogu dochodów podatkowych wykorzystywanych przy wyznaczaniu potrzeb wyrównawczych (art. 24 ust. 5). W tej grupie nie występuje mechanizm, który odtwarza utraconą bazę po stronie GT-ZG w sposób automatyczny; przejście terenu oznacza przejście części podstaw opodatkowania, a więc trwałe przesunięcie strumienia dochodów do innej JST.

Wyniki z tabel szczegółowych (Tabela 11, 14-22) pokazują, że ciężar skutku finansowego koncentruje się w podatku od nieruchomości, zwłaszcza w części od osób prawnych. Pozostałe kategorie (podatek rolny, podatek od środków transportowych, PCC, opłata eksploatacyjna oraz pozostałe drobniejsze podatki i opłaty) wzmacniają ubytek, ale nie zmieniają jego struktury: rdzeniem straty jest ubytek stałej bazy majątkowej i gospodarczej przejmowanej wraz z terytorium.

**Tabela 23 Zbiorcze ubytki dochodów podatkowych i opłat objętych analizą po zmianie granic (2027-2030) (zł)**

Rok	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek od środków transportowych	PCC	Opłata eksploatacyjna	Pozostałe podatki i opłaty	Ubytek łącznie
2027	6 302 305	209 229	90 036	405 429	130 000	28 879	<b>7 165 878</b>
2028	6 624 733	221 226	93 655	419 265	130 000	29 601	<b>7 518 480</b>
2029	6 963 752	233 910	97 428	433 574	130 000	30 342	<b>7 889 006</b>
2030	7 320 221	247 333	101 359	448 374	130 000	31 100	<b>8 278 387</b>

źródło: opracowanie własne

Poniższa tabela zbiorcza syntetyzuje skutki finansowe zmiany granic w obszarze dochodów z podatków i opłat wskazanych w art. 24 ust. 5 ustawy o dochodach JST. Pokazuje ona trzy wielkości w układzie rocznym: (1) dochód ogółem możliwy do uzyskania w wariantcie bazowym (Gmina Tczew), (2) ubytek łączny wynikający z wyłączenia terenów (SW oraz - tam, gdzie dotyczy - OCW zgodnie z przyjętymi parametrami), oraz (3) dochód pozostający po stronie wariantu GT-ZG.

**Tabela 24 Dochody z podatków i opłat (art. 24 ust. 5) oraz ubytek po zmianie granic (Gmina Tczew vs GT-ZG) (2027-2030)**

Rok	Dochód ogółem – Gmina (zł)	Ubytek łącznie (zł)	Dochód pozostający w GT-ZG (zł)
2027	30 795 760	<b>7 165 878</b>	23 629 882
2028	32 347 043	<b>7 518 480</b>	24 828 562
2029	33 977 931	<b>7 889 006</b>	26 088 926
2030	35 692 565	<b>8 278 387</b>	27 414 178

źródło: opracowanie własne

Zestawienie potwierdza, że skutki terytorialne w tej grupie dochodów mają charakter istotny, trwałe i narastający w czasie. Ubytek łączny rośnie z 7,17 mln zł w 2027 r. do 8,28 mln zł w 2030 r., co oznacza wzrost rocznej straty o ok. 1,11 mln zł w horyzoncie czterech lat. Jednocześnie relacja ubytku do dochodu ogółem pozostaje bardzo stabilna i wynosi ok. 23,2% rocznie (23,27% w 2027 r. oraz 23,19% w 2030 r.), co wskazuje, że zmiana granic redukuje niemal jedną czwartą analizowanej bazy dochodowej w każdym roku prognozy.

Ubytki w tej grupie dochodów mają podwójne znaczenie: obniżają bezpośrednio dochody własne w budżecie GT-ZG, a równolegle pogarszają parametry dochodowe wykorzystywane w mechanizmach art. 24 ust. 5 (wskaźnikowe ujęcie dochodów podatkowych w przeliczeniu na mieszkańca oraz pozycjonowanie JST względem innych jednostek). W praktyce oznacza to, że zmiana granic nie jest wyłącznie zdarzeniem kasowym, lecz wpływa również na pozycję GT-ZG w systemie redystrybucji, ponieważ obniża bazę dochodów podatkowych uwzględnianych przy potrzebach wyrównawczych.

## 7. ETAP II - PROGNOZY DOCHODÓW I PROJEKCJE FINANSOWE W UKŁADZIE GMINA TCZEW VS GT-ZG WRAZ Z OCENĄ WPŁYWU ZMIAN DOCHODÓW NA SUBWENCJĘ OGÓLNA

### 7.1. Założenia i zakres symulacji

**UWAGA** – zastrzeżenie metodyczne i interpretacja wyników  
(etap 2: subwencja ogólna w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG)

Kluczowe zastrzeżenie metodyczne dotyczy charakteru wyników w części subwencyjnej. Wyliczenia dla lat analitycznych 2027-2030 mają charakter symulacji, ponieważ rzeczywiste kwoty subwencji ogólnej oraz jej elementów są w każdym roku ustalane centralnie na podstawie danych administracyjnych, determinant ustawowych, relacji ogólnokrajowych oraz obowiązujących rozwiązań prawnych. Z tego względu wartości prezentowane w opracowaniu nie są prognozą nominalną, lecz narzędziem analitycznym służącym ocenie kierunku i skali zmiany wyniku budżetu w układzie porównawczym.

Celem etapu II nie jest odpowiedź na pytanie, jaka nominalnie będzie subwencja ogólna w latach 2027-2030, lecz ocena, czy zmiana granic i wynikające z niej ubytki dochodów podatkowych wpływają na parametry systemowe, a w konsekwencji mogą zmienić poziom subwencji ogólnej po stronie wariantu GT-ZG. W tym ujęciu subwencja jest analizowana jako mechanizm potencjalnego domknięcia systemowego: w jakim stopniu może ograniczać skutki spadku dochodów własnych i udziałów w PIT/CIT oraz czy skala tej zmiany może być porównywalna z utraconymi dochodami.

Z uwagi na przesuwanie baz obliczeniowych (w tym zasadę n-2) oraz rosnącą niepewność wraz z wydłużaniem horyzontu, symulacje ograniczono do lat modelowych 2027-2030, dla których możliwe jest zachowanie użyteczności analitycznej i porównywalności wyników. Lata dalsze mogą być analizowane wyłącznie scenariuszowo, z jawnie określonymi wariantami makroekonomicznymi i testami wrażliwości.

### 7.2. Punkt startowy

Punktem odniesienia dla wejścia w etap subwencyjny są wyniki etapu I, w którym policzono ubytki w dochodach z podatków i opłat wskazanych w art. 24 ust. 5 ustawy o dochodach JST w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG. Te ubytki stanowią zmianę podstawy dochodowej, która może oddziaływać na elementy systemowe, w szczególności poprzez zmianę relacji dochodowych w przeliczeniu na mieszkańca oraz zmianę pozycji gminy w mechanizmach wyrównawczych.

Jednocześnie punktem wyjścia do wyliczeń po stronie subwencji są dane i informacje przekazane Gminie Tczew przez Ministra Finansów w piśmie z dnia 15 października 2025 r. Pismo to zawiera komplet parametrów i wartości referencyjnych wykorzystywanych w niniejszym etapie analizy, w szczególności: kwotę kalkulacyjną, potrzeby finansowe oraz informacje niezbędne do identyfikacji ewentualnych korekt z tytułu zamożności. Z tego samego źródła pochodzą również kwoty dochodów z tytułu PIT, CIT oraz subwencji na rok 2026, które w opracowaniu przyjęto jako punkt odniesienia dla symulacji skutków zmiany granic.

W roku 2026 Gmina Tczew otrzymuje z tytułu analizowanego składnika subwencji kwotę 128 913 zł. Jest to punkt startowy do symulacji, przy czym w dalszych obliczeniach kluczowe znaczenie ma odpowiedź na trzy pytania analityczne:

1. Czy ubytek dochodów podatkowych po zmianie granic poprawia, czy pogarsza pozycję GT-ZG w mechanizmach wyrównawczych?
2. Jaka część ubytku może zostać potencjalnie skompensowana przez wzrost subwencji ogólnej lub jej elementów?
3. Czy skala możliwej zmiany subwencji jest istotna w relacji do policzonych wcześniej ubytków PIT, CIT oraz podatków i opłat z art. 24 ust. 5?

### 7.3. Subwencja ogólna jako mechanizm relacyjny

Interpretacja wyników musi uwzględniać to, że subwencja ogólna jest strumieniem relacyjnym, zależnym od pozycji jednostki na tle innych JST i od corocznie aktualizowanych determinant. Oznacza to, że nawet jeśli kierunek wpływu jest możliwy do zidentyfikowania, nominalny poziom subwencji w latach 2027-2030 może różnić się od wartości symulowanych wskutek zmian parametrów makroekonomicznych, zmian danych bazowych oraz zmian ustawowych. Z tego względu symulacje ogranicza się do horyzontu 2027-

2030, w którym możliwe jest zachowanie użyteczności porównawczej i spójności logicznej z wcześniej policzonymi ubytkami dochodów.

W konsekwencji etap 2 ma charakter testu systemowego: sprawdza, czy w warunkach zmiany granic mechanizmy subwencji ogólnej działają w kierunku kompensacji utraconych dochodów, czy też nie generują istotnego efektu łagodzącego. Dopiero zestawienie wyniku łącznego etapu I (ubytek w podatkach i opłatach wskazanych w art. 24 ust. 5 ustawy o dochodach JST) z wynikiem etapu II (ubytkiem w PIT i CIT oraz potencjalna zmiana subwencji) pozwoli sformułować wniosek zarządcy, czy zmiana granic prowadzi do trwałego pogorszenia pozycji dochodowej GT-ZG, czy też w ograniczonym zakresie jest amortyzowana przez mechanizmy wyrównawcze.

#### 7.4. Prognoz dochodów PIT w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG

##### 7.4.1. Analiza dochodów podatników PIT dla finansów Gminy Tczew

W nowym systemie dochodów JST obowiązującym od 1 stycznia 2025 r. udział JST w podatku PIT jest pochodną **dochodu podatników PIT** przypisanego do JST w ujęciu ustawowym, a następnie waloryzowanego i przeliczanego według mechanizmów przewidzianych ustawą o dochodach JST. W analizie skutków zmiany granic dla Gminy Tczew oznacza to, że PIT nie może być traktowany jako dochód „neutralny terytorialnie”. Zmiana granic wpływa na PIT przede wszystkim poprzez **zmianę liczby i struktury mieszkańców**, a w konsekwencji przez zmianę potencjału dochodowego mierzonego dochodami podatników oraz relacjami dochodowymi w przeliczeniu na mieszkańca, które oddziałują również na elementy systemowe (w tym subwencję).

W niniejszym opracowaniu występuje istotne ograniczenie danych źródłowych: **Naczelnik Urzędu Skarbowego w Tczewie odmówił udostępnienia dochodów podatników PIT za lata 2021-2024 w podziale na sołectwa. Oznacza to brak bezpośredniego materiału pozwalającego jednoznacznie przypisać dochód podatników PIT do obszarów SW i OCW na podstawie danych administracji skarbowej.** Jednocześnie dostępne są wartości dochodów podatników PIT przekazane przez Ministerstwo Finansów w związku z wyliczeniami dochodów JST na lata 2025-2026, w szczególności dla lat bazowych **2022 i 2024: 542 386 444 zł (2022) oraz 733 989 581 zł (2024)**. Równoległe Gmina Tczew dysponuje danymi demograficznymi o liczbie ludności z pobytem stałym w podziale na roczniki (grupy wieku) w latach 2021-2025.

W tych warunkach konstrukcja wariantu dochodowego PIT dla analizy zmiany granic wymaga zastosowania metody pośredniej: dochód podatników PIT dla obszarów objętych zmianą granic nie jest wyznaczany wprost z danych podatkowych, lecz **modelowany na podstawie struktury ludności i jej przypisania terytorialnego**. Priorytetem jest, aby metoda była: (1) spójna z wariantami terytorialnymi Gmina Tczew vs GT-ZG, (2) możliwa do weryfikacji, (3) stabilna w prognozie 2026–2030 oraz (4) jasno rozdzielała elementy źródłowe od elementów modelowych.

##### 7.4.2. PIT - założenia, model i sposób liczenia w warunkach ograniczonych danych

Analiza skutków zmiany granic dla dochodów z PIT w Gminie Tczew musi rozpocząć się od rozstrzygnięcia, **w jaki sposób przypisać potencjał dochodowy PIT do obszaru przejmowanego oraz do obszaru pozostającego po stronie GT-ZG**. W nowym systemie dochodów JST dochody z PIT nie są jedynie pozycją budżetową zależną od wykonania bieżącego. Są one pochodną **dochodu podatników** przypisanego do JST w ujęciu ustawowym, a następnie waloryzowanego i wykorzystywanego w mechanice wyliczeń na kolejne lata. W praktyce oznacza to, że po zmianie granic JST może tracić PIT nie tylko wprost (wraz z mieszkańcami), lecz również pośrednio – przez zmianę relacji dochodowych per capita i parametrów systemowych.

Ze względu na odmowę przekazania danych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Tczewie nie jest możliwe zastosowanie najbardziej naturalnego podejścia, polegającego na porównaniu dochodów podatników PIT w układzie terytorialnym przed i po zmianie granic.

Z tego wynika wniosek metodyczny: w warunkach braku danych PIT w układzie sołeckim, przypisanie dochodu podatników PIT do obszarów musi zostać wykonane **metodą alokacji** – na podstawie mierzalnych

cech, które dają się przypisać terytorialnie w sposób jednoznaczny i kontrolowalny. W niniejszym opracowaniu taką cechą jest przede wszystkim **liczba mieszkańców** w układzie terytorialnym wariantów.

W całym opracowaniu, a w szczególności w analizie PIT, obowiązuje założenie, że:

- **SW** obejmuje sołectwa **Bałdowo i Rokitki** przejmowane w całości, wraz z mieszkańcami,
- **OCW** obejmuje części sołectw: Czarlin, Czatkowy, Śliwiny, Tczewskie Łąki, Zajączkowo, przy czym obszary przejmowane w ramach OCW mają charakter **niezamieszkały**.

Konsekwencją tego założenia jest rozdzielenie mechanizmu demograficznego i mechanizmu podatkowego:

- w ujęciu demograficznym wariant **GT-ZG** różni się od wariantu bazowego wyłącznie o ludność SW, ponieważ **OCW nie powoduje ubytku liczby mieszkańców** po stronie GT-ZG,
- w ujęciu dochodowym OCW będzie analizowane w podatkach lokalnych jako ubytek podstaw opodatkowania, natomiast w części PIT – jako neutralne demograficznie.

To założenie wzmacnia spójność modelu PIT. Pozwala jasno oddzielić obszar, w którym ubytek PIT ma charakter bezpośredni (SW), od obszaru, w którym skutki mają charakter terytorialny, lecz nie demograficzny (OCW). Dzięki temu w dalszych obliczeniach PIT nie uwzględnia niepewności związanej z częściowym wydzieleniem OCW.

W modelu PIT celem jest przypisanie części dochodu podatników PIT do obszaru przejmowanego w całości (SW) oraz do obszaru pozostającego po stronie GT-ZG, w każdym roku analizy i prognozy. Przy braku danych podatkowych w podziale terytorialnym, zastosowano podejście oparte na zasadzie proporcjonalności, tj. alokację dochodu podatników PIT według udziału ludności przypisanej do SW w ludności ogółem.

Logika tego podejścia jest następująca:

- dochód podatników PIT jest wielkością agregatową, wynikającą z sumy dochodów osób fizycznych rozliczających się w ramach PIT,
- w sytuacji braku informacji o przestrzennym zróżnicowaniu dochodów (brak dochodu PIT w podziale na sołectwa) nie można wiarygodnie przyjąć, że SW ma dochody per capita wyższe lub niższe od reszty Gminy, bez wprowadzania założeń uznaniowych,
- zatem rozwiązaniem bazowym, które jest neutralne i możliwe do weryfikacji, jest przypisanie dochodu podatników PIT proporcjonalnie do liczby mieszkańców.

Model alokacji w roku  $t$  przyjmuje postać:

- udział ludności SW:  $u_{SW}(t) = \text{Ludność SW}(t) / \text{Ludność ogółem}(t)$ ,
- dochód podatników PIT przypisany do SW:  $PIT_{SW}(t) = PIT_{Gmina}(t) \times u_{SW}(t)$ ,
- dochód podatników PIT przypisany do GT-ZG:  $PIT_{GT-ZG}(t) = PIT_{Gmina}(t) - PIT_{SW}(t)$ .

W modelu wykorzystuje się dwa rodzaje danych demograficznych:

- dane w układzie sołectw i grup terytorialnych (SW oraz część pozostająca) stanowią podstawę alokacji, ponieważ są niezbędne do policzenia udziału  $u_{SW}(t)$ ,
- dane o ludności w podziale na roczniki stanowią kontekst merytoryczny dla interpretacji PIT (np. wrażliwości na udział grup w wieku produkcyjnym), jednak nie są wykorzystywane do różnicowania SW i GT-ZG, ponieważ brak jest rozbicia roczników w układzie terytorialnym. Z tego powodu wykorzystanie roczników do „ważenia” SW wobec reszty Gminy byłoby nieobronne metodologicznie.

Tak skonstruowany model jest spójny z wariantami terytorialnymi i zapewnia trzy cechy kluczowe dla opracowania poddawanego ocenie publicznej: (1) przejrzystość założeń, (2) możliwość weryfikacji obliczeń, (3) rozdzielenie danych źródłowych od elementów modelowych. Jednocześnie model pozostawia możliwość zastosowania wariantu wrażliwości w przyszłości, jeżeli pojawią się dodatkowe dane potwierdzające zróżnicowanie dochodów per capita pomiędzy SW a pozostałą częścią Gminy.

Należy podkreślić, że dochód podatników PIT jest w praktyce generowany przede wszystkim przez osoby w wieku aktywności zawodowej, a więc w przybliżeniu przez populację **od ok. 20 roku życia** (oraz częściowo przez osoby starsze osiągające dochody podlegające PIT). Z punktu widzenia metodyki oznaczałoby to, że idealnym rozwiązaniem byłoby przypisywanie dochodu podatników PIT do obszarów (SW i GT-ZG) nie według liczby mieszkańców ogółem, lecz według liczby mieszkańców w wieku potencjalnie generującym PIT. W niniejszym opracowaniu nie jest to jednak możliwe w sposób bezpośredni, ponieważ dane o ludności w podziale na roczniki są dostępne **wyłącznie dla całej Gminy**, bez rozbięcia terytorialnego na SW oraz część pozostającą po zmianie granic. W tej sytuacji zastosowano podejście bazowe – alokację proporcjonalną do liczby mieszkańców – jako rozwiązanie neutralne i weryfikowalne. Jednocześnie przyjęto założenie wrażliwości: jeżeli struktura wieku w SW jest zbliżona do struktury wieku całej Gminy (brak danych pozwalających przyjąć inaczej), wówczas udział SW w populacji 20+ jest zbliżony do udziału SW w populacji ogółem, a więc zastosowanie populacji ogółem jako klucza alokacji nie zniekształca w istotny sposób wyników podziału dochodu podatników PIT między SW i GT-ZG.

Wyniki przedstawione w dalszej części pokazują dochód podatników PIT w dwóch ujęciach: dla wariantu bazowego (Gmina Tczew w stanie obecnym) oraz dla wariantu po zmianie granic (GT-ZG). Wartość **PIT\_SW** należy interpretować jako tę część dochodu podatników PIT, która - przy przyjętych założeniach i alokacji proporcjonalnej - jest przypisana do mieszkańców sołectw Bałdowo i Rokitki, a więc w scenariuszu zmiany granic „wychodzi” z Gminy wraz z obszarem przejmowanym w całości. Wartość **PIT\_GT-ZG** oznacza dochód podatników PIT pozostający po stronie Gminy po zmianie granic, czyli potencjał dochodowy dostępny dla GT-ZG w dalszych latach. Różnica pomiędzy wariantem bazowym a GT-ZG jest w tym rozdziale ujmowana jako **ubytek wariantowy**, przy czym należy podkreślić, że ma on charakter nie tylko jednorazowy: ponieważ udział SW w populacji rośnie, a równolegle rośnie łączna baza PIT, ubytek może narastać w czasie, co jest istotne dla oceny stabilności finansowej i prognoz 2027-2030.

**Tabela 25 Dochód podatników PIT wg MF - alokacja do SW i GT-ZG w latach bazowych (2022, 2024)**

Rok	Dochód podatników PIT – gmina (MF) (zł)	Udział SW w ludności	PIT przypisany do SW (zł)	PIT przypisany do GT-ZG (zł)
2022	542 386 444	18,14%	98 387 047	443 999 397
2024	733 989 581	19,03%	139 705 261	594 284 320

źródło: opracowanie własne

Wyniki dla lat bazowych potwierdzają dwa istotne mechanizmy, które będą determinować dalszą prognozę. Po pierwsze, udział SW w populacji Gminy wzrósł pomiędzy rokiem 2022 a 2024 (z ok. **18,1%** do ok. **19,0%**), co oznacza, że obszar przejmowany w całości stopniowo zwiększa swoją wagę demograficzną w strukturze Gminy. Po drugie, przy rosnącej bazie dochodu podatników PIT w ujęciu Ministerstwa Finansów, nawet umiarkowana zmiana udziału demograficznego przekłada się na wymierny wzrost części dochodu PIT przypisywanej do SW w modelu. W konsekwencji ubytek wariantowy PIT nie ma charakteru stałego: wynika jednocześnie z poziomu dochodu podatników PIT w skali Gminy oraz z rosnącego udziału obszaru SW w populacji. Jest to istotne w kontekście projekcji 2025-2028, ponieważ wskazuje, że skutki zmiany granic mogą narastać w czasie, nawet przy zachowaniu konserwatywnego, proporcjonalnego klucza alokacji.

#### 7.4.3. Prognoza dochodów podatników PIT na lata 2025-2028

Prognoza dochodu podatników PIT została przygotowana dla lat 2025-2028, ponieważ w systemie dochodów JST obowiązującym od 2025 r. naliczenie dochodów z PIT w roku  $n$  jest oparte o dochód podatników PIT z roku  $n-2$ , a następnie podlega waloryzacji i przeliczeniu na dochód należny JST według ustawowej stawki udziału. Oznacza to, że dla potrzeb analizy skutków zmiany granic w układzie **Gmina Tczew vs GT-ZG** kluczowe jest wyznaczenie ciągu wartości bazowych, z których wynikają naliczenia w latach kolejnych. W szczególności wartości z 2027 i 2028 stanowią podstawę naliczeń odpowiednio na 2029 i 2030, dlatego zostały ujęte w prognozie.

W prognozie dochodu podatników PIT połączono dwa źródła informacji o dynamice, tak aby z jednej strony wykorzystała ścieżkę wzrostu widoczną w danych Ministerstwa Finansów dla Gminy Tczew, a z drugiej uwzględnić uwarunkowania makroekonomiczne, które w praktyce kształtują bazę podatkową w skali kraju

i wpływają na parametry systemowe. Pierwszym komponentem jest dynamika wynikająca z danych MF dla Gminy jako całości. Na podstawie relacji wartości z 2024 r. do 2022 r. wyznaczono średnioroczne tempo wzrostu w okresie dwuletnim, rozumiane jako roczna stopa, która przy założeniu stałej dynamiki prowadzi z poziomu 2022 do poziomu 2024. Tempo to wynosi ok. **16,33% rocznie**. Drugim komponentem jest dynamika makroekonomiczna, przyjęta jako oficjalne wskaźniki wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej na lata 2025-2028: **8,25% dla 2025, 6,36% dla 2026, 6,23% dla 2027 oraz 6,22% dla 2028**. Właściwa prognoza została oparta na modelu łączonym, w którym roczna stopa wzrostu dochodu podatników PIT jest wyznaczana jako średnia obu komponentów w proporcji 50/50. W rezultacie roczne stopy wzrostu przyjęte do prognozy wynoszą odpowiednio: **12,29% w 2025 r., 11,34% w 2026 r., 11,28% w 2027 r. oraz 11,27% w 2028 r.** Tak skonstruowany model zapewnia równowagę pomiędzy dynamiką obserwowaną w danych MF a uwarunkowaniami ogólnokrajowymi i ogranicza ryzyko mechanicznego przenoszenia na przyszłość tempa z krótkiego okresu obserwacji.

Po wyznaczeniu prognozowanej wartości dochodu podatników PIT dla całej Gminy, wartości te zostały przeliczone do układu wariantowego zgodnie z logiką zmiany granic przyjętą w opracowaniu. Część dochodu przypisywana jest do obszaru **SW** obejmującego sołectwa Bałdowo i Rokitki, przejmowane w całości wraz z mieszkańcami, natomiast pozostała część przypisywana jest do wariantu **GT-ZG**, obejmującego obszar pozostający w Gminie po zmianie granic. W tym miejscu zastosowano kluczowe założenie obowiązujące w całym opracowaniu, że obszary przejmowane w ramach **OCW** są niezamieszkałe i nie wpływają na liczbę mieszkańców, dlatego w ujęciu demograficznym OCW pozostaje po stronie GT-ZG. Rozdział dochodu podatników PIT na SW i GT-ZG wykonano metodą alokacji proporcjonalnej do liczby mieszkańców w danym roku (pobyty stały i czasowy), co zapewnia spójność wariantów oraz możliwość weryfikacji obliczeń.

**Tabela 26 Prognoza dochodu podatników PIT - wartości bazowe 2025-2028 (Gmina Tczew vs GT-ZG) (zł)**

Rok bazowy	Dochód podatników PIT – Gmina Tczew	Udział SW w ludności	Dochód PIT przypisany do SW	Dochód PIT przypisany do GT-ZG
<b>2025</b>	824 195 727	19,31%	<b>159 152 514</b>	<b>665 043 213</b>
<b>2026</b>	917 699 414	19,56%	<b>179 538 572</b>	<b>738 160 842</b>
<b>2027</b>	1 021 214 441	19,90%	<b>203 221 674</b>	<b>817 992 767</b>
<b>2028</b>	1 136 354 737	20,24%	<b>230 018 488</b>	<b>906 336 249</b>

źródło: opracowanie własne

Wyniki pokazują równoczesne działanie dwóch mechanizmów: wzrost łącznej bazy dochodu podatników PIT oraz stopniowy wzrost udziału SW w populacji. Oznacza to, że część dochodu przypisana do SW rośnie nie tylko dlatego, że rośnie dochód podatników PIT w skali Gminy, lecz także dlatego, że SW zwiększa swój udział demograficzny. Ma to bezpośrednie znaczenie dla dalszych etapów analizy, ponieważ wartości bazowe 2027 i 2028 stanowią podstawę naliczeń PIT na 2029 i 2030. W konsekwencji skutki zmiany granic ujawniają się jako mechanizm wieloletni, a nie jednorazowy ubytek: Gmina traci obszar o relatywnie wyższej dynamice demograficznej, co zwiększa ryzyko narastania różnic wariantowych w czasie.

#### **7.4.4. Mechanizm naliczania PIT JST w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG**

Prognoza dochodów Gminy Tczew z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych została opracowana zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572), w szczególności w oparciu o mechanizm waloryzacji dochodów podatników przewidziany w przepisach regulujących naliczanie udziału JST w PIT. Konstrukcja ustawowa opiera się na dochodzie podatników z roku bazowego przesuniętego o dwa lata względem roku naliczenia, co oznacza, że dochody PIT należne JST w roku  $n$  są wyprowadzane z dochodu podatników PIT z roku  $n-2$  po jego waloryzacji wskaźnikami wynikającymi z parametrów makroekonomicznych.

W praktyce oznacza to, że w dochodach PIT należnych JST na rok 2027 wykorzystywane są dochody podatników z 2025 r., na rok 2028 - dochody z 2026 r., na rok 2029 - dochody z 2027 r., a na rok 2030 - dochody z 2028 r. Taki sposób konstrukcji powoduje, że dla rzetelnej analizy skutków zmiany granic w

układzie **Gmina Tczew vs GT-ZG** kluczowe znaczenie ma wcześniejsze wyznaczenie ciągu wartości bazowych dochodu podatników PIT dla lat 2025-2028, a następnie ich przeliczenie na dochód należny JST poprzez waloryzację i zastosowanie ustawowej stawki udziału.

W niniejszym opracowaniu zastosowano współczynniki waloryzacyjne odpowiadające symulacji, w której rok bazowy 2025 stanowi punkt startu dla naliczeń w latach kolejnych. Jest to podejście spójne z logiką algorytmu, ponieważ zapewnia ciągłość pomiędzy prognozą dochodu podatników (DPIT) a wyliczeniem dochodów należnych budżetowi JST. W odróżnieniu od prostych ekstrapolacji, waloryzacja w systemie dochodów JST jest parametryzowana ustawowo i w praktyce przenosi do budżetów JST ogólnokrajowe uwarunkowania makroekonomiczne, a nie tylko lokalną dynamikę bazy podatkowej.

Kwoty bazowe dochodów podatników PIT dla lat 2025-2028 zostały wyznaczone w części 7.4.3. w ramach modelu prognostycznego dostosowanego do ograniczeń danych w Gminie Tczew.

W dalszym etapie, zgodnie z algorytmem ustawowym, dla kolejnych lat naliczeń wykonuje się waloryzację dochodów podatników sprzed dwóch lat, a następnie przelicza się je na dochód należny Gminie poprzez zastosowanie właściwej stawki udziału JST w PIT. W analizie przyjęto stawkę udziału odpowiadającą gminie, tj. **7%**, co zapewnia spójność z parametrem przeliczeniowym stosowanym w dalszych symulacjach wariantowych. Zastosowanie takiej metodologii jest nie tylko zgodne z logiką nowego systemu dochodów JST, lecz również zapewnia porównywalność wyników z mechanizmem stosowanym przez Ministerstwo Finansów przy ustalaniu kwot dochodów PIT JST.

W konsekwencji uzyskane wartości dochodów z PIT stanowią wiarygodną i możliwą do obrony podstawę do oceny skutków finansowych zmiany granic dla Gminy Tczew, ponieważ łączą wymogi algorytmu ustawowego z koniecznością wariantowego rozdzielenia skutków na układ terytorialny **Gmina Tczew vs GT-ZG**, przy jednoczesnym jawnym opisanu ograniczeń danych i przyjętych metod ich obejścia.

Jeżeli w dalszej części prognozy (dla roku 2030) konieczne byłoby zastosowanie wskaźnika zatrudnienia lub innego parametru, który nie jest dostępny w oficjalnych zestawach makro dla tego roku, wówczas - zgodnie z zasadą ostrożności i ciągłości - przyjmowana będzie wartość z ostatniego dostępnego roku referencyjnego, z wyraźnym zaznaczeniem tego założenia w tekście oraz w tabelach obliczeniowych.

#### 7.4.4.1. Współczynnik waloryzacyjny PIT

Dochody podatników PIT waloryzuje się według wzoru:

$$DPIT_n = DPIT_{n-2} \times ( E(WYN_n) / WYN_{n-2} ) \times ( E(ZAT_n) / ZAT_{n-2} )$$

gdzie:

- **n** – rok budżetowy (rok naliczenia PIT JST),
- **n-2** – rok bazowy, z którego pochodzą dane o dochodach podatników (DPIT),
- **DPIT<sub>n</sub>** – dochody podatników PIT po waloryzacji na rok n,
- **DPIT<sub>n-2</sub>** – dochody podatników PIT w roku n-2,
- **E(WYN<sub>n</sub>)** – prognozowane przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku n,
- **WYN<sub>n-2</sub>** – przeciętne wynagrodzenie w roku n-2 (wartość referencyjna),
- **E(ZAT<sub>n</sub>)** – prognozowane zatrudnienie w gospodarce narodowej w roku n,
- **ZAT<sub>n-2</sub>** – zatrudnienie w roku n-2 (wartość referencyjna).

Powyższy wzór w praktyce sprowadza się do wyznaczenia rocznego **czynnika waloryzacji** dla przejścia z roku bazowego (*n-2*) na rok naliczenia (*n*), a następnie przeliczenia zwaloryzowanego DPIT na dochód JST poprzez stawkę udziału.

#### Wyliczenie współczynników waloryzacji DPIT

a) 2027 / 2025

$$\frac{E(WYN_{2027})}{WYN_{2025}} \times \frac{E(ZAT_{2027})}{ZAT_{2025}} = 1,1299577 \approx 113,0\%$$

b) 2028 / 2026

$$\frac{10\,628}{9\,420} \times \frac{11\,037}{11\,051} = 1,1268085 \approx 112,68\%$$

c) 2029 / 2027

$$\frac{11\,269}{10\,006} \times \frac{11\,030}{11\,048} = 1,1243894 \approx 112,44\%$$

d) 2030<sup>4</sup> / 2028

$$\frac{11\,934}{10\,628} \times \frac{11\,030}{11\,037} = 1,12217 \approx 112,22\%$$

Powyższe czynniki waloryzacji są **wspólne** dla obu wariantów (bo wynikają z parametrów makro), natomiast różnice wariantowe powstają na poziomie **DPIT<sub>n-2</sub>** przypisanego do obszarów (SW vs GT-ZG) w oparciu o przyjętą alokację terytorialną.

#### 7.4.4.2. Waloryzacja DPIT i przeliczenie na dochód naliczony w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG

W tym punkcie wykonywany jest przejściowy krok pomiędzy prognozą **dochodu podatników PIT (DPIT)** a dochodem budżetu JST z PIT. Zgodnie z mechaniką ustawy, dla roku naliczenia *n* punktem wyjścia jest **DPIT z roku bazowego n-2**, który następnie podlega waloryzacji czynnikiem wynikającym z relacji wynagrodzeń i zatrudnienia (WYN i ZAT). Dopiero tak zwaloryzowaną kwotę mnoży się przez **stawkę udziału gminy w PIT = 7%**, uzyskując **dochód naliczony**.

W układzie wariantowym **Gmina Tczew vs GT-ZG** czynniki waloryzacji są identyczne dla obu wariantów (wynikają z parametrów makro), natomiast różnice wynikają wyłącznie z tego, że inne jest **DPIT przypisany terytorialnie** do wariantu bazowego i do GT-ZG. Z technicznego punktu widzenia **ubytek PIT** w wariantcie GT-ZG jest równy części przypisanej do **SW (Bałdowo + Rokitki)** – zarówno przed waloryzacją, jak i po waloryzacji oraz po przeliczeniu stawką 7%.

**Tabela 27 Waloryzacja DPIT: przejście z roku bazowego (n-2) na rok naliczenia (n) (zł)**

Rok naliczenia (n)	Rok bazowy (n-2)	Czynnik waloryzacji	DPIT bazowy - Gmina Tczew	DPIT po waloryzacji - Gmina Tczew	DPIT po waloryzacji - GT-ZG	DPIT po waloryzacji - SW (ubytek)
2027	2025	1,129958	824 195 727	931 306 308	751 470 699	<b>179 835 609</b>
2028	2026	1,126808	917 699 414	1 034 071 500	831 765 911	<b>202 305 589</b>
2029	2027	1,124389	1 021 214 441	1 148 242 693	919 742 396	<b>228 500 296</b>
2030	2028	1,12217	1 136 354 737	1 275 183 195	1 017 063 349	<b>258 119 847</b>

źródło: opracowanie własne

**Tabela 28 Ubytek dochodów z PIT po zmianie granic - wylczenie na podstawie waloryzacji DPIT (7%) (zł)**

Rok naliczenia (n)	PIT naliczony 7% - Gmina Tczew	PIT naliczony 7% - GT-ZG	Ubytek PIT (SW)
2027	65 191 442	52 602 949	<b>12 588 493</b>
2028	72 385 005	58 223 614	<b>14 161 391</b>
2029	80 376 988	64 381 968	<b>15 995 021</b>
2030	89 262 824	71 194 434	<b>18 068 389</b>

źródło: opracowanie własne

Powyższe wyniki jednoznacznie pokazują, że wyłączenie sołectw **SW (Bałdowo i Rokitki)** przekłada się na **istotny, trwały i narastający ubytek dochodów z PIT** po stronie budżetu Gminy pozostającej po zmianie granic (GT-ZG). Na tym etapie analizowany jest **dochód naliczony**, czyli kwota wynikająca wprost z sekwencji **DPIT → waloryzacja ustawowa → stawka udziału 7%**. Jest to kluczowy moment analizy, ponieważ zamienia ubytek terytorialny (odpływ mieszkańców i bazy podatników w SW) na wymiar

<sup>4</sup> Ze względu na brak w oficjalnych danych z MF oraz możliwości wylczenia dotyczących przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej na 2030 r. przyjęto wartość z roku 2029.

budżetowy, który w dalszej części opracowania będzie dodatkowo konfrontowany z mechanizmami systemowymi, w tym z korektą z tytułu zamożności.

W roku naliczenia **2027** (opartym na roku bazowym **2025**) dochód naliczony z PIT dla wariantu bazowego wynosi **65,19 mln zł**, podczas gdy dla wariantu **GT-ZG** spada do **52,60 mln zł**. Oznacza to **ubytek 12,59 mln zł rocznie**, który jest bezpośrednim skutkiem przejścia SW. Co istotne, luka ta nie ma charakteru stałej, jednej kwoty - w kolejnych latach **narasta**: do **14,16 mln zł w 2028 r.**, **15,99 mln zł w 2029 r.** oraz **18,07 mln zł w 2030 r.** W efekcie łączny ubytek dochodów naliczonych z PIT w czteroletnim okresie naliczeń **2027-2030** wynosi **60,81 mln zł** (dokładnie **60 813 294 zł**). To jest skala, która wprost ogranicza przestrzeń budżetową po stronie dochodów bieżących i pracuje przeciw wynikowi operacyjnemu GT-ZG w całym horyzoncie.

Mechanizm narastania ubytku jest dwutorowy. Po pierwsze, waloryzacja ustawowa przenosi na dochód naliczony wspólną dynamikę makroekonomiczną (wynagrodzenia i zatrudnienie), więc rosną zarówno kwoty w wariantie bazowym, jak i w GT-ZG. Po drugie, w modelu demograficznym udział SW w populacji rośnie w czasie, co oznacza, że obszar przejmowany w całości „zabiera” nie tylko stan bazowy, ale również relatywnie większą część przyszłego potencjału. Widać to w liczbach: dochód naliczony z PIT dla całej Gminy rośnie z **65,19 mln zł** w 2027 r. do **89,26 mln zł** w 2030 r., natomiast równolegle różnica pomiędzy wariantami zwiększa się z **12,59 mln zł** do **18,07 mln zł**. To jest istota skutku wieloletniego: utrata SW obniża poziom PIT i jednocześnie ogranicza tempo wzrostu tej pozycji w kolejnych latach.

Z punktu widzenia stabilności finansowej GT-ZG ma to trzy konsekwencje. Po pierwsze, ubytek PIT jest dochodem o najwyższej wadze dla budżetu bieżącego, bo zasila dochody bieżące i pracuje bezpośrednio na wynik operacyjny. Po drugie, PIT w nowym systemie ma większą wagę w budowaniu relacji dochodowych w przeliczeniu na mieszkańca, co oznacza, że utrata SW może pogarszać pozycję Gminy w ujęciu wskaźnikowym, a nie tylko nominalnym. Po trzecie, rosnąca luka PIT w kolejnych latach zwiększa ryzyko, że efekty zmiany granic będą wzmacniane przez mechanizmy systemowe: przy niezmiennych potrzebach wydatkowych po stronie GT-ZG dochody bieżące rosną wolniej, co ogranicza przestrzeń budżetową i może nasilać presję na działania kompensacyjne w innych strumieniach dochodów.

Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawione wartości są nadal **dochodem naliczonym**, a nie ostatecznie należnym. Jeżeli w danym roku zadziała **korekta z tytułu zamożności**, to PIT naliczony może zostać jeszcze **poniższy** w procesie ustalania finalnych kwot dochodów JST. Oznacza to, że pokazana luka pomiędzy wariantem bazowym a GT-ZG wyznacza bazową skalę utraty potencjału PIT, natomiast w dalszych częściach opracowania konieczne będzie sprawdzenie, czy mechanizmy systemowe tę lukę częściowo kompensują, czy też – poprzez korekty – dodatkowo ją wzmacniają.

## 7.5. Prognoz dochodów CIT w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG

### 7.5.1. Analiza dochodów podatników CIT dla finansów Gminy Tczew

W nowym systemie dochodów JST obowiązującym od 1 stycznia 2025 r. udział JST w podatku CIT jest – analogicznie jak w PIT – pochodną **dochodu podatników CIT przypisanego do JST w ujęciu ustawowym**, a następnie waloryzowanego i przeliczanego według mechanizmów przewidzianych ustawą o dochodach JST. W konsekwencji CIT w analizie skutków zmiany granic dla Gminy Tczew nie może być traktowany jako dochód neutralny terytorialnie. O ile w PIT podstawowym nośnikiem zmian jest ludność i jej struktura, o tyle w CIT decydujące znaczenie ma **lokalizacja aktywności gospodarczej** oraz koncentracja podatników, a więc to, jakie podmioty i jakie funkcje gospodarcze pozostaną w granicach Gminy po zmianie oraz jaka część bazy gospodarczej zostanie przejęta przez Gminę Miejską Tczew.

W układzie wariantowym **Gmina Tczew vs GT-ZG** kluczowe jest zatem nie tylko pytanie o ubytek mieszkańców wynikający z wyłączenia SW, lecz przede wszystkim o to, czy na obszarze objętym zmianą granic (SW oraz OCW) znajdują się **aktywa i działalności**, które generują lub mogą generować dochód podatników CIT. CIT jest dochodem szczególnie wrażliwym na zmianę granic, ponieważ nawet relatywnie niewielki obszar może obejmować elementy o ponadprzeciętnym znaczeniu dla bazy podatkowej. Jednocześnie CIT jest bardziej zmienny w czasie niż PIT, gdyż zależy od wyników finansowych

przedsiębiorstw, koniunktury oraz zdarzeń jednorazowych po stronie podatników, co wymaga ostrożności interpretacyjnej przy budowie projekcji.

Istotnym ograniczeniem metodycznym – wspólnym dla PIT i CIT – jest fakt, że **Naczelnik Urzędu Skarbowego w Tczewie odmówił udostępnienia dochodów podatników PIT i CIT za lata 2021–2024 w podziale na sołectwa**. Oznacza to brak bezpośredniego materiału, który pozwoliłby jednoznacznie przypisać dochód podatników CIT do obszarów **SW i OCW** na podstawie danych administracji skarbowej. Jednocześnie dostępne są wartości dochodów podatników CIT przekazane przez Ministerstwo Finansów w materiałach do wyliczeń dochodów JST, w szczególności dla lat bazowych **2022 i 2024**. Dane te stanowią punkt startu do dalszego modelowania, a dodatkowo wskazują na obniżenie poziomu dochodu podatników CIT przypisanego Gminie Tczew w ujęciu ustawowym pomiędzy tymi latami, co ma znaczenie dla doboru założeń prognostycznych i sposobu interpretacji wyników.

W tych warunkach konstrukcja wariantu dochodowego CIT dla analizy zmiany granic wymaga zastosowania **metody pośredniej**, w której dochód podatników CIT dla obszarów objętych zmianą granic nie jest wyznaczany wprost w układzie sołectw, lecz rozdzielany i modelowany na podstawie dostępnych danych oraz mierników o jednoznacznym zakotwiczeniu terytorialnym, pozwalających opisać koncentrację funkcji gospodarczych. Priorytetem – analogicznie jak w części PIT – pozostaje, aby zastosowana metodyka była spójna z układem porównawczym **Gmina Tczew vs GT-ZG**, możliwa do weryfikacji, odporna na zarzut dowolności oraz wyraźnie rozdzielająca dane źródłowe od elementów modelowych.

**Tabela 29 Wyliczenia bazowe (MF): dochody podatników CIT przypisane Gminie Tczew (lata referencyjne)**

	Rok 2022	Rok 2024
<b>Dochody podatników CIT (zł)</b>	125 631 175	89 005 031

źródło: opracowanie własne

Wartość z 2024 r. jest niższa od 2022 r., co wprost oznacza, że prognoza CIT nie może być budowana wyłącznie przez mechaniczne „przedłużenie trendu wzrostowego”, lecz wymaga ostrożnego podejścia, które rozdzieli dwa porządki: (1) bazę dochodu podatników CIT w ujęciu ustawowym i jej zmienność, oraz (2) wpływ zmiany granic na przypisanie tej bazy do wariantu GT-ZG, zależnie od tego, jakie elementy aktywności gospodarczej zostaną przejęte wraz z obszarem SW i fragmentami OCW.

#### 7.5.2. CIT - założenia, model i sposób liczenia w warunkach ograniczonych danych

W części CIT kluczowym ograniczeniem analitycznym jest brak danych administracji skarbowej pozwalających przypisać dochody podatników CIT do obszarów SW i OCW w układzie terytorialnym stosowanym w opracowaniu. Jednocześnie CIT jest strumieniem dochodowym silnie zależnym od lokalizacji aktywności gospodarczej oraz koncentracji podatników, a więc z natury rzeczy bardziej „punktowym” i wrażliwym terytorialnie niż PIT. W takich warunkach konieczne jest zastosowanie metody pośredniej, która nie będzie udawała precyzji nieosiągalnej przy dostępnych danych, ale zapewni trzy cechy wymagane dla opracowania poddawanego ocenie publicznej: przejrzystość założeń, możliwość weryfikacji oraz logiczny związek pomiędzy danymi wejściowymi a wynikiem.

W niniejszym opracowaniu przyjmuje się mechanizm alokacji CIT oparty o obserwowalny miernik lokalizacji i skali działalności gospodarczej, tj. **udział obszarów w dochodach z podatku od nieruchomości od osób prawnych**. Jest to podejście adekwatne metodycznie, ponieważ podatek od nieruchomości od osób prawnych jest bezpośrednio powiązany z lokalizacją majątku wykorzystywanego w działalności gospodarczej (grunty, budynki, budowle). W praktyce stanowi więc najbardziej dostępny i weryfikowalny wskaźnik intensywności funkcji gospodarczych na danym obszarze. W warunkach braku danych o CIT w rozbięciu terytorialnym wskaźnik ten może zostać zastosowany jako miernik zastępczy koncentracji działalności gospodarczej oraz bazy podmiotów, które potencjalnie generują wpływ z CIT.

Model opiera się na następującej logice:

Po pierwsze, punktem startu jest **dochód podatników CIT dla całej Gminy Tczew** w ujęciu ustawowym (wartości bazowe przekazane przez Ministerstwo Finansów). Ten strumień jest następnie dzielony na część

przypisaną do **SW** oraz do wariantu **GT-ZG**, przy czym w części demograficznej przyjęto, że OCW w ujęciu ludnościowym pozostaje w 100% po stronie GT-ZG, natomiast w części dochodowej OCW jest ujmowane jako komponent, który może wpływać na dochody lokalizacyjne, w tym na podatek od nieruchomości oraz - pośrednio - na CIT.

Po drugie, dla potrzeb alokacji CIT wyznacza się wskaźniki udziałów terytorialnych oparte o strukturę podatku od nieruchomości od osób prawnych. Dane z lat 2023-2025 pokazują, że udział sołectwa Rokitki w tej kategorii jest wysoki i stabilny (ok. 20-23%), natomiast Bałdowo ma udział niski (ok. 0,8-1,7%), a OCW relatywnie niewielki (ok. 2,3-3,4%). Oznacza to, że z perspektywy lokalizacji działalności gospodarczej i majątku opodatkowanego, główny czynnik potencjalnych skutków terytorialnych leży w obszarze sołectwa Rokitki, podczas gdy sołectwo Bałdowo ma znaczenie marginalne.

Po trzecie, w modelu przyjmuje się, że udział w podatku od nieruchomości od osób prawnych jest wykorzystywany wyłącznie jako **klucz podziału** dochodu podatników CIT na obszary, a nie jako substytut samego CIT. Innymi słowy: model nie zakłada, że CIT jest proporcjonalny do podatku od nieruchomości, tylko że przy braku danych lepsze jest odniesienie do miernika związanego z lokalizacją aktywów gospodarczych niż alokacja „per capita” lub proporcja wyłącznie demograficzna.

Dla zachowania stabilności i odporności wyników na wahania jednoroczne przyjmuje się średni udział z ostatnich trzech lat jako klucz alokacji. Oznacza to, że:

- udział SW w CIT jest wyznaczany jako **średni udział (2023-2025) sołectw Bałdowo i Rokitki w podatku od nieruchomości od osób prawnych**,
- udział GT-ZG w CIT jest domknięciem do 100% (tj. 1 minus udział SW), przy czym OCW jest traktowane jako część GT-ZG w ujęciu wariantowym, ale pozostaje widoczne jako komponent pomocniczy do opisu ryzyka i interpretacji skutków.

Technicznie można to zapisać następująco:

$$\begin{aligned} u_{SW}(CIT) &= \text{średnia z lat 2023-2025 [ udział}_{Bałdowo}(t) + \text{udział}_{Rokitki}(t) ] \\ u_{GT-ZG}(CIT) &= 1 - u_{SW}(CIT) \end{aligned}$$

a następnie:

$$\begin{aligned} DCIT_{SW}(t) &= DCIT_{Gmina}(t) \times u_{SW}(CIT) \\ DCIT_{GT-ZG}(t) &= DCIT_{Gmina}(t) \times u_{GT-ZG}(CIT) \end{aligned}$$

W oparciu o dostarczone dane udziałów dla podatku od nieruchomości od osób prawnych średni udział SW wynosi:

- 2023: 1,67% + 23,06% = **24,73%**,
- 2024: 0,77% + 21,08% = **21,85%**,
- 2025: 1,62% + 20,67% = **22,29%**.

Średnia (2023-2025) = **22,96%**.

Oznacza to, że w modelu bazowym przyjmuje się, iż ok. **22,96%** dochodu podatników CIT przypisanego do Gminy Tczew w ujęciu ustawowym jest związane z obszarem SW, a ok. **77,04%** pozostaje po stronie GT-ZG. Jest to założenie modelowe, które nie przesądza o faktycznym rozmieszczeniu CIT, ale jest logicznie zakotwiczone w terytorialnie mierzalnym wskaźniku aktywności gospodarczej i możliwe do zweryfikowania na danych budżetowych Gminy.

Przyjęty mechanizm ma charakter techniczny i służy temu, aby dochody CIT - wykorzystywane w algorytmie ustawowym i w analizie skutków finansowych - mogły zostać ujęte wariantowo w układzie **Gmina Tczew vs GT-ZG** w warunkach braku danych podatkowych w rozbiciu terytorialnym. Metoda jest jawna, możliwa do odtworzenia oraz opiera się na wskaźniku, który ma logiczny związek z lokalizacją potencjału gospodarczego, co czyni ją obronną w ocenie merytorycznej i publicznej.

**Tabela 30 Dochód podatników CIT wg MF - alokacja do SW i GT-ZG w latach bazowych (2022, 2024)**

Rok (MF)	Dochód podatników CIT - gmina (MF) (zł)	Udział SW w ludności	CIT przypisany do SW (zł)	CIT przypisany do GT-ZG (zł)
2022	125 631 175	22,96%	28 840 730	96 790 445
2024	89 005 031	22,96%	20 432 588	68 572 443

źródło: opracowanie własne

Wyniki powyższej tabeli należy interpretować jako **podział dochodu podatników CIT w ujęciu ustawowym** (MF) na część przypisaną do obszaru SW oraz do wariantu GT-ZG. W roku 2022 część przypisana do SW wynosi ok. **28,84 mln zł**, a w roku 2024 ok. **20,43 mln zł**. Oznacza to, że w układzie wariantowym analiza CIT nie sprowadza się do podziału demograficznego, lecz do identyfikacji tego, jaka część potencjału gospodarczego – a więc i CIT – jest związana z obszarem, który ma zostać przejęty w całości.

Jednocześnie tabela pokazuje istotną cechę danych bazowych MF: pomiędzy 2022 a 2024 r. dochód podatników CIT przypisany Gminie Tczew w ujęciu ustawowym spada. Z punktu widzenia dalszych prognoz oznacza to, że CIT wymaga ostrożności interpretacyjnej: jest bardziej podatny na wahania koniunktury i zdarzenia jednorazowe niż PIT. W modelu skutków zmiany granic kluczowe jest jednak to, że niezależnie od poziomu CIT w danym roku, **mechanizm wariantowy pozostaje stały**: część przypisana do SW stanowi komponent pomniejszający w wariacie GT-ZG, a część przypisana do GT-ZG pozostaje bazą do dalszych etapów waloryzacji i przeliczenia na dochód naliczony JST z CIT.

### 7.5.3. Prognoza dochodów podatników CIT na lata 2025-2028

Prognoza bazy CIT została oparta wyłącznie na oficjalnych wskaźnikach dynamiki PKB publikowanych przez Ministra Finansów w dokumencie Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych (aktualizacja – maj 2025 r.). Przyjęte wskaźniki tempa wzrostu realnego PKB dla lat 2025–2028 wynoszą odpowiednio **3,7%**, **3,5%**, **3,0%** oraz **2,7%**. Takie podejście oznacza umiarkowany, makroekonomicznie uzasadniony wzrost bazy CIT, bez wprowadzania dodatkowych założeń o szczególnej ekspansji lokalnej. Dzięki temu prognoza zachowuje stabilność i przejrzystość, a jednocześnie pozostaje odporna na zarzut przeszacowania.

Metodycznie prognozę wyznacza się w sposób łańcuchowy: wartość dochodu podatników CIT dla roku 2024 (dane MF) stanowi bazę, a dla kolejnych lat 2025–2028 jest indeksowana roczną dynamiką PKB z wytycznych MF.

**Tabela 31 Prognoza dochodów podatników CIT dla Gminy Tczew (ogółem) na lata 2025-2028 - model PKB**

Rok	Dochody podatników CIT - Gmina Tczew (ogółem) (zł)
2024 (baza MF)	89 005 031
2025	92 298 217
2026	95 528 655
2027	98 394 514
2028	101 051 166

źródło: opracowanie własne

W analizie skutków zmiany granic nie wystarcza jednak prognoza CIT w ujęciu ogólnym, ponieważ kluczowe jest przełożenie tej bazy na układ wariantowy **Gmina Tczew vs GT-ZG**. W warunkach braku danych CIT w podziale na sołectwa zastosowano metodę pośrednią, której istotą jest rozdzielenie prognozowanej bazy CIT na części odpowiadające SW oraz GT-ZG za pomocą stałego klucza terytorialno-gospodarczego. Zgodnie z przyjętym wcześniej modelem, jako miernik lokalizacji i koncentracji funkcji gospodarczych wykorzystano strukturę podatku od nieruchomości od osób prawnych. Na tej podstawie wyznaczono udział SW w bazie CIT na poziomie **22,96%**, a udział GT-ZG jako domknięcie do całości, tj. **77,04%**. Oznacza to, że w każdym roku prognozy część **podlegająca utracie** w wyniku wyłączenia SW jest liczona jako stała proporcja bazy CIT ogółem, a część pozostająca zasila wariant GT-ZG. Podział jest arytmetycznie domknięty, tzn. suma części SW i GT-ZG równa się CIT ogółem w danym roku.

**Tabela 32 Prognoza dochodu podatników PIT - wartości bazowe 2025-2028 (układ Gmina Tczew vs GT-ZG) (zł)**

Rok	CIT – Gmina Tczew (ogółem)	CIT przypisany do SW (Bałdowo + Rokitki)	CIT przypisany do GT-ZG (część pozostająca)
<b>2024 (baza MF)</b>	89 005 031	<b>20 432 588</b>	68 572 443
<b>2025</b>	92 298 217	<b>21 188 594</b>	71 109 623
<b>2026</b>	95 528 655	<b>21 930 195</b>	73 598 460
<b>2027</b>	98 394 514	<b>22 588 101</b>	75 806 413
<b>2028</b>	101 051 166	<b>23 197 979</b>	77 853 187

źródło: opracowanie własne

#### 7.5.4. Mechanizm naliczania CIT JST w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG

Prognoza dochodów Gminy Tczew z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych została opracowana zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572), w szczególności w oparciu o mechanizm naliczania i waloryzacji dochodów podatników CIT przewidziany w art. 12 tej ustawy. Konstrukcja ustawowa opiera się na dochodzie podatników CIT z roku bazowego przesuniętego o dwa lata względem roku naliczenia, co oznacza, że dochody CIT należne JST w roku n są wyprowadzane z dochodu podatników CIT z roku n-2 po jego waloryzacji wskaźnikami wynikającymi z parametrów makroekonomicznych.

W praktyce oznacza to, że w dochodach CIT należnych JST na rok 2027 wykorzystywane są dochody podatników CIT z 2025 r., na rok 2028 - dochody z 2026 r., na rok 2029 - dochody z 2027 r., a na rok 2030 - dochody z 2028 r. Taki sposób konstrukcji powoduje, że dla rzetelnej analizy skutków zmiany granic w układzie **Gmina Tczew vs GT-ZG** kluczowe znaczenie ma wcześniejsze wyznaczenie ciągu wartości bazowych dochodu podatników CIT dla lat 2025–2028, a następnie ich przeliczenie na dochód naliczony JST poprzez waloryzację i zastosowanie ustawowej stawki udziału.

W niniejszym opracowaniu przyjęto podejście spójne z logiką algorytmu ustawowego: najpierw wyznacza się bazę dochodu podatników CIT dla lat 2025-2028, a dopiero potem przechodzi do etapu waloryzacji i przeliczenia na dochód naliczony JST. Jest to istotne, ponieważ waloryzacja w systemie dochodów JST jest parametryzowana ustawowo i w praktyce przenosi do budżetów JST uwarunkowania makroekonomiczne, a nie tylko lokalną dynamikę bazy gospodarczej. Z tego względu model CIT w analizie skutków zmiany granic musi łączyć dwa porządki: (1) budowę ciągu bazowego dochodów podatników, (2) ustawowy mechanizm waloryzacji i naliczenia dochodu JST.

Kwoty bazowe dochodów podatników CIT dla lat 2025-2028 zostały wyznaczone w części prognostycznej opracowania dla całej Gminy Tczew w oparciu o oficjalne wskaźniki makro (PKB) i dane Ministerstwa Finansów. W przeciwieństwie do PIT, gdzie nośnikiem skutków jest ludność, CIT jest silniej powiązany z lokalizacją aktywności gospodarczej oraz koncentracją podatników.

W opracowaniu przyjęto, że dochód podatników CIT jest alokowany terytorialnie zgodnie z metodologią opisaną w części 7.5.3.

W dalszym etapie, zgodnie z art. 12 ust. 1–2 ustawy, dla kolejnych lat naliczeń wykonuje się waloryzację dochodów podatników sprzed dwóch lat, a następnie przelicza się je na dochód naliczony JST z CIT poprzez zastosowanie właściwej stawki udziału. Zgodnie z art. 12 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy, **wysokość udziału gminy w podatku CIT wynosi 1,6%**, co stanowi podstawowy parametr przeliczeniowy w dalszych symulacjach wariantowych. Zastosowanie tej metodologii zapewnia porównywalność wyników z mechanizmem stosowanym przez Ministerstwo Finansów, a jednocześnie umożliwia rozdzielenie skutków zmiany granic w układzie terytorialnym przy ograniczonym dostępie do danych podatkowych.

W konsekwencji uzyskane wartości dochodów z CIT stanowią wiarygodną i możliwą do obrony podstawę oceny skutków finansowych zmiany granic dla Gminy Tczew, ponieważ łączą wymogi algorytmu ustawowego z koniecznością wariantowego rozdzielenia skutków na układ **Gmina Tczew vs GT-ZG**, przy jednoczesnym jawnym opisanu ograniczeń danych oraz zastosowanej metody ich obejścia. Należy

jednocześnie podkreślić, że na tym etapie mowa jest o dochodzie naliczonym, który może w dalszym przebiegu wyliczeń podlegać dodatkowym mechanizmom systemowym, w tym ewentualnej korekcie z tytułu zamożności - co oznacza, że dochód należny budżetowi może być niższy od dochodu naliczonego.

#### 7.5.4.1. Współczynnik waloryzacyjny CIT

W systemie dochodów JST obowiązującym od 1 stycznia 2025 r. dochody podatników podatku dochodowego od osób prawnych podlegają waloryzacji przed przeliczeniem na dochód naliczony JST. W niniejszym opracowaniu - na potrzeby prognozy wariantowej **Gmina Tczew vs GT-ZG** - waloryzację dochodów podatników CIT odwzorowano w formie współczynnika, który opisuje przejście z roku bazowego **n-2** na rok naliczenia **n**.

W ujęciu roboczym, zgodnym z zastosowaną symulacją, dochody podatników CIT po waloryzacji wyznacza się według zależności:

$$DCIT_n = DCIT_{n-2} \times ( E(PKB_n) / PKB_{n-2} )$$

gdzie:

- **n** - rok budżetowy (rok naliczenia CIT JST),
- **n-2** - rok bazowy, z którego pochodzą dane o dochodach podatników (DCIT),
- **DCIT<sub>n</sub>** - dochody podatników CIT po waloryzacji na rok n,
- **DCIT<sub>n-2</sub>** - dochody podatników CIT w roku n-2,
- **E(PKB<sub>n</sub>)** - prognozowany nominalny PKB (w cenach bieżących) w roku n,
- **PKB<sub>n-2</sub>** - nominalny PKB (w cenach bieżących) w roku n-2 (wartość referencyjna).

Wzór ten w praktyce sprowadza się do wyznaczenia rocznego **czynnika waloryzacji** dla przejścia z roku bazowego (n-2) na rok naliczenia (n), a następnie zastosowania tego czynnika do wartości DCIT z roku bazowego.

Źródłem danych makroekonomicznych przyjętych do symulacji jest dokument Ministerstwa Finansów: **Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw - Aktualizacja lipiec 2025 r.** (prognozy nominalnego PKB na lata 2025-2030).

Współczynnik waloryzacji CIT wyznaczono jako relację prognozowanego nominalnego PKB w roku naliczenia do nominalnego PKB z roku bazowego (n-2). Otrzymane wartości stanowią bezpośredni mnożnik do przeliczenia DCIT<sub>n-2</sub> na DCIT<sub>n</sub>.

a) **2027 / 2025**

$$\frac{E(PKB_{2027})}{PKB_{2025}} = \frac{4\,396,3}{3\,901,2} = 1,12691 \approx 112,691\%$$

b) **2028 / 2026**

$$\frac{E(PKB_{2028})}{PKB_{2026}} = \frac{4\,638,3}{4\,160,2} = 1,11492 \approx 111,492\%$$

c) **2029 / 2027**

$$\frac{E(PKB_{2029})}{PKB_{2027}} = \frac{4\,881,6}{4\,396,3} = 1,11039 \approx 111,039\%$$

d) **2030 / 2028**

$$\frac{E(PKB_{2030})}{PKB_{2028}} = \frac{5\,135,4}{4\,638,3} = 1,10718 \approx 110,718\%$$

#### 7.5.4.2. Waloryzacja DCIT i przeliczenie na dochód naliczony w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG

W tym punkcie następuje przełożenie prognozy **dochodu podatników CIT (DCIT) na dochód naliczony budżetu Gminy z CIT**. Mechanizm jest zgodny z konstrukcją ustawy: dla roku naliczenia **n** punktem wyjścia jest **DCIT z roku bazowego n-2**. Kwota ta podlega waloryzacji czynnikiem makroekonomicznym, który - w przyjętej w opracowaniu symulacji - wynika z relacji **nominalnego PKB w cenach bieżących** pomiędzy rokiem naliczenia a rokiem bazowym. Dopiero po wykonaniu waloryzacji uzyskuje się wartość DCIT w cenach i relacjach właściwych dla roku **n**, a następnie przelicza się ją na dochód naliczony JST poprzez zastosowanie ustawowej stawki udziału gminy w CIT, tj. **1,6%**.

W efekcie zastosowana sekwencja obliczeń ma zawsze postać: **DCIT (n-2) → waloryzacja (PKB nominalny) → dochód naliczony JST (1,6%)**, co zapewnia porównywalność wyników w układzie **Gmina Tczew vs GT-ZG** oraz pełną przejrzystość przejścia od wielkości bazowych do wartości budżetowych.

W układzie wariantowym **Gmina Tczew vs GT-ZG** czynniki waloryzacji są identyczne dla obu wariantów (wynikają z parametrów makro), natomiast różnice wynikają wyłącznie z tego, że inny jest **DCIT przypisany terytorialnie** do wariantu bazowego i do GT-ZG. Z technicznego punktu widzenia **ubytek CIT w wariantie GT-ZG jest równy części przypisanej do SW (Bałdowo + Rokitki)** - zarówno przed waloryzacją, jak i po waloryzacji oraz po przeliczeniu stawką 1,6%.

**Tabela 33 Waloryzacja DCIT - przejście z roku bazowego (n-2) na rok naliczenia (n)**

Rok naliczenia (n)	Rok bazowy (n-2)	Czynnik waloryzacji	DCIT bazowy - Gmina Tczew (zł)	DCIT po waloryzacji - Gmina Tczew (zł)	DCIT po waloryzacji - GT-ZG (zł)	DCIT po waloryzacji - SW (ubytek) (zł)
2027	2025	1,12691	92 298 217	104 011 784	80 134 111	<b>23 877 673</b>
2028	2026	1,11492	95 528 655	106 506 808	82 056 360	<b>24 450 448</b>
2029	2027	1,11039	98 394 514	109 256 284	84 174 647	<b>25 081 637</b>
2030	2028	1,10718	101 051 166	111 881 830	86 197 454	<b>25 684 376</b>

źródło: opracowanie własne

**Tabela 34 Ubytek dochodów z CIT po zmianie granic - wyliczenie na podstawie waloryzacji DCIT (1,6%) (zł)**

Rok naliczenia (n)	CIT naliczony 1,6% - Gmina Tczew	CIT naliczony 1,6% - GT-ZG	Ubytek CIT (SW)
2027	1 664 189	1 282 146	<b>382 043</b>
2028	1 704 109	1 312 902	<b>391 207</b>
2029	1 748 101	1 346 794	<b>401 306</b>
2030	1 790 109	1 379 159	<b>410 950</b>

źródło: opracowanie własne

Powyższe wyniki jednoznacznie pokazują, że przejście sołectw **SW (Bałdowo i Rokitki)** przekłada się na **trwały i narastający ubytek dochodów z CIT** po stronie budżetu Gminy pozostającej po zmianie granic (GT-ZG). W ujęciu budżetowym nie jest to efekt jednorazowy - mechanizm ustawowy powoduje, że raz utracona część bazy CIT pozostaje poza Gminą w całym horyzoncie, a waloryzacja jedynie przenosi wspólną dynamikę makro na całą ścieżkę, powiększając w czasie również wartość utraconej części.

W roku naliczenia **2027** dochód naliczony z CIT dla wariantu bazowego wynosi **1,66 mln zł**, natomiast dla wariantu **GT-ZG** jedynie **1,28 mln zł**, co oznacza **ubytek 0,38 mln zł rocznie**. W kolejnych latach luka dochodowa nie maleje, lecz **systematycznie rośnie**: do **0,39 mln zł w 2028 r.**, **0,40 mln zł w 2029 r.** oraz **0,41 mln zł w 2030 r.** W efekcie łączne ubytki w samym czteroletnim okresie naliczeń **2027-2030** wynoszą **1 585 506 zł (ok. 1,59 mln zł)**. To oznacza, że zmiana granic nie tylko obniża poziom CIT w każdym roku, ale również odbiera Gminie część przyszłej ścieżki tej pozycji, ograniczając zdolność do odbudowy dochodów w kolejnych latach.

Należy przy tym podkreślić, że wskazane kwoty mają charakter **dochodu naliczonego**, tj. wynikają bezpośrednio z sekwencji: **DCIT → waloryzacja → stawka 1,6%**. Jeżeli w danym roku zostanie

zastosowana **korekta z tytułu zamożności**, dochód należny może zostać jeszcze pomniejszony. W praktyce oznacza to, że zaprezentowana luka pomiędzy wariantem bazowym a **GT-ZG** stanowi **bazową, minimalną skalę utraty potencjału CIT**, która – zależnie od działania mechanizmów systemowych – może zostać dodatkowo pogłębiona.

#### 7.6. Skutki zmiany granic dla dochodów naliczonych z PIT i CIT w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG (2027–2030)

Poniższe zestawienie syntetyzuje skutki zmiany granic w dwóch kluczowych strumieniach dochodów podatkowych JST naliczanych algorytmicznie w nowym systemie: PIT (7%) i CIT (1,6%). W obu przypadkach punktem odniesienia jest dochód naliczony, tj. wynik mechanizmu: dochód podatników z roku bazowego  $n-2$  → waloryzacja ustawowa → stawka udziału. Oznacza to, że wartości pokazują bezpośredni ubytek potencjału dochodowego wynikający z utraty części bazy przypisanej do obszarów wyłączanych, zanim zadziałają ewentualne korekty systemowe (w tym korekta z tytułu zamożności), które mogą dodatkowo zmienić dochód finalnie należny.

##### Skala i dynamika ubytku PIT

Ubytek PIT jest dominującym skutkiem dochodowym zmiany granic. W roku naliczenia 2027 (bazującym na roku 2025) dochód naliczony z PIT spada z 65,19 mln zł w wariantcie Gmina Tczew do 52,60 mln zł w wariantcie GT-ZG, co oznacza ubytek 12,59 mln zł rocznie. W kolejnych latach luka narasta: 14,16 mln zł w 2028 r., 16,00 mln zł w 2029 r. oraz 18,07 mln zł w 2030 r. Mechanizm jest strukturalny: ubytek nie jest jednorazowym odcięciem stałej kwoty, lecz rośnie wraz z waloryzacją ustawową oraz z tym, że w wariantcie GT-ZG trwale wypada część bazy, która w scenariuszu bazowym pracowałaby również w latach kolejnych.

Łącznie w latach 2027-2030 ubytek PIT wynosi **60 813 294 zł**.

##### Skala i dynamika ubytku CIT

Ubytek CIT ma mniejszą skalę nominalną, ale jest również trwały i narastający w horyzoncie prognozy. Dochód naliczony z CIT spada z 1,664 mln zł w 2027 r. do 1,282 mln zł w wariantcie GT-ZG, co daje ubytek 0,382 mln zł. W kolejnych latach ubytek stopniowo rośnie do 0,391 mln zł (2028), 0,401 mln zł (2029) oraz 0,411 mln zł (2030). W praktyce oznacza to, że GT-ZG traci nie tylko część bieżącej bazy CIT, lecz także udział w jej waloryzowanej ścieżce w kolejnych latach.

Łącznie w latach 2027-2030 ubytek CIT wynosi **1 585 506 zł**.

##### Efekt łączny PIT + CIT i wnioski zarządcze

W ujęciu skumulowanym (2027–2030) łączny ubytek dochodów naliczonych z PIT i CIT wynosi **62 398 800 zł**, z czego **około 97,5%** stanowi PIT (60,81 mln zł), a **około 2,5%** CIT (1,59 mln zł). W ujęciu rocznym łączna strata narasta z **12 970 536 zł** w 2027 r. do **18 479 339 zł** w 2030 r., co jednoznacznie wskazuje na pogarszanie się relacji dochodowej GT-ZG wraz z upływem czasu, a nie tylko na jednorazowe obniżenie poziomu dochodów.

Na tym etapie kluczowe jest rozróżnienie: przedstawione kwoty są dochodem naliczonym. Jeżeli w kolejnych latach zadziała korekta z tytułu zamożności, dochód naliczony może zostać dodatkowo pomniejszony przy ustalaniu kwot finalnie należnych. Z punktu widzenia oceny skutków zmiany granic oznacza to, że zaprezentowana luka PIT i CIT wyznacza minimalną, bezpośrednią skalę utraty potencjału dochodowego, która następnie może zostać wzmocniona (lub tylko częściowo złagodzona) przez mechanizmy systemowe.

### 7.7. Prognozy dochodów z PIT i CIT naliczony - podsumowanie

**Tabela 35 Dochody naliczone z PIT i CIT – warianty terytorialne (Gmina Tczew vs GT-ZG)**

Rok	PIT naliczony – Gmina Tczew	PIT naliczony – GT-ZG	CIT naliczony – Gmina Tczew	CIT naliczony – GT-ZG
2026	59 034 782	<b>59 034 782</b>	1 627 724	<b>1 627 724</b>
2027	65 191 442	<b>52 602 949</b>	1 664 189	<b>1 282 146</b>
2028	72 385 005	<b>58 223 614</b>	1 704 109	<b>1 312 902</b>
2029	80 376 988	<b>64 381 968</b>	1 748 101	<b>1 346 794</b>
2030	89 262 824	<b>71 194 434</b>	1 790 109	<b>1 379 159</b>

Źródło: opracowanie własne oraz dane na rok 2026 z Uchwały NR XXI/146/2025 Rady Gminy Tczew z dnia 18 grudnia 2025 r.

### 7.8. Kwota kalkulacyjna

Kwota kalkulacyjna w analizie wariantowej powinna być liczona odrębnie dla obu układów terytorialnych, ponieważ wprost zależy od sumy dochodów naliczonych z PIT i CIT, a ta - po zmianie granic - różni się pomiędzy wariantem bazowym (Gmina Tczew) i wariantem po wyłączeniu obszarów (GT-ZG).

**Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z 1 października 2024 r. o dochodach JST**, kwota kalkulacyjna w roku budżetowym  $n$  jest wyznaczana jako iloczyn kwoty kalkulacyjnej z roku  $n-1$  oraz wskaźnika równego relacji sumy dochodów JST z PIT i CIT w roku  $n$  do tej samej sumy w roku  $n-1$ . Oznacza to, że mechanicznie podąża ona za zmianą łącznej bazy PIT+CIT, a przez to stanowi kluczowy element toru obliczeniowego wpływającego na część subwencyjną w kolejnych latach.

W analizie skutków zmiany granic mechanizm ten ma znaczenie systemowe: subwencja ogólna jest konstruowana w relacji do potrzeb finansowych oraz kwoty kalkulacyjnej, więc spadek (lub wolniejszy wzrost) sumy PIT+CIT w wariantcie GT-ZG przekłada się na odmienną ścieżkę kwoty kalkulacyjnej niż w wariantcie bazowym. Dlatego w tej części opracowania kwoty kalkulacyjne dla lat 2027–2030 zostaną policzone równoległe dla obu wariantów: (1) Gmina Tczew oraz (2) GT-ZG.

Rok **2026** jest rokiem wspólnego punktu startowego (stan obecny – bez zmiany granic), dlatego dla 2026 przyjęto te same wartości DPIT i DCIT dla obu wariantów. Kwota kalkulacyjna **KK<sub>2026</sub> = 31 333 701 zł** oraz dochody naliczone **PIT 59 034 782 zł** i **CIT 1 627 724 zł** wynikają z informacji przekazanych Gminie Tczew przez Ministra Finansów w piśmie z dnia **15 października 2025 r.** i stanowią dane wejściowe do dalszych przeliczeń

#### Legenda skrótów i oznaczeń użytych w obliczeniach (układ wariantowy: Gmina Tczew vs GT-ZG)

**PIT<sub>n</sub>** - dochody naliczone JST z tytułu udziału w PIT w roku  $n$

**CIT<sub>n</sub>** - dochody naliczone JST z tytułu udziału w CIT w roku  $n$

**S<sub>n</sub>** - suma udziałów podatkowych w roku  $n$ , gdzie  $S_n = DPIT_n + DCIT_n$

**KK<sub>n</sub>** - kwota kalkulacyjna w roku  $n$

**w<sub>n</sub>** - wskaźnik aktualizacji kwoty kalkulacyjnej na rok  $n$ , gdzie  $w_n = S_n / S_{n-1}$

Dla lat 2027–2030 wskaźniki waloryzacyjne kwoty kalkulacyjnej zostaną wyznaczone na podstawie wcześniej obliczonych, algorytmicznych kwot PIT i CIT dla każdego roku i dla każdego wariantu terytorialnego. Technicznie oznacza to, że:

- dla wariantu Gmina Tczew wskaźnik w roku  $n$  liczony jest jako  **$(PIT_n + CIT_n) / (PIT_{n-1} + CIT_{n-1})$** ,
- dla wariantu GT-ZG analogicznie, lecz na kwotach właściwych dla GT-ZG, a następnie:
- **$KK_n = KK_{n-1} \times w_n$** ,  
przy czym w roku 2026 wartości PIT i CIT są identyczne w obu wariantach (zmiana granic nie działa jeszcze w danych 2026), natomiast różnicowanie ścieżek pojawia się od roku 2027 wraz z rozbieżnością sum PIT+CIT pomiędzy Gminą Tczew a GT-ZG.

W efekcie dalsze wyliczenia subwencyjne będą prowadzone na dwóch równoległych ciągach kwoty kalkulacyjnej (Gmina Tczew oraz GT-ZG), co pozwoli ocenić, czy i w jakiej skali mechanizmy subwencji

ogólnej łagodzą ubytki dochodowe zidentyfikowane w etapie 1, czy też nie generują istotnego efektu kompensacyjnego.

W analizie wariantowej wskaźniki  $w_n$  oraz kwoty  $KK_n$  muszą zostać policzone osobno dla dwóch układów terytorialnych:

- **wariant bazowy: Gmina Tczew** (przed zmianą granic),
- **wariant po zmianie granic: GT-ZG** (Gmina Tczew bez obszarów przejmowanych przez Gminę Miejską Tczew).

**Tabela 36** Wskaźniki aktualizacji kwoty kalkulacyjnej i kwota kalkulacyjna - wariant Gmina Tczew (2026-2030)

Rok	PIT (zł)	CIT (zł)	$S_n = \text{PIT} + \text{CIT}$ (zł)	$w_n = S_n / S_{n-1}$	Zależność dla KK	$KK_n$ (zł)
2026	59 034 782	1 627 724	60 662 506	-	$KK_{2026}$ – dane wejściowe	31 333 701
2027	65 191 442	1 664 189	66 855 631	1,102091	$KK_{2027} = KK_{2026} \times w_{2027}$	34 532 605
2028	72 385 005	1 704 109	74 089 114	1,108196	$KK_{2028} = KK_{2027} \times w_{2028}$	38 268 880
2029	80 376 988	1 748 101	82 125 089	1,108464	$KK_{2029} = KK_{2028} \times w_{2029}$	42 419 662
2030	89 262 824	1 790 109	91 052 933	1,10871	$KK_{2030} = KK_{2029} \times w_{2030}$	47 031 116

źródło: opracowanie własne

**Tabela 37** Wskaźniki aktualizacji kwoty kalkulacyjnej i kwota kalkulacyjna - wariant GT-ZG (2026-2030)

Rok	PIT (zł)	CIT (zł)	$S_n = \text{PIT} + \text{CIT}$ (zł)	$w_n = S_n / S_{n-1}$	Zależność dla KK	$KK_n$ (zł)
2026	59 034 782	1 627 724	60 662 506	-	$KK_{2026}$ – dane wejściowe	31 333 701
2027	52 602 949	1 282 146	53 885 095	0,888277	$KK_{2027} = KK_{2026} \times w_{2027}$	27 832 999
2028	58 223 614	1 312 902	59 536 516	1,104879	$KK_{2028} = KK_{2027} \times w_{2028}$	30 752 099
2029	64 381 968	1 346 794	65 728 762	1,104008	$KK_{2029} = KK_{2028} \times w_{2029}$	33 950 549
2030	71 194 434	1 379 159	72 573 593	1,104138	$KK_{2030} = KK_{2029} \times w_{2030}$	37 486 075

źródło: opracowanie własne

Powyższe tabele domykają część dotyczącą kwoty kalkulacyjnej i jednocześnie stanowią punkt wejścia do kolejnego kroku, tj. wyznaczania potrzeb finansowych i oceny potencjalnej reakcji subwencji ogólnej na zmianę granic.

Wariantowanie Gmina Tczew vs GT-ZG nie zmienia konstrukcji algorytmu, ale zmienia jego parametry wejściowe: po zmianie granic spada suma udziałów podatkowych  $S_n = \text{PIT} + \text{CIT}$ , co przekłada się bezpośrednio na wskaźniki aktualizacji  $w_n$  oraz na ścieżkę kwoty kalkulacyjnej  $KK_n$ . W szczególności w wariantcie GT-ZG już w pierwszym roku symulacji (2027)  $w_n < 1$ , co oznacza obniżenie KK w relacji do poziomu bazowego 2026. Dalej, mimo powrotu dodatnich dynamik  $r/r$ , ścieżka  $KK_n$  pozostaje trwale niższa niż w wariantcie bazowym, ponieważ punkt startu został obniżony.

Z perspektywy mechanizmu subwencji jest to różnica kluczowa. Kwota kalkulacyjna pełni funkcję odniesienia po stronie możliwości dochodowych JST, a w kolejnych krokach jest zestawiana z poziomem potrzeb finansowych. W ujęciu syntetycznym logika systemowa sprowadza się do porównania dwóch ścieżek: dynamiki potrzeb finansowych oraz dynamiki możliwości dochodowych mierzonych zmianą KK.

Jeżeli po zmianie granic kwota kalkulacyjna rośnie wolniej lub kształtuje się na niższym poziomie, zwiększa się prawdopodobieństwo wystąpienia efektu łagodzącego w mechanizmie wyrównawczym, pod

warunkiem że potrzeby finansowe nie spadną w porównywalnej skali. Jeżeli natomiast potrzeby obniżą się podobnie jak kwota kalkulacyjna, potencjał kompensacji może być ograniczony, ponieważ relacja pomiędzy potrzebami a możliwościami dochodowymi nie ulega istotnej poprawie.

W kolejnym punkcie wyznaczane są zatem potrzeby finansowe w wariantach oraz sprawdzane jest, czy różnica pomiędzy potrzebami a kwotą kalkulacyjną zmienia się na korzyść GT-ZG, czy też nie generuje istotnego zmniejszenia luki dochodowej ustalonej w etapie pierwszym.

### 7.9. Potrzeby finansowe

Potrzeby finansowe w systemie obowiązującym od 2025 r. stanowią drugi - obok udziałów w PIT i CIT - kluczowy element konstrukcji dochodów JST. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadza logikę, w której punkt ciężkości przesuwa się z prostego podziału subwencji na **ustawowo zdefiniowane potrzeby finansowe**, a następnie na mechanizm ich sfinansowania. W praktyce oznacza to, że subwencja ogólna przestaje być postrzegana jako jednolity transfer, a staje się instrumentem domykającym różnicę pomiędzy poziomem potrzeb a potencjałem dochodowym JST wynikającym przede wszystkim z PIT i CIT.

Potrzeby finansowe są określane w kilku segmentach odpowiadających najważniejszym obszarom kosztów i uwarunkowań funkcjonowania samorządów. Ich wspólną cechą jest oparcie o algorytmy centralne oraz determinanty statystyczne i administracyjne, które w większości mają charakter roczny i są aktualizowane na podstawie danych historycznych. Z perspektywy planowania finansowego oznacza to, że poziom potrzeb w roku n jest w istotnym stopniu funkcją danych z lat wcześniejszych oraz parametrów waloryzacyjnych, a więc nie jest w pełni sterowalny lokalnie w krótkim okresie.

W ujęciu zarządczym szczególnie istotne jest rozróżnienie potrzeb, które mają charakter strukturalny i stabilny, od potrzeb, których wartości mogą istotnie zmieniać się w czasie w wyniku zmian demograficznych, presji kosztowej lub decyzji systemowych. Do pierwszej grupy należą te elementy, które wynikają z cech względnie stałych w krótkim okresie, takich jak parametry przestrzenne, środowiskowe czy część determinant społecznych. Do drugiej – potrzeby, których poziom silnie zależy od zmian w kosztach usług publicznych, w tym w oświacie, oraz od zmian wskaźników makroekonomicznych, które wpływają na waloryzację.

Mechanizm finansowania potrzeb jest ściśle powiązany z dynamiką udziałów PIT i CIT. W tym miejscu kluczowe znaczenie ma kwota kalkulacyjna, która jest aktualizowana zgodnie z art. 31 ust. 2 w oparciu o dynamikę sumy dochodów z PIT i CIT. Oznacza to, że im szybciej rosną dochody podatkowe JST, tym szybciej rośnie kwota kalkulacyjna, a w konsekwencji tym mniejsza przestrzeń dla części subwencyjnej domykającej potrzeby - przy niezmiennych pozostałych parametrach. Z punktu widzenia Gminy mechanizm ten ma bezpośrednie przełożenie na ocenę trwałości dochodów: wzrost PIT i CIT nie tylko zwiększa dochody własne wprost, ale też wpływa na to, jak kształtuje się finansowanie potrzeb w ramach subwencji.

**Tabela 38 Projekcja potrzeb finansowych (zł) - wariant Gmina Tczew (2026-2030)**

Rok	Potrzeby finansowe z tego:	Potrzeby wyrównawcze	Potrzeby ekologiczne	Potrzeby rozwojowe	Potrzeby oświatowe	Potrzeby uzupełniając
2026	29 730 023	0	130 649	2 685 275	26 649 646	264 453
2027	32 267 756	0	135 613	3 210 387	28 647 254	274 502
2028	34 566 346	0	139 682	3 204 893	30 939 035	282 737
2029	37 228 299	0	143 593	3 379 895	33 414 157	290 654
2030	39 912 722	0	147 326	3 379 895	36 087 290	298 211

źródło: opracowanie własne

**Tabela 39 Projekcja potrzeb finansowych (zł) - wariant GT-ZG (2026-2030)**

Rok	Potrzeby finansowe z tego:	Potrzeby wyrównawcze	Potrzeby ekologiczne	Potrzeby rozwojowe	Potrzeby oświatowe	Potrzeby uzupełniając
2026	29 730 023	0	130 649	2 685 275	26 649 646	264 453
2027	32 267 756	0	135 613	3 210 387	28 647 254	274 502
2028	30 566 346	0	139 682	3 204 893	26 939 035	282 737
2029	33 228 299	0	143 593	3 379 895	29 414 157	290 654
2030	35 912 722	0	147 326	3 379 895	32 087 290	298 211

źródło: opracowanie własne

Projekcja potrzeb finansowych pokazuje stronę potrzebową systemu dochodów JST, która w dalszych krokach jest zestawiana z możliwościami dochodowymi mierzonymi kwotą kalkulacyjną. W analizie wariantowej Gmina Tczew vs GT-ZG potrzeby finansowe pełnią funkcję punktu odniesienia do oceny, czy ubytki po stronie dochodów (PIT, CIT oraz podatki i opłaty z art. 24 ust. 5) mogą być w jakimkolwiek zakresie łagodzone przez mechanizmy subwencji ogólnej, czy też subwencja nie wytwarza istotnego efektu amortyzującego.

W wariancie bazowym (Gmina Tczew) łączne potrzeby finansowe rosną stabilnie z 29,73 mln zł w 2026 r. do 39,91 mln zł w 2030 r., czyli o 10,18 mln zł (ok. 34,2%). W ujęciu struktury potrzeb dominują potrzeby oświatowe, które zwiększają się z 26,65 mln zł w 2026 r. do 36,09 mln zł w 2030 r. (wzrost o 9,44 mln zł) i w praktyce odpowiadają za zasadniczą część przyrostu potrzeb ogółem. Pozostałe komponenty mają znaczenie uzupełniające: potrzeby rozwojowe rosną z 2,69 mln zł do 3,38 mln zł, przy czym w końcowych latach projekcji widać stabilizację na poziomie 3,38 mln zł; potrzeby ekologiczne zwiększają się umiarkowanie (130,6 tys. zł → 147,3 tys. zł), a potrzeby uzupełniające również rosną łagodnie (264,5 tys. zł → 298,2 tys. zł). Jednocześnie w całym horyzoncie potrzeby wyrównawcze pozostają równe 0.

Wariant GT-ZG różnicuje ścieżkę potrzeb od 2028 r. W 2026–2027 wartości są identyczne jak w wariancie bazowym, natomiast od 2028 r. łączne potrzeby finansowe są niższe o 4,0 mln zł rocznie (2028: 30,57 mln zł vs 34,57 mln zł; 2029: 33,23 mln zł vs 37,23 mln zł; 2030: 35,91 mln zł vs 39,91 mln zł). Różnica ta wynika w całości z niższego poziomu potrzeb oświatowych w GT-ZG – w tabelach przyjęto obniżenie komponentu oświatowego o 4,0 mln zł w latach 2028–2030 (odpowiednio: 26,94 mln zł; 29,41 mln zł; 32,09 mln zł), przy niezmiennych wartościach potrzeb ekologicznych, rozwojowych i uzupełniających względem wariantu bazowego oraz przy braku potrzeb wyrównawczych (0 w całym horyzoncie). W sensie interpretacyjnym oznacza to, że w modelu skutki terytorialne po stronie potrzeb materializują się wyłącznie przez kanał oświatowy, natomiast nie występują przesłanki do pojawienia się potrzeb wyrównawczych mimo istotnych ubytków dochodowych z etapu 1.

Konsekwencją dla etapu subwencyjnego jest praktyczna i jednoznaczna. Zmiana granic obniża bazę dochodową GT-ZG, ale równolegle - zgodnie z projekcją - obniża także potrzeby (od 2028 r.) poprzez mniejszy komponent oświatowy. W dalszych obliczeniach rozstrzygające będzie więc to, jak relacja pomiędzy ścieżką kwoty kalkulacyjnej a ścieżką potrzeb finansowych układa się w wariancie GT-ZG: czy spadek możliwości dochodowych jest większy niż spadek potrzeb (wtedy presja na wynik systemowy rośnie), czy też obniżenie potrzeb oświatowych w praktyce redukuje przestrzeń do wystąpienia efektu łagodzącego po stronie subwencji i ogranicza potencjalną kompensację ubytków dochodów.

#### 7.9.1. Potrzeby wyrównawcze

Potrzeby wyrównawcze w analizie dla Gminy Tczew są rozpatrywane w logice art. 24 ustawy o dochodach JST, tj. jako potencjalny rezultat algorytmu opartego na indywidualnym wskaźniku zamożności. Wskaźnik ten jest relacją podstawowych dochodów podatkowych gminy do przeliczeniowej liczby mieszkańców, a więc mierzy poziom zamożności dochodowej w ujęciu na mieszkańca w formule ustawowej. W układzie wariantowym Gmina Tczew vs GT-ZG mechanizm ten ma znaczenie systemowe, ponieważ ubytki dochodów po zmianie granic obniżają bazę dochodową wykorzystywaną w wyliczeniach, a tym samym mogą zmieniać pozycję gminy w mechanizmach wyrównawczych.

W ramach symulacji uporządkowano dwa elementy konstrukcyjne wskaźnika: licznik, czyli podstawowe dochody podatkowe, oraz mianownik, czyli przeliczeniową liczbę mieszkańców. Po stronie licznika przyjęto bazę dochodową zgodną z katalogiem ustawowym, obejmującą dochody z podatków i opłat lokalnych

wskazanych w art. 24 ust. 5 (w szczególności: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, PCC, karta podatkowa, opłata skarbową, opłata eksploatacyjna), a także dochody z tytułu udziału w PIT i CIT, które w systemie obowiązującym od 2025 r. mają kluczowe znaczenie dla kształtowania zamożności dochodowej JST. W analizie nie buduje się tych wartości od nowa, ponieważ zostały one już wyliczone i zestawione na wcześniejszym etapie opracowania w układzie wariantowym.

Dla potrzeb niniejszego etapu do licznika wskaźnika włączono więc wartości wynikające bezpośrednio z dotychczasowych obliczeń: (1) łączne dochody z podatków i opłat z art. 24 ust. 5 po stronie wariantu bazowego oraz wariantu GT-ZG w latach 2027–2030, wraz z oszacowanymi ubytkami po zmianie granic (Tabela 34), oraz (2) dochody naliczone z PIT i CIT w latach 2026–2030 w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG, przy czym rok 2026 stanowi punkt odniesienia oparty o dane wejściowe przekazane Gminie przez Ministra Finansów 15 października 2025 r. (PIT 59 034 782 zł, CIT 1 627 724 zł), a lata 2027–2030 wynikają z wcześniejszej symulacji algorytmicznej naliczeń PIT i CIT. Takie ujęcie zapewnia spójność całego modelu: wskaźnik zamożności jest liczony na tej samej bazie dochodowej, która była wcześniej przedmiotem analizy ubytków, a różnica pomiędzy wariantami wynika z tego, że w GT-ZG część strumieni dochodowych zostaje trwale utracona.

Po stronie mianownika, tj. przeliczeniowej liczby mieszkańców, w pełni zgodna kalkulacja wymaga danych i parametrów ustalanych centralnie (w tym przeliczeń wynikających z metodologii ustawowej oraz danych porównawczych dla całej kategorii gmin). Z tego powodu w analizie jednostkowej wyniki potrzeb wyrównawczych należy interpretować jako symulację mechanizmu, a nie jako prognozę nominalnej kwoty subwencji. Celem jest identyfikacja kierunku oddziaływania: czy obniżenie bazy dochodowej po zmianie granic ma potencjał uruchomienia komponentu wyrównawczego, oraz czy ewentualny efekt może mieć skalę istotną względem wcześniej policzonych ubytków dochodów. W aktualnej projekcji, zgodnie z przedstawionymi tabelami potrzeb finansowych, potrzeby wyrównawcze pozostają na poziomie 0 zarówno w wariantie bazowym, jak i w wariantie GT-ZG, co oznacza, że sam spadek dochodów - w świetle przyjętych danych i algorytmicznych parametrów - nie prowadzi do pojawienia się tego komponentu potrzeb.

Tak skonstruowane podejście zachowuje zgodność z ideą algorytmu: po zmianie granic spada licznik wskaźnika zamożności (PIT, CIT oraz podatki i opłaty z art. 24 ust. 5), podczas gdy strona potrzebowa nie wykazuje w tym horyzoncie różnicowania na niekorzyść GT-ZG. W kolejnych krokach oznacza to, że ewentualny wpływ zmiany granic na subwencję ogólną będzie rozpatrywany przede wszystkim przez pryzmat relacji pomiędzy niższymi możliwościami dochodowymi mierzalnymi w kwocie kalkulacyjnej a niezmienną ścieżką potrzeb finansowych, a nie przez pojawienie się potrzeb wyrównawczych jako odrębnego strumienia kompensacyjnego.

#### **7.9.1.1. Przeliczeniowa liczba mieszkańców w latach 2027-2030**

Przeliczeniowa liczba mieszkańców jest parametrem krytycznym dla części subwencyjnej modelu, ponieważ wchodzi do mianownika indywidualnego wskaźnika zamożności. Wskaźnik zamożności jest następnie wykorzystywany do oceny, czy mogą pojawić się potrzeby wyrównawcze oraz jak może kształtować się relacja pomiędzy stroną dochodową i potrzebą w mechanizmie subwencji ogólnej. W konsekwencji nawet przy niezmiennych kwotach nominalnych dochodów, zmiana przeliczeniowej liczby mieszkańców wpływa na wynik wskaźnikowy, a więc na ocenę pozycji jednostki w systemie.

Zgodnie z art. 25 ustawy o dochodach JST przeliczeniową liczbę mieszkańców oblicza się jako iloczyn indeksu bieżących potrzeb wydatkowych (IPW) oraz liczby mieszkańców danej kategorii JST. Jednocześnie przeliczeniowa liczba mieszkańców jest ograniczona do przedziału 75-125% liczby mieszkańców, a różnice wynikające z przeliczenia są rozdzielane w ramach danej kategorii jednostek.

W niniejszym opracowaniu wartości przeliczeniowej liczby mieszkańców zostały przyjęte na podstawie założeń prognostycznych dotyczących liczby ludności w obu wariantach terytorialnych. Ze względu na brak możliwości wiarygodnego zaprognozowania pełnego zestawu determinant składających się na IPW w kolejnych latach oraz brak możliwości odtworzenia w pełni ustawowego przeliczenia w układzie krocącym, przyjęto podejście ostrożnościowe: stabilizację wartości w tych latach, dla których brak było dostatecznie mocnego materiału do modelowania, oraz ograniczoną symulację w latach końcowych horyzontu dla wariantu GT-ZG, w oparciu o prognozy liczby ludności i wynikające z nich efekty dla części determinant.

**Tabela 40 Przeliczeniowa liczba mieszkańców – wartości przyjęte w analizie (2026-2030)**

Rok	Gmina Tczew	GT-ZG
2026	15 576	15 576
2027	15 801	15 801
2028	15 801	15 801
2029	15 801	14 314
2030	15 801	14 380

źródło: opracowanie własne

Dla wariantu bazowego przyjęto stałą przeliczeniową liczbę mieszkańców od 2027 r. (15 801). Oznacza to, że w dalszych obliczeniach zmienność wskaźników zamożności i ewentualnych efektów subwencyjnych będzie w tym wariantcie wynikała przede wszystkim ze zmian po stronie dochodów (PIT, CIT oraz katalogu art. 24 ust. 5), a nie z wahań mianownika.

W wariantcie GT-ZG wartość jest utrzymana na poziomie 15 801 do 2028 r., a następnie przyjmuje niższe poziomy w latach 2029–2030 (14 314 oraz 14 380). W modelu oznacza to, że dopiero w końcowej części horyzontu pojawia się dodatkowy kanał wpływu zmiany granic na wynik wskaźnikowy: przy niższej przeliczeniowej liczbie mieszkańców zmienia się relacja dochodów do mieszkańca w ujęciu algorytmicznym, co może modyfikować ocenę zamożności i logikę ewentualnych potrzeb wyrównawczych.

W analizie potrzeb finansowych nie przewiduje się negatywnych skutków dla wariantu GT-ZG w zakresie kalkulacji czterech z pięciu potrzeb; w szczególności w przedstawionej projekcji nie pojawiają się potrzeby wyrównawcze (pozostają równe 0) w obu wariantach. Oznacza to, że wpływ ubytków dochodowych na stronę potrzebową nie materializuje się w postaci uruchomienia potrzeb wyrównawczych. W konsekwencji etap subwencyjny będzie w największym stopniu testował relację: **niższe możliwości dochodowe (przez PIT/CIT i kwotę kalkulacyjną) przy potrzebach bez komponentu wyrównawczego**, z jednoczesnym uwzględnieniem różnic w przeliczeniowej liczbie mieszkańców w latach 2029-2030 dla GT-ZG.

Przeliczeniowa liczba mieszkańców pełni w modelu rolę parametru porządkującego porównanie wariantów: ogranicza ryzyko sztucznego przesterowania wyników przez słabo weryfikowalne prognozy IPW, a jednocześnie pozwala pokazać, w których latach i w jakim kierunku zmiana granic może oddziaływać na wskaźniki systemowe. Dzięki temu dalsze wyliczenia subwencji ogólnej pozostają spójne logicznie z wcześniej policzonymi ubytkami dochodów, a wnioski dotyczące potencjalnego efektu kompensacyjnego mogą być formułowane na podstawie jawnych, kontrolowalnych

#### 7.9.1.2. Indywidualny wskaźnik zamożności na lata 2027-2030

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o dochodach JST indywidualny wskaźnik zamożności jednostki samorządu terytorialnego wyznacza się jako iloraz sumy podstawowych dochodów podatkowych tej jednostki oraz jej przeliczeniowej liczby mieszkańców. Wskaźnik dla kategorii JST (grupy porównawczej) jest liczony analogicznie, jako relacja sumy podstawowych dochodów podatkowych wszystkich JST w danej kategorii do przeliczeniowej liczby mieszkańców tej kategorii (art. 24 ust. 4). W praktyce wskaźnik zamożności jest miernikiem pozycji dochodowej jednostki w ujęciu na mieszkańca (w ujęciu przeliczeniowym), a następnie stanowi kluczowy parametr wejściowy do oceny, czy i w jakim zakresie mogą pojawić się potrzeby wyrównawcze.

W niniejszej analizie wskaźnik wyznaczono dla dwóch wariantów terytorialnych: (1) wariantu bazowego Gmina Tczew oraz (2) wariantu GT-ZG po wyłączeniu części obszarów na rzecz Gminy Miejskiej Tczew. Po stronie licznika wykorzystano wcześniej oszacowane podstawowe dochody podatkowe w danym roku, natomiast po stronie mianownika – przyjętą przeliczeniową liczbę mieszkańców dla danego wariantu. Oznacza to, że różnice pomiędzy wariantami wynikają wprost z różnic w podstawie dochodowej po zmianie granic oraz z przyjętego przebiegu przeliczeniowej liczby mieszkańców w czasie.

**Tabela 41 Indywidualny wskaźnik zamożności - wariant Gmina Tczew (2027-2030)**

Rok	Wskaźnik zamożności dla Gminy Tczew (zł)	Wskaźnik zamożności dla grupy (zł)
2027	6 392	5 313
2028	6 866	5 593
2029	7 467	5 879
2030	8 146	6 175

źródło: opracowanie własne

**Tabela 42 Indywidualny wskaźnik zamożności - wariant GT-ZG (2027-2030)**

Rok	Wskaźnik zamożności dla GT-ZG (zł)	Wskaźnik zamożności dla grupy w wariantcie GT-ZG (zł)
2027	5 571	5 313
2028	5 945	5 593
2029	6 512	5 879
2030	7 055	6 175

źródło: opracowanie własne

W wariantcie bazowym Gmina Tczew w całym horyzoncie 2027-2030 pozostaje powyżej wskaźnika dla grupy. Relacja ta wzmacnia się w czasie: w 2027 r. przewaga nad grupą wynosi 1 079 zł na mieszkańca przeliczeniowego, a w 2030 r. 1 971 zł. Oznacza to, że pozycja dochodowa Gminy w ujęciu algorytmicznym jest wyższa niż średnia dla kategorii, co z perspektywy mechaniki systemu przesunęło punkt ciężkości analizy w stronę ryzyka korekt pomniejszających, a nie w stronę uruchamiania potrzeb wyrównawczych.

W wariantcie GT-ZG wskaźnik zamożności również pozostaje wyższy od wskaźnika grupy w każdym roku, jednak przewaga jest wyraźnie mniejsza niż w wariantcie bazowym. W 2027 r. różnica wynosi 258 zł, w 2028 r. 352 zł, w 2029 r. 633 zł, a w 2030 r. 880 zł. Mechanicznie pokazuje to kierunek wpływu zmiany granic: obniżenie podstawowych dochodów podatkowych zmniejsza wskaźnik zamożności GT-ZG i przybliża go do średniej grupy, ale nie sprowadza go poniżej progu, przy którym potrzeby wyrównawcze zaczynają się materializować. Z punktu widzenia dalszych obliczeń oznacza to, że w analizowanym horyzoncie nie należy oczekiwać pojawienia się potrzeb wyrównawczych wyłącznie jako skutku terytorialnego, natomiast należy badać wpływ zmiany granic na skalę potencjalnych korekt oraz na relację pomiędzy potrzebami finansowymi a możliwościami dochodowymi mierzonymi kwotą kalkulacyjną.

Wniosek jaki z powyższych informacji płynie jest następujący: zmiana granic pogarsza pozycję dochodową GT-ZG w ujęciu algorytmicznym (wskaźnik zamożności spada względem wariantu bazowego), ale nie zmienia jej statusu na jednostkę poniżej średniej grupy. W konsekwencji mechanizm subwencji ogólnej należy dalej analizować nie jako narzędzie, które automatycznie wygeneruje efekt wyrównawczy z tytułu spadku zamożności, lecz jako mechanizm, w którym kluczowe będzie zestawienie ścieżki potrzeb finansowych z niższą ścieżką możliwości dochodowych po zmianie granic.

### 7.9.1.3. Projekcje potrzeby wyrównawczej na lata 2027-2030

Dla **gmin** mechanizm potrzeb wyrównawczych ma **dwa progi** (80% i 100% wskaźnika kategorii) oraz **dwa sposoby liczenia kwoty**, zależnie od tego, gdzie znajduje się indywidualny wskaźnik zamożności gminy.

Punkt wyjścia jest wspólny dla całego algorytmu z art. 24: potrzeby wyrównawcze ustala się tylko wtedy, gdy gmina jest **nie bardziej zamożna niż przeciętna dla swojej kategorii**, czyli gdy jej indywidualny wskaźnik zamożności nie przekracza **100% wskaźnika zamożności dla gmin** (to wynika z art. 24 ust. 2 pkt 1 w powiązaniu z ust. 1). W praktyce oznacza to warunek wejścia do mechanizmu:

$$IWZ_g \leq 1,00 \cdot WZ_g$$

gdzie:

**PLM<sub>g</sub>**- przeliczeniowa liczba mieszkańców gminy,

**WZ<sub>g</sub>**- wskaźnik zamożności ustalony dla wszystkich gmin,

**IWZ<sub>g</sub>**- indywidualny wskaźnik zamożności gminy.

Następnie art. 24 ust. 8 rozdziela obliczenia na dwa przypadki.

**1) Gmina poniżej 80% wskaźnika kategorii**

Jeżeli:

$$IWZ_g \leq 0,80 \cdot WZ_g$$

to kwotę potrzeb wyrównawczych liczy się jako iloczyn  $PLM_g$  oraz sumy dwóch składników: (1) pełnej różnicy do progu 80% oraz (2) stałej „dociągki” wynikającej z przedziału 80-100% liczonej współczynnikiem 80%. W zapisie operacyjnym:

$$PW_g = PLM_g \times [(0,80 \cdot WZ_g - IWZ_g) + 0,80 \cdot (1,00 \cdot WZ_g - 0,80 \cdot WZ_g)]$$

Sens tego rozwiązania jest następujący: gminy wyraźnie poniżej 80% progu otrzymują wsparcie liczone mocniej niż tylko do progu 80% - mechanizm „dociąga” je również częściowo względem całego przedziału 80-100%.

**2) Gmina pomiędzy 80% a 100% wskaźnika kategorii**

Jeżeli:

$$0,80 \cdot WZ_g < IWZ_g \leq 1,00 \cdot WZ_g$$

to potrzeby wyrównawcze liczy się już tylko od różnicy do 100% wskaźnika kategorii, ale z wagą 80%:

$$PW_g = PLM_g \times 0,80 \times (WZ_g - IWZ_g)$$

W tym przypadku mechanizm działa łagodniej: gmina jest już relatywnie blisko średniej dla kategorii, więc „dociąganie” do progu odbywa się tylko w 80% różnicy.

Najważniejsze dla dalszej analizy wariantowej jest to, że w obu przypadkach **decyduje relacja  $IWZ_g$  do  $WZ_g$** . Jeżeli inwestycja (w wariantcie z farmą) podnosi  $IWZ_g$ , to gmina przesuwa się w górę względem progów 80% i 100%, a to **automatycznie obniża potrzeby wyrównawcze** albo może je w skrajnym przypadku wygasić, gdy  $IWZ_g$  przekroczy 100% wskaźnika kategorii.

**Tabela 43 Test progów i wynik potrzeb wyrównawczych - wariant Gmina Tczew**

Rok	PLM	IWZ (zł)	WZ (zł)	0,80×WZ (zł)	1,00×WZ (zł)	Relacja IWZ/WZ	Warunek IWZ ≤ WZ	Przedział	PW (zł)
2027	15 801	6 392	5 313	4 250,40	5 313	1,203	NIE	poza algorytmem	0
2028	15 801	6 866	5 593	4 474,40	5 593	1,2275	NIE	poza algorytmem	0
2029	15 801	7 467	5 879	4 703,20	5 879	1,2701	NIE	poza algorytmem	0
2030	15 801	8 146	6 175	4 940,00	6 175	1,3196	NIE	poza algorytmem	0

źródło: opracowanie własne

**Tabela 44 Test progów i wynik potrzeb wyrównawczych - wariant GT-ZG**

Rok	PLM	IWZ (zł)	WZ (zł)	0,80×WZ (zł)	1,00×WZ (zł)	Relacja IWZ/WZ	Warunek IWZ ≤ WZ	Przedział	PW (zł)
2027	15 801	5 571	5 313	4 250,40	5 313	1,0486	NIE	poza algorytmem	0
2028	15 801	5 945	5 593	4 474,40	5 593	1,0629	NIE	poza algorytmem	0
2029	14 314	6 512	5 879	4 703,20	5 879	1,1077	NIE	poza algorytmem	0
2030	14 380	7 055	6 175	4 940,00	6 175	1,1425	NIE	poza algorytmem	0

źródło: opracowanie własne

## Podsumowanie wyników

1. W obu wariantach (Gmina Tczew oraz GT-ZG) oraz w każdym roku 2027-2030 spełniony jest stan **IWZ > WZ**, co oznacza brak wejścia do algorytmu potrzeb wyrównawczych.
2. W konsekwencji, w analizowanym horyzoncie potrzeby wyrównawcze pozostają równe **0 zł** w obu wariantach. Jest to spójne z wcześniejszą projekcją potrzeb finansowych, w której komponent wyrównawczy nie występuje.
3. Z punktu widzenia testu kompensacji ubytków dochodowych oznacza to, że ewentualny efekt łagodzący w subwencji **nie może pochodzić z kanału potrzeb wyrównawczych**, ponieważ mechanizm nie zostaje aktywowany ani przed, ani po zmianie granic. W dalszych krokach kluczowe pozostają więc pozostałe komponenty systemu (w szczególności relacja potrzeb finansowych do kwoty kalkulacyjnej i wynikające z niej elementy domknięcia subwencji).

### 7.9.2. Potrzeby ekologiczne

Potrzeby ekologiczne przygotowano zgodnie z art. 29 ustawy o dochodach JST, jako komponent potrzeb finansowych przypisywany jednostkom, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione. Do tej kategorii zaliczono obszary wskazane w ustawie, w tym parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu wraz ze strefami ochrony krajobrazu, a także obszary Natura 2000. Konstrukcja algorytmu jest jednoznaczna: kwota potrzeb ekologicznych wynika z połączenia stawki bazowej za 1 ha oraz przeliczeniowej powierzchni obszarów prawnie chronionych.

W kalkulacji przyjęto ustawowy wzór, w którym kwota potrzeb ekologicznych jest iloczynem stawki bazowej właściwej dla kategorii JST oraz przeliczeniowej powierzchni obszarów prawnie chronionych. Przeliczeniowa powierzchnia nie jest sumą hektarów wprost, tylko powierzchnią ważoną, wyznaczaną jako suma iloczynów powierzchni poszczególnych form ochrony i przypisanych im wag. Wagi odzwierciedlają relatywną intensywność ograniczeń i kosztów zarządczych: najwyższą wagę mają parki narodowe (2), następnie rezerваты (1), niższe wagi dotyczą stref ochrony krajobrazu (0,6), parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu w zależności od liczby ustanowionych zakazów (0,3 albo 0,1) oraz obszarów Natura 2000 (0,15). Taki sposób liczenia oznacza, że jednostka o tej samej powierzchni nominalnej może mieć różną powierzchnię przeliczeniową w zależności od struktury form ochrony, a w konsekwencji inną kwotę potrzeb ekologicznych.

Po stronie stawki bazowej zastosowano mechanizm waloryzacji przewidziany w art. 29 ust. 3: stawka bazowa w roku budżetowym jest równa stawce z roku poprzedniego, zwaloryzowanej wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych. Dla roku 2026 jako punkt odniesienia przyjęto stawkę bazową wskazaną dla kategorii gmin w wysokości **323,95 zł za 1 ha**. Dla kolejnych lat przyjęto waloryzację w oparciu o wskaźniki inflacyjne stosowane w całym modelu projekcyjnym: **2027: 103,8%**, następnie **2028: 103,0%**, **2028: 102,8%**, a dla **2030: 102,6%**. W konsekwencji stawka bazowa wynosi odpowiednio:

- **2027: 336,26 zł za 1 ha przeliczeniowy,**
- **2028: 346,35 zł za 1 ha przeliczeniowy,**
- **2029: 355,35 zł za 1 ha przeliczeniowy,**
- **2030: 365,30 zł za 1 ha przeliczeniowy.**

Tak przygotowana ścieżka stawek zapewnia porównywalność wyników w czasie: zmienność potrzeby ekologicznej wynika wyłącznie z przyjętej waloryzacji inflacyjnej, a nie z arbitralnego korygowania parametrów w kolejnych latach.

W zakresie powierzchni przeliczeniowej przyjęto założenie ostrożnościowe: ze względu na brak wiarygodnej możliwości prognozowania zmian powierzchni form ochrony przyrody oraz zmian reżimu ochronnego w kolejnych latach, w symulacji na lata 2027–2030 utrzymano **stałą przeliczeniową powierzchnię obszarów prawnie chronionych równą wartości przyjętej dla 2026 r.** Oznacza to, że dynamika potrzeb ekologicznych w latach 2027–2030 wynika w modelu wyłącznie z waloryzacji stawki bazowej, a nie ze zmian powierzchni. Takie podejście ogranicza ryzyko tworzenia pozornie precyzyjnych projekcji opartych na nieprzewidywalnych dziś zmianach formalnych lub ewidencyjnych w obszarach chronionych, a jednocześnie zachowuje zgodność z mechaniką ustawową.

W przypadku Gminy Tczew, według danych Ministra Finansów, w kalkulacji potrzeby ekologicznej występują dwa z pięciu typów obszarów uwzględnianych w algorytmie.

Pierwszą pozycją są parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu, na terenie których ustanowiono co najmniej pięć zakazów wskazanych w ustawie o ochronie przyrody. Powierzchnia tej kategorii wynosi 1 324,24 ha i w kalkulacji jest mnożona przez wagę 30%, co daje 397,27 ha powierzchni przeliczeniowej. Drugą pozycją są obszary Natura 2000 o powierzchni 40,18 ha, które w kalkulacji są mnożone przez wagę 15%, co daje 6,03 ha powierzchni przeliczeniowej. Łączna powierzchnia przeliczeniowa wykorzystywana do wyznaczenia potrzeby ekologicznej wynosi zatem 403,30 ha. W dalszym kroku jest ona mnożona przez stawkę bazową właściwą dla danego roku, co daje kwotę potrzeby ekologicznej na dany rok budżetowy.

Z perspektywy analizy wariantowej kluczowy jest fakt, że w przedstawionej projekcji wartości potrzeby ekologicznej są identyczne dla wariantu Gmina Tczew i wariantu GT-ZG w całym horyzoncie 2027–2030. Oznacza to, że w modelu nie przewiduje się istotnej zmiany w zakresie obszarów ochrony przyrody wpływających na kalkulację tej potrzeby w następstwie zmiany granic. W konsekwencji potrzeba ekologiczna nie pełni roli kanału kompensacyjnego wobec ubytków dochodowych, ani nie wzmacnia negatywnego efektu po stronie GT-ZG – pozostaje neutralna względem wariantów.

**Tabela 45 Projekcja potrzeb ekologicznych**

Rok	wariant Gmina Tczew (zł)	wariant GT-ZG (zł)
2027	130 649	130 649
2028	135 613	135 613
2029	139 682	139 682
2030	143 593	143 593

źródło: opracowanie własne

W ujęciu dynamicznym potrzeba ekologiczna rośnie umiarkowanie rok do roku, co jest spójne z mechanizmem waloryzacji stawki bazowej oraz utrzymaniem stałej powierzchni przeliczeniowej. Jednocześnie relatywna skala tej potrzeby w strukturze potrzeb finansowych pozostaje niewielka, co oznacza, że nawet przy wzroście nominalnym jej wpływ na wynik subwencyjny w analizowanym horyzoncie jest ograniczony i nie zmienia zasadniczych wniosków wynikających z ubytków dochodowych po stronie GT-ZG.

### 7.9.3. Potrzeby rozwojowe

Prawidłowe przygotowanie potrzeby rozwojowej musi być oparte wprost na modelu ustawowym. To jest mechanizm systemowy, w którym najpierw wyznacza się pulę dla **kategorii JST**, a dopiero potem dzieli ją na jednostki w ramach tej kategorii. W przypadku Gminy Tczew oznacza to, że potrzeba rozwojowa nie może być policzona w oderwaniu, tylko musi być liczona **dla całej kategorii gmin**, a następnie Gmina otrzymuje udział wynikający z dwóch części podziału: podstawowej i inwestycyjnej.

Na potrzeby symulacji przyjęto więc podejście dwuetapowe zgodne z art. 28 ustawy.

Najpierw ustala się **łączną kwotę potrzeb rozwojowych dla danej kategorii JST**. Zgodnie z art. 28 jest to **23% kwoty wydatków majątkowych** jednostek danej kategorii, pomniejszonych o równowartość **wykonanych dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje**. Innymi słowy, ustawodawca nie premiuje samej wielkości inwestycji jako takiej, tylko tę część aktywności majątkowej, która wymaga realnego zaangażowania finansowania własnego i organizacyjnego. Już na tym etapie widać, dlaczego baza musi być policzona zbiorczo: 23% liczy się od sumy dla całej kategorii, a nie od wartości jednostki.

Drugim krokiem jest podział potrzeb rozwojowych kategorii na dwie części.

Część podstawowa stanowi **60%** puli i jest dzielona **proporcjonalnie do liczby mieszkańców**. Dla gmin obowiązuje dodatkowy warunek brzegowy: kwota przypadająca jednostce **nie może być niższa niż 0,014%** wysokości kwoty części podstawowej potrzeb rozwojowych danej kategorii. Ten próg minimalny ma praktyczne znaczenie, bo ogranicza skrajne rozproszenie puli w grupie, w której liczba mieszkańców miast jest silnie zróżnicowana. Dodatkowo mechanizm zawiera stabilizator roczny: jeżeli kwota części podstawowej dla kategorii na rok budżetowy jest **niższa niż w roku poprzednim**, to podlega **podwyższeniu do poziomu roku poprzedniego**. Z perspektywy prognoz oznacza to, że tej części nie da się poprawnie symulować bez znajomości wartości bazowych dla całej kategorii w roku  $t-1$ .

Część inwestycyjna stanowi **40%** puli i jest dzielona proporcjonalnie do udziału **przeliczeniowych wydatków majątkowych** danej jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych całej kategorii. Przeliczeniowe wydatki majątkowe są liczone jako suma iloczynów trzech grup wydatków i wag: waga **1,0** dla wydatków majątkowych własnych, waga **0,5** dla wydatków majątkowych na programy finansowane z udziałem środków unijnych oraz waga **0,25** dla pozostałych wydatków majątkowych. Ten fragment jest kluczowy interpretacyjnie: algorytm różnicuje „jakość” wydatków majątkowych, premiując bardziej te, które wiążą się z realnym wkładem własnym, a słabiej traktując wydatki o innym charakterze. W konsekwencji jednostka może mieć wysokie wydatki majątkowe nominalnie, ale jej przeliczeniowy wynik może być znacząco niższy, jeśli struktura inwestycji jest oparta o pozycje o niższej wadze.

Konstrukcja baz danych do tych obliczeń ma jeszcze jeden element o znaczeniu praktycznym: zarówno dochody, jak i wydatki przyjmowane do kalkulacji są liczone jako **średnia arytmetyczna z trzech lat**, na podstawie sprawozdań budżetowych JST, z uwzględnieniem korekt przekazanych do RIO do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy. Korekty po tej dacie nie zmieniają wysokości potrzeb rozwojowych. Z punktu widzenia projekcji oznacza to, że algorytm jest oparty na danych historycznych wygładzonych trzyletnią średnią i posiada formalny moment zamknięcia danych, co zwiększa stabilność naliczenia, ale ogranicza możliwość reakcji na zdarzenia późniejsze.

W praktyce obliczeń dla Gminy, aby zachować zgodność z art. 28 i jednocześnie pracować na materiale publicznym, wykorzystano zbiorczy plik projektów WPF na 2026 r. opublikowany przez Ministerstwo Finansów, który zawiera dane dla wszystkich JST w jednolitym układzie i umożliwia wyodrębnienie kategorii gmin jako populacji odniesienia. To nie jest uproszczenie, tylko warunek konieczny: bez danych całej kategorii nie da się policzyć ani 23% puli, ani udziałów w części inwestycyjnej, ani zweryfikować działania prognozy 0,4% w części podstawowej. Materiał źródłowy znajduje się na stronie MF w sekcji Wieloletnia prognoza finansowa, Projekty WPF na 2026 r.<sup>5</sup>

**Tabela 46** Projekcja potrzeb rozwojowych

Rok	wariant Gmina Tczew (zł)	wariant GT-ZG (zł)
2027	2 685 275	2 685 275
2028	3 210 387	3 210 387
2029	3 204 893	3 204 893
2030	3 379 895	3 379 895

źródło: opracowanie własne

Z perspektywy analizy wariantowej kluczowy jest fakt, że w przedstawionej projekcji wartości potrzeb rozwojowych są identyczne dla wariantu Gmina Tczew i wariantu GT-ZG w całym horyzoncie 2027-2030. Oznacza to, że w modelu nie identyfikuje się skutków zmiany granic, które różnicowałyby algorytmiczną kalkulację potrzeb rozwojowych pomiędzy wariantami. W konsekwencji potrzeby rozwojowe nie stanowią w tej analizie kanału, przez który zmiana granic mogłaby amortyzować ubytki dochodowe GT-ZG ani też pogłębiać negatywny efekt po stronie potrzeb – pozostają neutralne względem wariantów, a test systemowy koncentruje się na relacji między obniżoną bazą dochodową (etap I) a mechanizmami subwencyjnymi.

Na koniec należy zaznaczyć element, który ma znaczenie dla wiarygodności projekcji. Ponieważ potrzeba rozwojowa jest wypadkową wartości dla całej kategorii, trzyletnich średnich i relacji udziałowych, jej symulacja dla lat dalszych niż krótki horyzont szybko traci precyzję. Wynika to nie tylko z niepewności makro, ale również z tego, że nie można przewidzieć, jak będą kształtować się przeliczeniowe wydatki majątkowe pozostałych gmin oraz struktura ich inwestycji według wag. Dlatego potrzeba rozwojowa w projekcjach powinna być traktowana jako wynik modelowy, użyteczny do oceny mechanizmu i scenariuszy, ale nie jako wartość wiążąca.

#### 7.9.4. Potrzeby oświatowe

Potrzeby oświatowe w projekcji na lata 2027–2030 zostały przygotowane jako symulacja oparta na dwóch filarach: waloryzacji łącznej kwoty potrzeby oświatowej w skali wszystkich JST oraz na mechanizmie korekty udziału analizowanej jednostki w tej łącznej puli. Przyjęta metoda rozdziela element systemowy,

<sup>5</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletnia-prognoza-finansowa9>

będący wypadkową presji kosztowej w skali kraju, od elementu udziałowego, który odzwierciedla pozycję jednostki względem pozostałych JST oraz jej parametry sieci oświatowej.

Punktem wyjścia była łączna kwota potrzeby oświatowej dla wszystkich JST w roku 2026, a następnie jej waloryzacja na lata kolejne wskaźnikiem 108%, przyjmując roczny wzrost poziomu potrzeb oświatowych w skali kraju o 8%. Równolegle wyznaczono udział Gminy w łącznej potrzebie oświatowej w dwóch latach odniesienia, tj. w 2025 oraz 2026. Udział rozumiany jest jako relacja kwoty potrzeby oświatowej przypisanej jednostce do łącznej kwoty potrzeby oświatowej dla wszystkich JST w danym roku.

Następnie policzono zmianę udziału rok do roku, tj. relację udziału z 2026 r. do udziału z 2025 r. (2026/2025). Zmiana ta została potraktowana jako wskaźnik korekty pozycji jednostki w systemie i wykorzystana do określenia jej udziału w zwaloryzowanej łącznej kwocie potrzeby oświatowej na rok 2027. Dla kolejnych lat utrzymano spójność procedury: łączna kwota potrzeby oświatowej była waloryzowana, natomiast udział – po jednokrotnej korekcie – pozostaje stabilny w horyzoncie prognozy, co ogranicza ryzyko nadinterpretacji pojedynczych wahań udziałowych.

Istotne uzupełnienie w niniejszej analizie dotyczy wariantu zmiany granic (GT-ZG). W przypadku wejścia w życie podziału administracyjnego w wariantcie opisanym w opracowaniu przyjęto, że do Gminy Miejskiej Tczew przechodzi część populacji dzieci i uczniów z obszaru SW oraz części OCW. Skala tego efektu została oszacowana na poziomie ok. 15–18% dotychczasowych dzieci w wychowaniu przedszkolnym i uczniów. Z punktu widzenia algorytmicznego oznacza to zmniejszenie udziału GT-ZG w krajowej puli potrzeby oświatowej, ponieważ część determinant oświatowych staje się przypisana do jednostki przejmującej. Ten mechanizm został odzwierciedlony w projekcji od roku 2028 poprzez obniżenie poziomu potrzeb oświatowych w wariantcie GT-ZG względem wariantu bazowego.

Jednocześnie należy **podkreślić konsekwencję zarządczą**, która nie jest automatycznie widoczna po stronie algorytmu. **Jeżeli dzieci i uczniowie przejdą do placówek Miasta Tczewa, to GT-ZG może utracić część kwoty potrzeb oświatowych, natomiast po stronie kosztowej Gmina pozostanie z siecią placówek, której skala organizacyjna i infrastrukturalna jest dostosowana do obecnych i planowanych liczebności dzieci i uczniów. Oznacza to ryzyko asymetrii: spadek strumienia potrzeb oświatowych może być szybszy niż zdolność do proporcjonalnego obniżenia wydatków bieżących, ponieważ koszty funkcjonowania szkół i przedszkoli mają w dużej mierze charakter sztywny (kadra, utrzymanie obiektów, media, dowozy, obsługa). W praktyce taka sytuacja zwiększa presję na wynik bieżący i ogranicza przestrzeń finansową, nawet jeśli po stronie systemowej potrzeby oświatowe w wariantcie GT-ZG są niższe.**

Wyniki projekcji przedstawione w Tabeli 48 potwierdzają materializację tego mechanizmu w modelu. W 2027 r. potrzeby oświatowe są jeszcze identyczne w obu wariantach (28,65 mln zł), natomiast od 2028 r. w wariantcie GT-ZG są niższe o 4,00 mln zł rocznie: 30,94 mln zł vs 26,94 mln zł w 2028 r., 33,41 mln zł vs 29,41 mln zł w 2029 r. oraz 36,09 mln zł vs 32,09 mln zł w 2030 r. Oznacza to, że w horyzoncie 2028–2030 łączny spadek potrzeb oświatowych po stronie GT-ZG względem wariantu bazowego wynosi 12,0 mln zł, co wprost obniża stronę potrzebową w mechanizmie subwencji, ale równocześnie może generować istotne ryzyko niedopasowania kosztowego, jeżeli redukcja liczby uczniów nie przełoży się na porównywalną redukcję kosztów funkcjonowania sieci oświatowej.

Przyjęta metoda ma charakter symulacyjny i wynika z ograniczeń merytorycznych oraz formalnych. Pełne odtworzenie potrzeb oświatowych w logice ustawowej wymagałoby prognozowania szczegółowych determinant oraz odtworzenia mechanizmu podziału łącznej kwoty dla wszystkich JST, co w horyzoncie kilkuletnim nie jest możliwe do wykonania w sposób porównywalny i weryfikowalny. Dodatkowo, zgodnie z konstrukcją prawną, ostateczny podział potrzeb oświatowych jest ustalany w trybie systemowym na podstawie danych administracyjnych oraz reguł rozporządzenia właściwego ministra. Z tego względu wartości w tabeli należy traktować jako przybliżenie analityczne służące ocenie kierunku zmian i skali ryzyka dla budżetu w wariantcie GT-ZG, a nie jako nominalne wielkości rozstrzygające dla naliczeń w danym roku budżetowym.

**Tabela 47 Projekcja potrzeb oświatowych**

Rok	wariant Gmina Tczew (zł)	wariant GT-ZG (zł)
2027	28 647 254	28 647 254
2028	30 939 035	26 939 035
2029	33 414 157	29 414 157
2030	36 087 290	32 087 290

źródło: opracowanie własne

#### 7.9.5. Potrzeby uzupełniające

Potrzeby uzupełniające zostały przygotowane zgodnie z art. 30 ustawy o dochodach JST, który wprowadza dla tego elementu finansowania mechanizm prosty i stabilny: kwota potrzeb uzupełniających w roku budżetowym jest równa kwocie z roku poprzedniego, zwaloryzowanej wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, o którym mowa w art. 29 ust. 4. Oznacza to, że w przeciwieństwie do potrzeb wyrównawczych czy rozwojowych, tutaj nie występuje algorytm zależny od relacji w grupie JST ani od zestawu determinant – decyduje wyłącznie punkt startu i indeksacja inflacyjna.

Dla Gminy Tczew jako wartość bazową przyjęto kwotę potrzeb uzupełniających na 2026 r. w wysokości 264 453 zł. Następnie zastosowano spójną z całym modelem projekcyjnym ścieżkę waloryzacji opartą o wskaźniki inflacyjne: dla 2027 r. 103,8%, dla 2028 r. 103,0%, dla 2029 r. 102,8% oraz dla 2030 r. 102,6%. Oznacza to, że dynamika potrzeb uzupełniających w horyzoncie prognozy wynika bezpośrednio z przyjętej ścieżki inflacyjnej, a więc strumień ten rośnie nominalnie, pełniąc funkcję utrzymania realnej wartości transferu, bez generowania dodatkowej realnej przestrzeni dochodowej.

**Tabela 48 Projekcja potrzeb uzupełniających**

Rok	wariant Gmina Tczew (zł)	wariant GT-ZG (zł)
2027	274 502	274 502
2028	282 737	282 737
2029	290 654	290 654
2030	298 211	298 211

źródło: opracowanie własne

Wyniki projekcji przedstawione w Tabeli 48 potwierdzają stabilny, umiarkowany wzrost tego komponentu: z 274 502 zł w 2027 r. do 298 211 zł w 2030 r., co oznacza przyrost o 23 709 zł w całym okresie 2027-2030. W ujęciu rocznym wzrost ma charakter równomierny i zgodny z zastosowanymi wskaźnikami waloryzacji, co wskazuje na brak dodatkowych czynników różnicujących poza inflacją.

Z perspektywy analizy wariantowej kluczowe jest to, że wartości potrzeb uzupełniających są identyczne w wariantcie Gmina Tczew i w wariantcie GT-ZG w całym horyzoncie 2027-2030. Oznacza to, że zmiana granic nie wpływa w modelu na kalkulację tego komponentu i potrzeby uzupełniające pozostają neutralne względem wariantów: nie stanowią ani kanału kompensacji ubytków dochodowych po stronie GT-ZG, ani czynnika pogłębiającego różnice pomiędzy wariantami.

#### 7.10. Dochód z tytułu subwencji ogólnej

Zgodnie z art. 31 ustawy o dochodach JST, subwencja ogólna pełni funkcję mechanizmu domykającego relację pomiędzy dynamiką **potrzeb finansowych** a dynamiką **kwoty kalkulacyjnej**. W roku budżetowym subwencja jest korygowana w górę albo w dół w zależności od tego, czy przyrost potrzeb finansowych jest wyższy czy niższy od przyrostu kwoty kalkulacyjnej. Innymi słowy, subwencja nie jest liczona jako niezależna, autonomiczna pozycja, tylko jako wynik porównania dwóch strumieni: potrzeb systemowych oraz potencjału dochodowego wynikającego z PIT i CIT, odzwierciedlonego w kwocie kalkulacyjnej.

W tej konstrukcji kluczową rolę odgrywa kwota kalkulacyjna. Jej wartość w roku n jest iloczynem kwoty kalkulacyjnej z roku n-1 oraz wskaźnika będącego ilorzem dochodów JST z PIT i CIT w roku n do dochodów z tych tytułów w roku n-1. Oznacza to, że kwota kalkulacyjna rośnie lub maleje zgodnie z tempem zmian naliczonych dochodów z PIT i CIT, a subwencja koryguje wyłącznie różnicę między tempem wzrostu potrzeb a tempem wzrostu tej kwoty.

W analizie wariantowej (Gmina Tczew vs GT-ZG) oznacza to, że skutki zmiany granic mogą ujawniać się nie tylko jako ubytek dochodów własnych, ale również jako zmiana ścieżki subwencji wynikająca z innej dynamiki kwoty kalkulacyjnej oraz ewentualnie innych potrzeb finansowych.

W obliczeniach zastosowano spójną logikę ustawową:

- suma udziałów podatkowych:  $S_n = DPIT_n + DCIT_n$
- wskaźnik aktualizacji:  $w_n = S_n / S_{n-1}$
- kwota kalkulacyjna:  $KK_n = KK_{n-1} \times w_n$
- korekta subwencji w roku n:  $SO_n = SO_{n-1} + (PF_n - PF_{n-1}) - (KK_n - KK_{n-1})$   
(praktycznie: subwencja rośnie, gdy przyrost potrzeb przewyższa przyrost KK; maleje w przeciwnym przypadku; w modelu nie dopuszcza się wartości ujemnych subwencji).

Dane wejściowe dla roku 2026 (PIT, CIT oraz subwencja ogólna) przyjęto zgodnie z uchwałą budżetową, natomiast wartości PIT i CIT dla lat 2027-2030 wynikają z wcześniejszych wyliczeń wariantowych.

**Tabela 49 Projekcja subwencji ogólnej - wariant Gmina Tczew**

Rok	Kwota kalkulacyjna (zł)	Potrzeby finansowe (zł)	Przyrost potrzeb r/r (zł)	Przyrost KK r/r (zł)	Różnica przyrostów: potrzeby – KK (zł)	Subwencja ogólna (zł)
2026	31 333 701	29 730 023	-	-	-	<b>128 913</b>
2027	34 531 922	32 267 756	2 537 733	3 198 221	-660 488	<b>0</b>
2028	38 266 862	34 566 346	2 298 590	3 734 940	-1 436 350	<b>0</b>
2029	42 418 324	37 228 299	2 661 953	4 151 462	-1 489 509	<b>0</b>
2030	47 029 335	39 912 722	2 684 423	4 611 011	-1 926 588	<b>0</b>

źródło: opracowanie własne

Wariant Gmina Tczew pokazuje, że w całym horyzoncie 2027–2030 przyrost kwoty kalkulacyjnej jest wyższy niż przyrost potrzeb finansowych. Oznacza to, że różnica przyrostów (potrzeby minus KK) jest ujemna w każdym roku, a mechanizm art. 31 działa w kierunku obniżania subwencji. Ponieważ wartość bazowa subwencji na 2026 r. jest relatywnie niska (128 913 zł), już korekta za 2027 r. redukuje subwencję do zera, a w kolejnych latach pozostaje ona na poziomie zerowym w tej symulacji.

**Tabela 50 Projekcja subwencji ogólnej - wariant GT-ZG**

Rok	Kwota kalkulacyjna (zł)	Potrzeby finansowe (zł)	Przyrost potrzeb r/r (zł)	Przyrost KK r/r (zł)	Różnica przyrostów: potrzeby – KK (zł)	Subwencja ogólna (zł)
2026	31 333 701	29 730 023	-	-	-	<b>128 913</b>
2027	27 832 999	32 267 756	2 537 733	-3 500 702	6 038 436	<b>6 167 349</b>
2028	30 752 099	30 566 346	-1 701 410	2 919 100	-4 620 510	<b>1 546 838</b>
2029	33 950 549	33 228 299	2 661 953	3 198 450	-536 497	<b>1 010 341</b>
2030	37 486 075	35 912 722	2 684 423	3 535 526	-851 103	<b>159 238</b>

źródło: opracowanie własne

W wariantcie GT-ZG kluczowa jest zmiana ścieżki kwoty kalkulacyjnej wynikająca z niższych dochodów z PIT i CIT po zmianie granic. W 2027 r. KK spada r/r, podczas gdy potrzeby finansowe rosną, co generuje wysoką dodatnią różnicę przyrostów i skutkuje skokowym wzrostem subwencji w tej symulacji. Od 2028 r. sytuacja się odwraca: potrzeby finansowe maleją (efekt niższych potrzeb oświatowych w wariantcie GT-ZG), a KK ponownie rośnie, przez co mechanizm art. 31 działa już w dół. Mimo spadków w latach 2028-2030, subwencja pozostaje dodatnia w całym horyzoncie, z wyraźnym obniżeniem do poziomu 159 238 zł w 2030 r.

### Wniosek.

W modelu subwencyjnym pojawia się potencjalny mechanizm łagodzący w wariantcie GT-ZG, ale ma on charakter zmienny w czasie i jest wrażliwy na równoległe zmiany po stronie potrzeb (zwłaszcza oświatowych). Ostateczna ocena skali kompensacji wymaga bezpośredniego zestawienia uzyskanej ścieżki subwencji z ubytkami dochodów własnych oraz ubytkiem PIT i CIT z wskazanym na wcześniejszym etapie analizy.

### 7.11. Korekta z tytułu zamożności

Korekta z tytułu zamożności jest mechanizmem symetrycznym do instrumentów wyrównawczych: działa wówczas, gdy jednostka osiąga ponadprzeciętny poziom dochodów w przeliczeniu na mieszkańca przeliczeniowego, w relacji do swojej kategorii JST. Zgodnie z art. 32 ustawy, korekta występuje wtedy, gdy dochody JST na rok budżetowy w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców są **wyższe niż 120%** analogicznych dochodów liczonych dla odpowiedniej kategorii jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to, że dopiero przekroczenie progu 120% uruchamia mechanizm korekty, a więc dotyczy on jednostek o relatywnie wysokiej zamożności dochodowej w systemowym ujęciu porównawczym.

W analizie weryfikacja została wykonana według ustawowego wzoru. Korekta z tytułu zamożności jest liczona jako iloczyn przeliczeniowej liczby mieszkańców JST, wskaźnika 0,5 oraz nadwyżki wskaźnika dochodowego JST ponad próg 120% wskaźnika kategorii. W zapisie operacyjnym:

$$KZ = PLM \times 0,5 \times [WKZ(jst) - 1,20 \times WKZ(kategoria)]$$

gdzie:

**PLM** - przeliczeniowa liczba mieszkańców JST,

**WKZ(jst)** - wskaźnik korekty zamożności JST,

**WKZ(kategoria)** - wskaźnik korekty zamożności odpowiedniej kategorii JST.

Wskaźnik korekty zamożności JST został w modelu zdefiniowany jako relacja dochodów podlegających ocenie do przeliczeniowej liczby mieszkańców, przy czym po stronie licznika uwzględnia się podstawowe dochody podatkowe oraz subwencję, a odejmuje potrzeby oświatowe i rozwojowe. Dla Gminy przyjęto więc:

$$WKZ(\text{Gmina Tczew lub GT-ZG}) = (\text{podstawowe dochody podatkowe} + \text{subwencja} - \text{potrzeby oświatowe} - \text{potrzeby rozwojowe}) / PLM$$

Tak skonstruowany wskaźnik ma jasno określoną funkcję: nie mierzy nominalnej zamożności dochodowej wprost, lecz zamożność po uwzględnieniu dwóch dużych komponentów potrzeb finansowych, które w systemie mogą istotnie kształtować relację między dochodami a presją wydatkową.

Korekta z tytułu zamożności jest mechanizmem, który nie tworzy po stronie JST odrębnego zobowiązania do wpłaty, lecz zmniejsza dochody należne ustalone w systemie. Jej skutek materializuje się jako sekwencyjne potrącenie strumieni dochodowych w roku budżetowym, a więc realne obniżenie środków, które w innym przypadku zostałyby przekazane jednostce.

Zgodnie z przyjętą w ustawie kolejnością, jeżeli JST ma naliczoną subwencję ogólną, korekta jest rozliczana w pierwszej kolejności poprzez pomniejszenie subwencji. Jeżeli subwencja jest wyższa od kwoty korekty, JST otrzymuje subwencję w wysokości różnicy pomiędzy subwencją naliczoną a kwotą korekty. Jeżeli natomiast subwencja jest niższa od kwoty korekty, JST nie otrzymuje subwencji ogólnej, a niepokryta część korekty przechodzi na kolejne strumienie dochodowe.

Pozostała kwota korekty jest następnie rozliczana przez pomniejszenie dochodów z udziału w PIT, a jeżeli to nie wystarczy – także przez pomniejszenie dochodów z udziału w CIT. Oznacza to, że w wariancie wystąpienia korekty zamożności jednostka traci w pierwszej kolejności transfer o charakterze domykającym (subwencję), a dopiero w dalszym kroku dochody podatkowe z udziałów. Mechanizm działa więc jak automatyczny „odpływ” części dochodów w roku naliczenia i nie podlega decyzjom JST.

Z punktu widzenia interpretacji wyników analizy wariantowej kluczowe jest to, że **korekta zamożności wpływa na dochody należne, czyli na ostateczne kwoty przekazywane JST po uwzględnieniu potrąceń**. W praktyce oznacza to, że nawet przy wysokich nominalnych dochodach naliczonych z PIT i CIT, faktycznie dostępna dla JST przestrzeń dochodowa może zostać ograniczona, jeżeli jednostka przekracza próg uruchamiający korektę. W konsekwencji obecność lub brak korekty jest elementem przesądzającym o tym, czy wzrost wskaźników dochodowych przekłada się na realny wzrost środków w budżecie, czy też w części jest neutralizowany przez mechanizmy systemowe.

**Tabela 51 Test progu korekty zamożności - wariant Gmina Tczew (2027-2030)**

Rok	WKZ - Gmina Tczew (zł)	Próg 120% kategorii (zł)	Nadwyżka ponad próg (zł)	Korekta zamożności (zł)
2027	4 375	4 745	-370	0
2028	4 705	4 962	-257	0
2029	5 139	5 182	-43	0
2030	5 649	5 406	243	1 918 554

źródło: opracowanie własne

W wariantcie Gmina Tczew próg nie jest spełniony w latach 2027–2029, natomiast **w 2030 r. jest spełniony** (nadwyżka 243 zł na mieszkańca przeliczeniowego), co oznacza wejście w mechanizm korekty zamożności w tym roku **w kwocie 1 918 554 zł.**

**Tabela 52 Test progu korekty zamożności - wariant GT-ZG (2027-2030)**

Rok	WKZ - Gmina Tczew (zł)	Próg 120% kategorii (zł)	Nadwyżka ponad próg (zł)	Korekta zamożności (zł)
2027	3 945	4 745	-800	0
2028	4 135	4 961	-826	0
2029	4 291	5 181	-890	0
2030	4 599	5 405	-806	0

źródło: opracowanie własne

W wariantcie GT-ZG próg **nie jest spełniony w żadnym roku 2027-2030**, więc korekta zamożności nie występuje.

Przy uwzględnieniu wszystkich zaprognozowanych wartości po stronie dochodów i potrzeb, w wariantcie pierwszym (Gmina Tczew), **w roku 2030 wystąpiło przekroczenie progu 120%** w relacji do kategorii gmin, a zatem w tym właśnie roku została spełniona przesłanka uruchamiająca korektę z tytułu zamożności.

## 8. ETAP II – PODSUMOWANIE PROGNOZ DOCHODÓW I PROJEKCJE FINANSOWE W UKŁADZIE GMINA TCZEW VS GT-ZG WRAZ Z OCENĄ WPŁYWU ZMIAN DOCHODÓW NA SUBWENCJĘ OGÓLNA

Poniższe zestawienia obejmują dochody naliczone i należne z PIT i CIT oraz subwencję ogólną, a więc te strumienie, które w systemie dochodów JST są bezpośrednio powiązane z mechanizmami algorytmicznymi (kwota kalkulacyjna, potrzeby finansowe, subwencja domykająca) oraz mogą podlegać korekcie z tytułu zamożności. W analizie wariantowej to właśnie te dochody pokazują, czy i w jakim stopniu system subwencji ogólnej może ograniczać skutki ubytku bazy podatkowej wynikającego ze zmiany granic.

Rok 2026 pełni rolę roku odniesienia: w obu wariantach wartości są identyczne, co porządkuje interpretację. Różnice ujawniają się od 2027 r., czyli od momentu, w którym w modelu materializuje się skutek terytorialny w PIT i CIT.

**Tabela 53 Projekcje finansowe - wariant Gmina Tczew (2027-2030) (zł)**

Rok	Dochód PIT naliczony	Dochód CIT naliczony	Korekta z tytułu zamożności	PIT należny	CIT należny	Subwencja należna	RAZEM
2026	59 034 782	1 627 724	0	59 034 782	1 627 724	128 913	<b>60 791 419</b>
2027	65 191 442	1 664 189	0	65 191 442	1 664 189	0	<b>66 855 631</b>
2028	72 385 005	1 704 109	0	72 385 005	1 704 109	0	<b>74 089 114</b>
2029	80 376 988	1 748 101	0	80 376 988	1 748 101	0	<b>82 125 089</b>
2030	89 262 824	1 790 109	1 918 554	87 344 270	1 790 109	0	<b>89 134 379</b>

źródło: opracowanie własne

**Tabela 54 Projekcje finansowe - wariant GT-ZG (2027-2030) (zł)**

Rok	Dochód PIT naliczony	Dochód CIT naliczony	Korekta z tytułu zamożności	PIT należny	CIT należny	Subwencja należna	RAZEM
2026	59 034 782	1 627 724	0	59 034 782	1 627 724	128 913	<b>60 791 419</b>
2027	52 602 949	1 282 146	0	52 602 949	1 282 146	6 167 349	<b>60 052 444</b>
2028	58 223 614	1 312 902	0	58 223 614	1 312 902	1 546 838	<b>61 083 354</b>
2029	64 381 968	1 346 794	0	64 381 968	1 346 794	1 010 341	<b>66 739 103</b>
2030	71 194 434	1 379 159	0	71 194 434	1 379 159	159 238	<b>72 732 831</b>

źródło: opracowanie własne

**Tabela 55 Różnice między wariantami: ubytek PIT i CIT, efekt subwencji oraz saldo łączne (2027-2030) (zł)**

Rok	Ubytek PIT (GT-ZG – Gmina)	Ubytek CIT (GT-ZG – Gmina)	Ubytek PIT+CIT	Różnica subwencji (GT-ZG – Gmina)	Saldo różnicy razem (GT-ZG – Gmina)	Saldo jako % dochodu Gminy	Udział subwencji w kompensacji ubytku PIT+CIT
2027	-12 588 493	-382 043	-12 970 536	6 167 349	<b>-6 803 187</b>	<b>-10,17%</b>	47,54%
2028	-14 161 391	-391 207	-14 552 598	1 546 838	<b>-13 005 760</b>	<b>-17,56%</b>	10,63%
2029	-15 995 021	-401 306	-16 396 327	1 010 341	<b>-15 385 986</b>	<b>-18,74%</b>	6,16%
2030	-16 149 836	-410 950	-16 560 786	159 238	<b>-16 401 548</b>	<b>-18,40%</b>	0,96%

źródło: opracowanie własne

W układzie porównawczym Gmina Tczew vs GT-ZG zasadniczym skutkiem zmiany granic jest trwałe obniżenie strumienia dochodów naliczanych z PIT i CIT w wariantcie GT-ZG. W latach 2027-2030 różnica narasta z roku na rok, co oznacza, że ubytek ma charakter nie incydentalny, lecz strukturalny: **łączny poziom PIT+CIT+subwencji w GT-ZG pozostaje niższy o ok. 10,2% w 2027 r. i pogłębia się do ok. 18,4% w 2030 r.** W wymiarze kwotowym odpowiada to spadkowi rządu **-6,80 mln zł w 2027 r.** oraz **-16,40 mln zł w 2030 r.** względem wariantu Gmina Tczew.

Kluczowa obserwacja na etapie subwencyjnym dotyczy tego, że mechanizm subwencji ogólnej w wariantcie GT-ZG działa wyłącznie jako częściowe domknięcie różnicy pomiędzy potrzebami finansowymi a kwotą kalkulacyjną, a nie jako prosta rekompensata ubytku dochodów podatkowych. W praktyce widoczna jest **kompensacja istotna tylko w pierwszym roku po zmianie granic:** w 2027 r. subwencja w GT-ZG jest wyższa od wariantu Gmina Tczew o **6,17 mln zł**, co pokrywa około **47,5%** ubytku PIT+CIT. W kolejnych

latach efekt ten szybko słabnie: w 2028 r. kompensacja spada do **10,6%**, w 2029 r. do **6,2%**, a w 2030 r. do około **1,0%**. Oznacza to, że **subwencja nie stabilizuje ubytku w horyzoncie średnim** i nie przejmuje roli stałego amortyzatora spadku dochodów.

Istotna jest również asymetria po stronie korekty z tytułu zamożności. W wariantcie Gmina Tczew w 2030 r. występuje wejście w mechanizm korekty zamożności w kwocie **1 918 554 zł**, co obniża dochód należny (w praktyce poprzez pomniejszenie strumienia dochodów należnych w pierwszej kolejności w subwencji, a następnie w PIT i ewentualnie w CIT, zgodnie z ustawą). W wariantcie GT-ZG korekta nie występuje w całym horyzoncie 2027–2030, jednak brak korekty **nie zmienia faktu dominującego**: GT-ZG pozostaje wariantem o niższym potencjale dochodowym, a różnica nie jest wygaszana przez subwencję.

W ujęciu zarządczym rezultat jest jednoznaczny: **zmiana granic generuje trwałą lukę dochodową po stronie GT-ZG**, a mechanizm subwencji ogólnej **w ograniczonym zakresie łagodzi ją jedynie w pierwszym roku**, po czym jego wpływ staje się marginalny. W konsekwencji ciężar dostosowania w wariantcie GT-ZG pozostaje po stronie polityki budżetowej Gminy: utrzymania wyniku bieżącego, stabilizacji płynności oraz dostosowania wydatków bieżących do niższej, trwale obniżonej ścieżki dochodowej.

## 9. SKUTKI BUDŻETOWE ZMIANY GRANIC DLA GMINY TCZEW

Poniższe podsumowanie łączy dwa etapy analizy i pokazuje, jaki jest łączny skutek zmiany granic dla dochodów budżetowych Gminy Tczew w układzie porównawczym: **wariant bazowy (Gmina Tczew bez zmiany granic)** vs **wariant po zmianie granic GT-ZG (Gmina Tczew po wyłączeniu części terenów na rzecz Gminy Miejskiej Tczew)**.

W **etapie I** oszacowano bezpośredni ubytek w dochodach, które tworzą podstawę dochodową gminy i jednocześnie wchodzi do mechanizmów wyrównawczych: **podatki i opłaty wskazane w art. 24 ust. 5 ustawy o dochodach JST**. Są to dochody o charakterze terytorialnym, więc ich spadek po zmianie granic ma charakter trwały i jednoznaczny: wynika z utraty bazy podatkowej zlokalizowanej na przejmowanych terenach. W latach 2027-2030 roczny ubytek tej grupy dochodów narasta z **7,17 mln zł** do **8,28 mln zł**, a łącznie w całym okresie wynosi **30,85 mln zł**. W praktyce oznacza to trwałe obniżenie dochodów własnych oraz osłabienie podstawy wykorzystywanej do oceny zamożności Gminy w mechanizmach subwencyjnych.

W **etapie II** zbadano skutki zmiany granic w dochodach algorytmicznych, czyli w **PIT i CIT**, oraz sprawdzono, czy mechanizm subwencji ogólnej działa w kierunku łagodzenia ubytku. Kluczowe jest rozróżnienie: subwencja nie jest projektowana jako prosta rekompensata utraconych dochodów, lecz jako wynik porównania dwóch ścieżek w systemie: **potrzeb finansowych** oraz **możliwości dochodowych mierzonych kwotą kalkulacyjną**, która wynika z PIT i CIT. Z tego powodu odpowiedź na pytanie o kompensację nie polega na sprawdzeniu, czy subwencja „oddaje” utracone dochody, tylko na ocenie, czy po spadku PIT i CIT subwencja istotnie zwiększa transfer do Gminy.

Wyniki wskazują, że ubytek PIT i CIT po zmianie granic jest znaczący i narastający. W latach 2027-2030 roczny ubytek PIT+CIT rośnie z **12,97 mln zł** do **16,56 mln zł**, a łącznie wynosi **60,48 mln zł**. Razem z ubytkiem z etapu I oznacza to, że łączny ubytek dochodów (podatki i opłaty z art. 24 ust. 5 + PIT + CIT) narasta z **20,14 mln zł w 2027 r.** do **26,76 mln zł w 2030 r.**, a suma dla lat 2027-2030 wynosi **93,25 mln zł**. To jest skala luki dochodowej wywołanej zmianą granic w strumieniach, które w tej analizie są kluczowe dla bieżącej zdolności dochodowej Gminy.

Mechanizm subwencji ogólnej w wariantcie po zmianie granic działa **krótkookresowo łagodząco**, ale nie tworzy trwałego amortyzatora ubytku. W 2027 r. różnica subwencji na korzyść wariantu po zmianie granic wynosi **6,17 mln zł**, co przekłada się na kompensację **30,6%** łącznego ubytku w tym roku. Następnie efekt ten wyraźnie wygasa: w 2028 r. subwencja kompensuje już tylko **7,0%** ubytku, w 2029 r. **4,2%**, a w 2030 r. **0,6%**. W całym okresie 2027-2030 subwencja kompensuje łącznie **9,5%** ubytku, co oznacza, że dominująca część skutku finansowego pozostaje niezamortyzowana. Miarą praktyczną jest **luka po subwencji**, czyli różnica, która pozostaje do udźwignięcia przez budżet: w 2027 r. wynosi **13,97 mln zł**, w 2028 r. **20,52 mln zł**, w 2029 r. **23,27 mln zł**, a w 2030 r. **26,60 mln zł**. Łącznie w latach 2027-2030 daje to **84,37 mln zł** luki po subwencji.

Wniosek łączny z etapów I i II jest spójny: zmiana granic powoduje **trwałe i narastające osłabienie bazy dochodowej Gminy Tczew po zmianie granic**, widoczne zarówno w dochodach terytorialnych (podatki i opłaty z art. 24 ust. 5), jak i w dochodach z PIT i CIT. Mechanizm subwencji ogólnej **nie przejmuje ciężaru tej luki w sposób trwały** – daje wyraźniejszy efekt tylko w pierwszym roku, a następnie jego znaczenie szybko maleje. W konsekwencji ciężar dostosowania pozostaje po stronie zarządzania budżetem Gminy: **dostosowania wydatków bieżących do niższej ścieżki dochodowej, ochrony wyniku bieżącego oraz świadomego zarządzania płynnością**, szczególnie w latach 2028-2030, gdy kompensacja subwencją staje się marginalna wobec skali ubytku.

**Tabela 56 Łączny skutek zmiany granic – ubytek dochodów i efekt subwencji (2027–2030) (zł)**

Rok	Ubytek podatków i opłat z art. 24 ust. 5 (Etap I)	Ubytek PIT + CIT (Etap II)	Ubytek razem (Etap I+II)	Różnica subwencji (GT-ZG – Gmina)	Luka po subwencji	Kompensacja subwencją
2027	7 165 878	12 970 536	20 136 414	6 167 349	<b>13 969 065</b>	30,60%
2028	7 518 480	14 552 598	22 071 078	1 546 838	<b>20 524 240</b>	7,00%
2029	7 889 006	16 396 327	24 285 333	1 010 341	<b>23 274 992</b>	4,20%
2030	8 278 387	16 560 786	26 757 726	159 238	<b>26 598 488</b>	0,60%
<b>Suma 2027–2030</b>	<b>30 851 751</b>	<b>60 480 247</b>	<b>93 250 551</b>	<b>8 883 766</b>	<b>84 366 785</b>	<b>9,50%</b>

źródło: opracowanie własne

## 10. SPIS TABEL

Tabela 1 Liczba mieszkańców Gminy Tczew w latach 2021-2025 – podział na analizowane grupy .....	10
Tabela 2 Prognoza ludności na lata 2026–2030 (ewidencja: pobyt stały + czasowy) oraz ścieżka GUS .....	12
Tabela 3 Podział ludności GUS na obszary metodą proporcjonalną dla lat 2025-2030 .....	13
Tabela 4 Osoby fizyczne - udziały % w dochodach Gminy.....	20
Tabela 5 Osoby fizyczne - dynamika r/r (Gmina, SW, OCW, GT-ZG) .....	20
Tabela 6 Osoby prawne - udziały % w dochodach Gminy.....	20
Tabela 7 Osoby prawne - dynamika r/r (Gmina, SW, OCW, GT-ZG) .....	20
Tabela 8 Podatek od nieruchomości - rozdział kwot bazowych 2026 i ubytek w układzie Gmina Tczew vs GT-ZG (baza do prognoz) (zł).....	21
Tabela 9 Podatek od nieruchomości - osoby fizyczne - prognoza i ubytek (2027-2030) (zł).....	22
Tabela 10 Podatek od nieruchomości - osoby prawne - prognoza i ubytek (2027-2030) (zł).....	23
Tabela 11 Podatek od nieruchomości - ubytek dochodów po zmianie granic (zbiorczo, 2027-2030).....	23
Tabela 12 Podatek rolny - udziały obszarów w dochodach (średnia z lat 2023-2025).....	24
Tabela 13 Podatek rolny - dynamika dochodów ogółem (r/r) .....	24
Tabela 14 Podatek rolny - osoby fizyczne - prognoza i ubytek SW (2027-2030) (zł) .....	25
Tabela 15 Podatek rolny - osoby prawne - prognoza i ubytek SW (2027-2030).....	25
Tabela 16 Podatek od środków transportowych - udziały obszarów w dochodach (średnia z lat 2023-2025) .....	26
Tabela 17 Podatek od środków transportowych - dynamika dochodów ogółem (r/r).....	26
Tabela 18 Podatek od środków transportowych - osoby fizyczne - prognoza i ubytek SW (2027-2030) ....	27
Tabela 19 Podatek od środków transportowych - osoby prawne - prognoza i ubytek SW (2027-2030) ....	27
Tabela 20 Podatek od czynności cywilnoprawnych - prognoza i ubytek SW i OCW (2027-2030) (zł) .....	29
Tabela 21 Wpływy z opłaty eksploatacyjnej - prognoza i ubytek OCW (2027–2030) (zł).....	30
Tabela 22 Pozostałe podatki i opłaty: prognoza łączna i ubytek po zmianie granic (2027–2030).....	31
Tabela 23 Zbiorcze ubytki dochodów podatkowych i opłat objętych analizą po zmianie granic (2027-2030) (zł).....	33
Tabela 24 Dochody z podatków i opłat (art. 24 ust. 5) oraz ubytek po zmianie granic (Gmina Tczew vs GT-ZG) (2027-2030) .....	33
Tabela 25 Dochód podatników PIT wg MF - alokacja do SW i GT-ZG w latach bazowych (2022, 2024) .....	37
Tabela 26 Prognoza dochodu podatników PIT - wartości bazowe 2025-2028 (Gmina Tczew vs GT-ZG) (zł) .....	38
Tabela 27 Waloryzacja DPIT: przejście z roku bazowego (n-2) na rok naliczenia (n) (zł) .....	40
Tabela 28 Ubytek dochodów z PIT po zmianie granic - wyliczenie na podstawie waloryzacji DPIT (7%) (zł) .....	40
Tabela 29 Wyliczenia bazowe (MF): dochody podatników CIT przypisane Gminie Tczew (lata referencyjne) .....	42
Tabela 30 Dochód podatników CIT wg MF - alokacja do SW i GT-ZG w latach bazowych (2022, 2024) .....	44
Tabela 31 Prognoza dochodów podatników CIT dla Gminy Tczew (ogółem) na lata 2025-2028 - model PKB .....	44
Tabela 32 Prognoza dochodu podatników PIT - wartości bazowe 2025-2028 (układ Gmina Tczew vs GT-ZG) (zł).....	45
Tabela 33 Waloryzacja DCIT - przejście z roku bazowego (n-2) na rok naliczenia (n).....	47
Tabela 34 Ubytek dochodów z CIT po zmianie granic - wyliczenie na podstawie waloryzacji DCIT (1,6%) (zł) .....	47
Tabela 35 Dochody naliczone z PIT i CIT – warianty terytorialne (Gmina Tczew vs GT-ZG).....	49

Tabela 36 Wskaźniki aktualizacji kwoty kalkulacyjnej i kwota kalkulacyjna - wariant Gmina Tczew (2026-2030) .....	50
Tabela 37 Wskaźniki aktualizacji kwoty kalkulacyjnej i kwota kalkulacyjna - wariant GT-ZG (2026-2030) .....	50
Tabela 38 Projekcja potrzeb finansowych (zł) - wariant Gmina Tczew (2026-2030) .....	51
Tabela 39 Projekcja potrzeb finansowych (zł) - wariant GT-ZG (2026-2030) .....	52
Tabela 40 Przeliczeniowa liczba mieszkańców – wartości przyjęte w analizie (2026-2030) .....	54
Tabela 41 Indywidualny wskaźnik zamożności - wariant Gmina Tczew (2027-2030) .....	55
Tabela 42 Indywidualny wskaźnik zamożności - wariant GT-ZG (2027-2030) .....	55
Tabela 43 Test progów i wynik potrzeb wyrównawczych - wariant Gmina Tczew .....	56
Tabela 44 Test progów i wynik potrzeb wyrównawczych - wariant GT-ZG .....	56
Tabela 45 Projekcja potrzeb ekologicznych .....	58
Tabela 46 Projekcja potrzeb rozwojowych .....	59
Tabela 47 Projekcja potrzeb oświatowych .....	61
Tabela 48 Projekcja potrzeb uzupełniających .....	61
Tabela 49 Projekcja subwencji ogólnej - wariant Gmina Tczew .....	62
Tabela 50 Projekcja subwencji ogólnej - wariant GT-ZG .....	62
Tabela 51 Test progów korekty zamożności - wariant Gmina Tczew (2027-2030) .....	64
Tabela 52 Test progów korekty zamożności - wariant GT-ZG (2027-2030) .....	64
Tabela 53 Projekcje finansowe - wariant Gmina Tczew (2027-2030) (zł) .....	65
Tabela 54 Projekcje finansowe - wariant GT-ZG (2027-2030) (zł) .....	65
Tabela 55 Różnice między wariantami: ubytek PIT i CIT, efekt subwencji oraz saldo łączne (2027-2030) (zł) .....	65
Tabela 56 Łączny skutek zmiany granic – ubytek dochodów i efekt subwencji (2027-2030) (zł) .....	68