

**Informacja o skutkach obowiązywania
ustawy z dnia 1 października 2024 r.
o dochodach jednostek samorządu terytorialnego**

Warszawa, czerwiec 2026 r.

Wprowadzenie	2
Część I. OCENA SPEŁNIENIA ZAKŁADANYCH CELÓW REFORMY	6
1. Cel 1 – Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST	6
1.1. Podniesienie globalnego poziomu dochodów JST	6
1.2. Zwiększenie stabilności finansowej jednostek mniej zamożnych, małych i wyludniających się	10
1.3. Poprawa wyników budżetowych i płynności finansowej JST	14
2. Cel 2 – Oparcie systemu na lokalnej bazie podatku PIT i podatku CIT	22
2.1. Zwiększenie poziomu dochodów podatkowych JST	22
2.2. Ograniczenie wpływu zmian podatkowych na finanse JST	24
2.3. Nowa struktura dochodów JST	25
2.4. Zmniejszenie dysproporcji podatkowych w PIT między JST	27
3. Cel 3 – Lepsza alokacja środków publicznych	29
3.1. Uwzględnienie specyfiki miast na prawach powiatu	29
3.2. Uwzględnienie uwarunkowań związanych z obszarami chronionymi w JST	31
3.3. Wzmocnienie finansowania zadań przedszkolnych	34
3.4. Wzmocnienie mechanizmów prorozwojowych	36
3.5. Wprowadzenie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych JST	38
4. Cel 4 – Obiektywny i algorytmiczny podział środków	41
5. Cel 5 – Uelastycznienie systemu i ograniczenie przepływów środków	45
5.1. Ograniczenie przepływów pomiędzy JST a budżetem państwa	45
5.2. Elastyczność systemu w reagowaniu na zmiany	46
6. Cel 6 – Zwiększenie wpływu Strony Samorządowej na podział środków	47
Część II. POTENCJALNE KIERUNKI ZMIAN SYSTEMU	49
2.1. Korekta determinant potrzeb wydatkowych	49
GMINY	50
MIASTA NA PRAWACH POWIATU	58
POWIATY	65
WOJEWÓDZTWA	70
PODSUMOWANIE	72

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 119 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, z późn. zm.), minister właściwy do spraw finansów publicznych został zobowiązany do przedłożenia, w terminie do dnia 30 czerwca 2026 r., reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego informacji o skutkach obowiązywania ustawy wraz z ewentualnymi propozycjami zmian.

Wdrożenie ustawy z dnia 1 października 2024 r. pozostawało bezpośrednio w związku ze stopniowo narastającymi problemami funkcjonowania poprzedniego modelu finansowania samorządów, który obowiązywał od 2004 r. Poprzedni system, wynikający z ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, utracił w dużej mierze cechy stabilności, przejrzystości oraz przewidywalności, co w istotny sposób ograniczało możliwość prowadzenia długookresowej polityki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST).

System dochodów JST, oparty przed zmianą na udziale jednostek w należnym podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: podatku PIT) i podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: podatku CIT), powodował, że dochody samorządów były silnie uzależnione od zmian w systemie podatkowym, dokonywanych na poziomie centralnym. Każda modyfikacja stawek podatkowych, zwiększenie kwoty wolnej od podatku czy wprowadzanie nowych ulg podatkowych wpływały bezpośrednio na poziom dochodów JST, niezależnie od faktycznej sytuacji gospodarczej danej jednostki. W praktyce prowadziło to do sytuacji, w której samorzady ponosiły skutki decyzji fiskalnych podejmowanych przez administrację centralną, mimo że nie posiadały wpływu na ich kształt. Szczególnie widoczne stało się to po zmianach podatkowych wdrażanych od 2019 r., w tym związanych z programem „Polski Ład”, które znacząco ograniczyły dochody JST z tytułu udziału w podatku PIT. W efekcie, nawet w okresie wzrostu gospodarczego i wzrostu dochodów podatników, część samorządów doświadczała pogorszenia sytuacji finansowej. Konsekwencją tej konstrukcji była utrata stabilności dochodowej JST. W celu ograniczenia negatywnych skutków zmian podatkowych stosowano liczne mechanizmy czasowego uzupełniania dochodów samorządowych, w tym dodatkowe transfery i rekompensaty z budżetu państwa. Rozwiązania te miały jednak charakter doraźny i nie tworzyły trwałych podstaw finansowania samorządów. W praktyce JST nie posiadały pewności co do poziomu wsparcia, jakie otrzymają w kolejnych latach budżetowych, co utrudniało sporządzanie realistycznych budżetów oraz wieloletnich prognoz finansowych. Rosnąca zależność od transferów nadzwyczajnych prowadziła jednocześnie do osłabienia

samodzielności finansowej JST. Organizacje samorządowe wielokrotnie wskazywały, że uznaniowy charakter części mechanizmów kompensacyjnych zwiększał stopień centralizacji systemu finansów publicznych i ograniczał konstytucyjnie gwarantowaną autonomię finansową samorządu terytorialnego.

Istotnym zagadnieniem poprzedniego systemu był również sposób funkcjonowania mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego. System ten opierał się przede wszystkim na potencjale dochodowym JST i w niewystarczającym stopniu uwzględniał rzeczywiste potrzeby wydatkowe samorządów wynikające z uwarunkowań społecznych, demograficznych, przestrzennych czy infrastrukturalnych. W praktyce prowadziło to do licznych dysproporcji oraz zjawiska tzw. „przeskakiwania” jednostek w rankingu zamożności. Zdarzały się przypadki, w których jednostki dokonujące wpłat wyrównawczych po ich przekazaniu dysponowały niższym poziomem dochodów niż beneficjenci systemu wyrównawczego. Na wady mechanizmu „janosikowego” wskazywał również Trybunał Konstytucyjny, podkreślając konieczność stworzenia bardziej proporcjonalnego i racjonalnego modelu wyrównywania dochodów JST. Szczególnie problematyczna była sytuacja województw samorządowych, dla których od 2015 r. obowiązywały jedynie tymczasowe rozwiązania w zakresie systemu korekcyjno-wyrównawczego. Przepisy te były corocznie przedłużane i miały utracić moc z końcem 2024 r., co oznaczało ryzyko braku podstaw prawnych do ustalania części regionalnej subwencji ogólnej od 2025 r.

System generował także nadmiernie rozbudowane przepływy finansowe pomiędzy JST a budżetem państwa. Poprzednio każda JST, nawet jednostka o dużym potencjale ekonomicznym, była subwencionowana z budżetu państwa. Z jednej strony zamożne samorządy były subwencionowane, a z drugiej dokonywały wydatków do budżetu państwa z tytułu wpłat tzw. janosikowego. Co więcej, najpierw dokonywały wpłat do budżetu państwa, a następnie były beneficjentem środków pochodzących z wpłat. Tym samym mechanizm ten prowadził do sytuacji, w której przepływy środków pomiędzy poszczególnymi szczeblami sektora finansów publicznych stawały się nadmiernie rozbudowane i trudne do oceny z perspektywy efektywności finansowej.

Stabilność systemu dochodów JST posiada znaczenie nie tylko dla samych samorządów, lecz również dla efektywności funkcjonowania całego państwa. Postulaty reformy systemu dochodów JST były formułowane od wielu lat zarówno przez środowiska naukowe, jak i organizacje samorządowe. Wskazywano na konieczność stworzenia bardziej stabilnego, przejrzystego i prorozwojowego modelu finansowania, który ograniczałby wpływ centralnych decyzji podatkowych na sytuację finansową JST oraz wzmacniał ich samodzielność finansową. W rezultacie podjęto prace nad nową ustawą o dochodach

jednostek samorządu terytorialnego, której celem stało się stworzenie bardziej trwałego systemu finansowania samorządów, opartego na dochodach podatkowych, ograniczeniu uznaniowych transferów oraz większym uwzględnieniu potrzeb finansowych JST.

Konkretnym efektem prac było uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która określiła źródła dochodów JST oraz zasady ustalania i przekazywania JST dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa, a także zasady ustalania potrzeb finansowych JST i ich finansowania. Ustawa ta ma zastosowanie do ustalenia dochodów samorządowych począwszy od roku 2025 i miała na celu stworzenie bardziej trwałych podstaw finansowania JST oraz ograniczenie ryzyka gwałtownych zmian poziomu dochodów budżetowych.

Celami uchwalenia nowej ustawy było przede wszystkim:

- ✓ wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów. Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w ustawie, głównym źródłem dochodów JST mają być dochody podatkowe, zaś subwencja z budżetu państwa ma mieć charakter uzupełniający;
- ✓ oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku PIT i podatku CIT, co istotnie ustabilizuje dochody JST z tytułu udziału w tych podatkach oraz uwolni je w dużym stopniu od wpływu zmian podatkowych;
- ✓ przywrócenie systemowi dochodów JST obiektywnego i algorytmicznego naliczania środków finansowych dla każdego samorządu terytorialnego;
- ✓ zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych, poprzez uwzględnienie m.in. specyfiki poszczególnych kategorii samorządów, obejmując przy tym nie tylko kwestię zróżnicowań dochodowych, ale również - pomijaną w poprzednim systemie - kwestię potrzeb wydatkowych JST wynikających z realizowanych zadań oraz wprowadzając potrzeby ekologiczne JST;
- ✓ uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST poprzez likwidację wpłat do budżetu państwa;
- ✓ zwiększenie wpływu strony samorządowej na podział środków dla JST.

Ustawa była szeroko konsultowana z przedstawicielami samorządu terytorialnego, zarówno na etapie założeń do ustawy, jak i samego projektu ustawy. Jednocześnie, na mocy ustaleń, wprowadzono bezpośrednio w przepisach ustawy obowiązek jej ewaluacji.

Prezentowana informacja w części pierwszej zawiera ocenę funkcjonowania nowych rozwiązań ustawowych. Ocenę tę sporządzono w układzie realizacji założonych celów, które legły u podstaw reformy dochodów. Ocenę przeprowadzono dla wszystkich JST, prezentując wyniki analiz danych liczbowych, co do zasady w ujęciu poszczególnych kategorii JST. Źródłem danych były dane Ministerstwa Finansów oraz sprawozdania budżetowe JST.

W drugiej części informacji, opierając się na analizach własnych, a także analizie m.in. propozycji zgłaszanych przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, zaprezentowano potencjalne kierunki modyfikacji systemu dochodów samorządowych, których celem jest usprawnienie jego funkcjonowania.

Część I. OCENA SPEŁNIENIA ZAKŁADANYCH CELÓW REFORMY

1. Cel 1 – Wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST

1.1. Podniesienie globalnego poziomu dochodów JST

Prezentowane poniżej dane przedstawiają kwoty należnych dochodów JST w latach 2025-2026 wg tytułów dochodowych (tabela nr 1) oraz wg kategorii JST (tabela nr 2) - w porównaniu do dochodów, które JST uzyskałyby, gdyby nie doszło do reformy systemu dochodów JST.

Tabela nr 1. Dochody JST wg głównych tytułów dochodowych JST w latach 2025-2026 (w mld zł).

Tytuły dochodowe	2025			2026			Okres lat 2025-2026
	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	różnice łącznie
PIT należny	83,6	173,5	89,9	88,1	193,2	105,1	195
CIT należny	20,7	28,2	7,5	21	27,5	6,5	14
Subwencja należna	124,0	46,1	-77,9	137,5	50,5	-87,0	-164,9
rezerwy subwencyjne i pozostałe środki (dotacja przedszkolna, uzupełnienie CIT, itp.)	4,3	4,7	0,4	5,1	3,8	-1,3	-0,9
wpłaty janosikowego/korekta z tyt. zamożności	-4,9	0	4,9	- 5,2	0	5,2	10,1
Ogółem	227,7	252,5	24,8	246,5	275,0	28,5	53,3

Na skutek reformy, dochody JST wzrosły w roku 2025 o 24,8 mld zł, zaś w roku 2026 o 28,5 mld zł. Łączny efekt reformy w latach 2025-2026 jest jednoznacznie pozytywny i oznacza wzrost dochodów samorządowych o 53,3 mld zł. Efekt ten ma charakter skokowy: od pierwszego roku obowiązywania reformy samorzady zyskały znacząco większą przestrzeń do finansowania usług publicznych i inwestycji lokalnych bez konieczności oczekiwania na decyzje o przyznaniu dodatkowych środków.

Analiza danych, przedstawionych w poniższej tabeli nr 2, wskazuje, że **na wprowadzeniu nowego systemu dochodów JST skorzystały wszystkie kategorie oraz rodzaje JST.** W każdym przypadku poziom dochodów w latach 2025–2026 jest wyższy niż dochody

kalkulowane według zasad obowiązujących przed wejściem w życie reformy, co potwierdza powszechny charakter efektów finansowych nowej ustawy.

Tabela nr 2. Dochody JST w podziale na poszczególne kategorie JST w latach 2025-2026.

Wyszczególnienie	2025*				2026*			
	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	3:2	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	7:6
	mld zł		%		mld zł		%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gminy ogółem, z tego	96,80	106,65	9,85	110,2%	104,80	117,67	12,87	112,3%
- gminy miejskie	20,04	22,30	2,26	111,3%	21,80	25,06	3,26	115,0%
- gminy wiejskie	42,10	46,30	4,2	110%	45,50	50,69	5,19	111,4%
- gminy miejsko - wiejskie	34,65	38,06	3,41	109,8%	37,50	41,91	4,41	111,8%
Miasta na prawach powiatu	75,15	82,61	7,46	109,9%	82,21	90,56	8,35	110,2%
Powiaty	32,52	35,81	3,29	110,1%	35,00	38,62	3,62	110,3%
Województwa	21,09	24,73	3,64	117,3%	21,56	24,27	2,71	112,6%
Ogółem	225,56	249,80	24,24	110,7%	243,57	271,12	27,55	111,3%

* Uwzględniono tylko te elementy rezerwy subwencji ogólnej, które z góry można przypisać do określonej kategorii JST. W przypadku poprzedniej ustawy, dla 2025 r. i 2026 r., uwzględniono 320 mln zł rezerwy na drogi, wynikającej z art. 70d ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku nowej ustawy dla 2025 r., w szczególności uwzględniono środki z rezerwy wynikające z art. 89 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Relatywnie najwyższą dynamikę wzrostu dochodów odnotowują województwa samorządowe oraz gminy miejskie. W przypadku województw wzrost dochodów wynosi 117,3% w 2025 r. oraz 112,6% w 2026 r. względem poprzedniego systemu finansowania¹. Oznacza to zwiększenie dochodów odpowiednio o 3,64 mld zł i 2,71 mld zł. Z kolei gminy miejskie osiągają wzrost dochodów na poziomie 111,3% w 2025 r. oraz 115,0% w 2026 r., co przekłada się na dodatkowe dochody w wysokości odpowiednio 2,26 mld zł oraz 3,26 mld zł.

Jednocześnie dane wskazują, że procentowy wzrost dochodów w poszczególnych kategoriach JST pozostaje relatywnie zbliżony. W większości przypadków dynamika

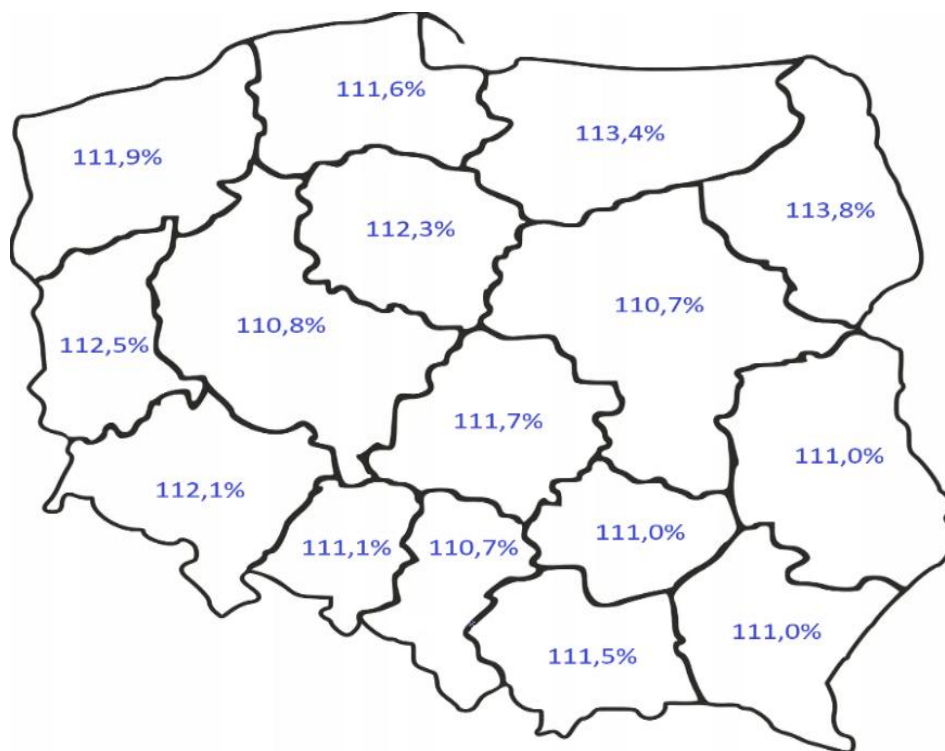
¹ W przypadku województw, znaczenie dla poziomu wzrostu dochodów ma efekt rozliczenia podatku CIT za 2023 i 2024, powodujący spadek ich dochodów w starym systemie odpowiednio w roku 2025 i 2026. Gdyby funkcjonował poprzedni system dochodów to w latach 2025 i 2026 nastąpiłaby korekta obniżająca dochody z podatku CIT. Poprzedni system opierał się na globalnej prognozie wpływów podatkowych, która to prognoza była rozliczana po upływie 2 lat. Z racji znacznego zawyżenia prognoz wpływów podatku CIT w roku 2023 i 2024, to w roku 2025 i 2026 dochody z tytułu udziału w podatku CIT uległyby obniżającej korekcie w skali JST o 1,3 mld zł w 2025 i 3,7 mld zł w 2026 r.

wzrostu oscyluje wokół poziomu 110–112%, zarówno w odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, jak również powiatów oraz miast na prawach powiatu. Gminy wiejskie osiągają wzrost dochodów na poziomie 110,0% w 2025 r. i 111,4% w 2026 r., natomiast gminy miejsko-wiejskie odpowiednio 109,8% i 111,8%. W przypadku miast na prawach powiatu wskaźnik wzrostu wynosi 109,9% w 2025 r. oraz 110,2% w 2026 r., zaś dla powiatów odpowiednio 110,1% i 110,3%.

Przedstawione dane świadczą o tym, że **reforma została skonstruowana w sposób zapewniający względnie równomierne wzmocnienie potencjału dochodowego wszystkich szczebli samorządu terytorialnego**. Pomimo występowania niewielkich różnic w dynamice wzrostu dochodów pomiędzy poszczególnymi kategoriami JST, nowe rozwiązania ustawowe nie prowadzą do istotnego uprzywilejowania wybranych typów jednostek, lecz wzmocniają stabilność finansową całego sektora samorządowego.

Jak wynika z tabeli nr 2, po wprowadzeniu reformy, średni wzrost dochodów samorządów w skali kraju w 2026 r. to 111,3% w stosunku do poprzedniego systemu. **Porównywalne, równomierne wzrosty dochodów samorządowych występują też w ujęciu regionalnym**, od ponad 110,7% w przypadku samorządów z największych ludnościowo województw: mazowieckiego i śląskiego, do 113,8% dla samorządów województwa podlaskiego i warmińsko-mazurskiego.

Wykres nr 1. Rozkład wzrostu dochodów JST w okresie 2025-2026 w układzie regionalnym.



Warto odnotować także, że pod rządami nowej ustawy nastąpił także wzrost relacji dochodów samorządowych² do PKB.

Tabela nr 3. Relacja dochodów JST w stosunku do PKB w latach 2011-2026.

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	w mld zł															
Dochody JST (PIT + CIT + subwencja)	84,7	88,3	90,0	92,7	96,5	101,6	107,5	117,0	128,8	133,5	158,7	157,7	173,3	226,7	252,5	275,0
Udział dochodów JST w PKB	5,4%	5,4%	5,5%	5,4%	5,3%	5,4%	5,4%	5,4%	5,6%	5,6%	6,0%	5,1%	5,1%	6,2%	6,5%	6,6%

Wprowadzenie nowej ustawy doprowadziło do zmiany relacji dochodów JST do produktu krajowego brutto, co należy interpretować jako wzmocnienie pozycji finansowej samorządu terytorialnego w strukturze sektora finansów publicznych. Analiza danych wskazuje, że w okresie poprzedzającym reformę relacja dochodów JST (obejmujących udziały we wpływach w podatku PIT i CIT oraz subwencję ogólną pomniejszoną o wpłaty do budżetu państwa) do PKB utrzymywała się na poziomie generalnie nieprzekraczającym 5,0–5,7%, z nielicznymi odstępstwami. W latach 2022–2023 odnotowano nawet jej obniżenie do około 5,1%, co oznaczało relatywne osłabienie udziału JST w dochodzie narodowym.

Po wejściu w życie nowych regulacji nastąpiła jakościowa zmiana tej relacji. W latach 2025–2026 osiągnęła ona poziom odpowiednio 6,5% oraz 6,6%. Oznacza to wzrost o około 1 p.p. w stosunku do okresu sprzed reformy. W ujęciu makroekonomicznym zmiana tej skali ma charakter strukturalny, a nie koniunkturalny, ponieważ utrzymuje się w kolejnych latach i towarzyszy jej znaczący wzrost nominalny dochodów JST (z 173,3 mld zł w 2023 r. do 275,0 mld zł w 2026 r.).

Wyższy udział dochodów JST w PKB oznacza większy zakres redystrybucji środków publicznych realizowany na poziomie lokalnym. Wzrost tej relacji po reformie wskazuje zatem na wzmocnienie pozycji samorządu terytorialnego w strukturze dochodów publicznych.

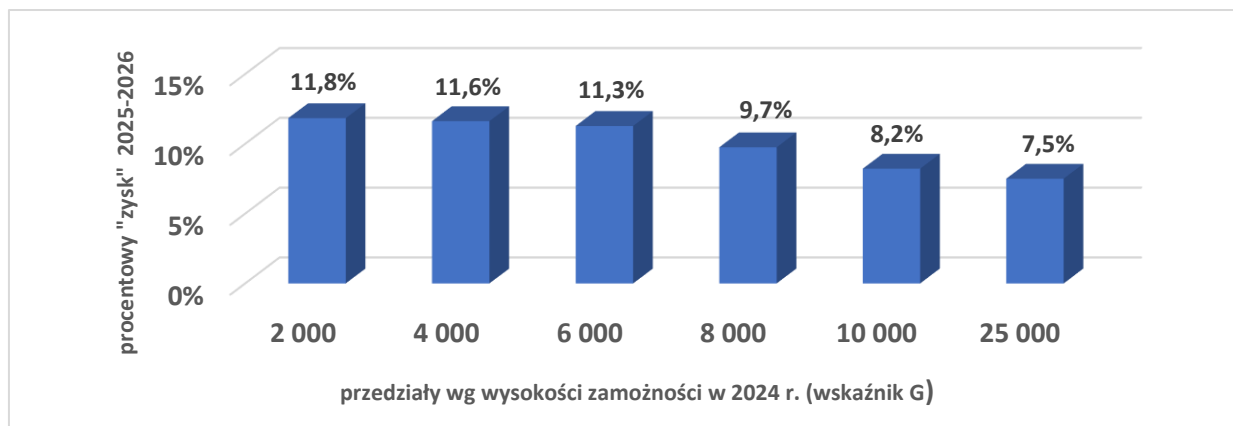
² Chodzi o należne dochody JST z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT oraz subwencji ogólnej. W tabeli nr 3 dla lat 2025 i 2026 pokazano dochody należne JST z ww. tytułów (tj. po pomniejszeniu o korektę z tytułu zamożności), a dla okresu 2011-2024 analogiczne dochody po pomniejszeniu o wpłaty do budżetu państwa (tzw. janosikowe).

1.2. Zwiększenie stabilności finansowej jednostek mniej zamożnych, małych i wyludniających się

Analiza danych wskazuje, że **jednym z istotnych efektów reformy systemu dochodów JST jest wzmocnienie sytuacji finansowej samorządów mniej zamożnych**. Oznacza to, że mechanizmy przyjęte w nowej ustawie w większym stopniu zwiększają dochody jednostek o niższym potencjale dochodowym, przyczyniając się tym samym do ograniczania dysproporcji finansowych pomiędzy poszczególnymi JST.

Wykres nr 2 przedstawia procentowy „zysk” gmin i mnpp (liczony jako wzrost dochodów nowego systemu względem starego) związany z wprowadzeniem reformy dochodów samorządowych w latach 2025–2026 w zależności do poziomu zamożności gmin w 2024 r.

Wykres nr 2. Procentowy "zysk" gmin związany z wprowadzeniem reformy w latach 2025-2026.



Z przedstawionych danych wynika bowiem, że im niższy był poziom zamożności danej jednostki przed wejściem w życie reformy, tym wyższy procentowy wzrost dochodów osiąga ona po wdrożeniu nowych rozwiązań. Samorzady o relatywnie niższych dochodach własnych uzyskują zatem proporcjonalnie większe korzyści finansowe niż jednostki charakteryzujące się wyższym poziomem dochodów. Mechanizm ten należy interpretować jako przejaw wzmocnienia funkcji wyrównawczej systemu dochodów JST.

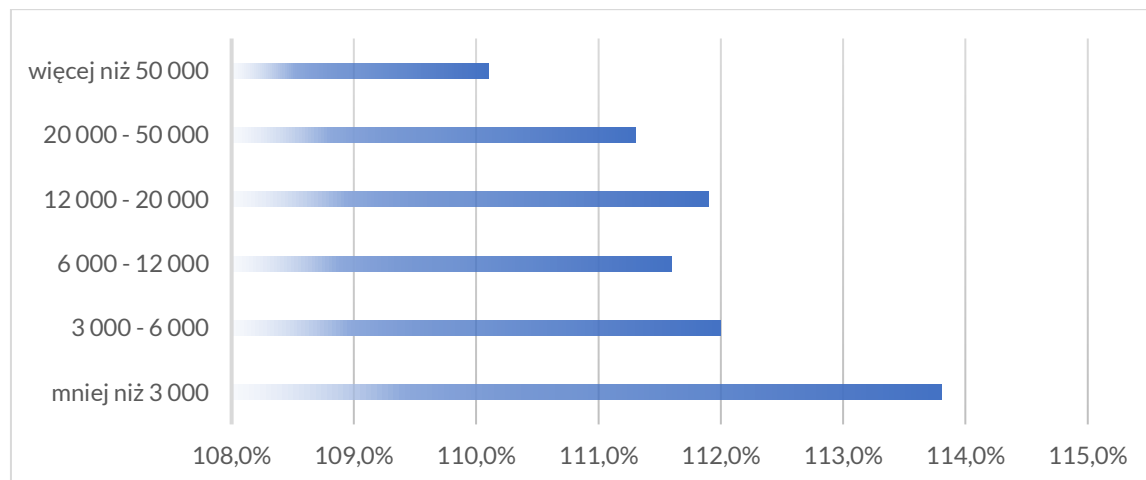
Reforma przyczynia się tym samym do zwiększenia zdolności finansowej jednostek słabszych ekonomicznie, które dotychczas dysponowały ograniczonym potencjałem realizacji zadań publicznych oraz prowadzenia działań rozwojowych. W praktyce może to oznaczać poprawę możliwości finansowania usług publicznych, inwestycji lokalnych oraz przedsięwzięć infrastrukturalnych szczególnie w gminach o niższej bazie dochodowej.

Jednocześnie przedstawiona zależność wskazuje, że nowe rozwiązania ustawowe zostały zaprojektowane nie tylko w celu zwiększenia ogólnego poziomu dochodów samorządowych, lecz również w celu bardziej sprawiedliwego i solidarnościowego podziału środków publicznych pomiędzy jednostki o zróżnicowanym potencjale finansowym. W konsekwencji reforma stanowi instrument wzmacniający spójność terytorialną oraz ograniczający skalę nierówności dochodowych w sektorze samorządowym.

Ocena skutków reformy została również przeprowadzona z perspektywy jej oddziaływania na sytuację finansową jednostek najmniejszych pod względem liczby mieszkańców, które co do zasady dysponują ograniczonym potencjałem dochodowym oraz mniejszą zdolnością do samodzielnego finansowania zadań publicznych. Dane liczbowe pokazują, iż **reforma sprzyja wzmocnieniu pozycji finansowej jednostek najmniejszych ludnościowo**, które, co do zasady, dysponują węższą bazą dochodową i niższym potencjałem fiskalnym.

Wykres nr 3 obrazuje zróżnicowaną skalę wzrostu dochodów gmin oraz miast na prawach powiatu w latach 2025–2026, będącego konsekwencją reformy systemu dochodów. Dane zaprezentowano według przedziałów liczby mieszkańców, co umożliwia ocenę wpływu reformy w przekroju wielkościowym jednostek.

Wykres nr 3. Rozkład wzrostu dochodów gmin i miast na prawach powiatu w okresie 2025-2026 wg przedziałów ludności.



Nowe mechanizmy podziału dochodów (w tym zwiększonych udziałów w podatku PIT i podatku CIT oraz zmodyfikowanych mechanizmów subwencyjnych) przyniosły wzrost dochodów we wszystkich kategoriach demograficznych JST, przy czym skala korzyści była

odwrotnie proporcjonalna do wielkości jednostki. Najwyższy wzrost dochodów odnotowały najmniejsze gminy (poniżej 3 tys. mieszkańców) – na poziomie 113,8%. W kolejnych przedziałach dynamika wzrostu kształtowała się następująco: 3–6 tys. mieszkańców – 112,0%, 6–12 tys. – 111,6%, 12–20 tys. – 111,9%, 20–50 tys. – 111,3%, natomiast w jednostkach natomiast w jednostkach największych (powyżej 50 tys. mieszkańców) – 110,1%.

Jednocześnie należy podkreślić, że różnice pomiędzy skrajnymi kategoriami nie mają charakteru skokowego – rozpiętość między najwyższą a najniższą dynamiką wynosi 3,7 punktu procentowego (113,8% wobec 110,1%). Świadczy to o względnie równomiernym rozkładzie efektów reformy, przy zachowaniu umiarkowanego komponentu wyrównawczego. Reforma nie generuje zatem dysproporcji o charakterze destabilizującym system, lecz w sposób kontrolowany wzmacnia jednostki mniejsze.

Ocena skutków reformy została również przeprowadzona z perspektywy jej oddziaływania na sytuację finansową gmin doświadczających procesów depopulacyjnych. Niezależnie od podstawowych celów reformy należy odnotować wystąpienie dodatkowego efektu jej wdrożenia, niebędącego bezpośrednim przedmiotem założeń. Efekt ten przejawia się w poprawie sytuacji dochodowej JST znajdujących się w obszarach objętych nasilonymi procesami depopulacyjnymi. Konstrukcja nowych algorytmów podziału środków doprowadziła do częściowego ograniczenia negatywnych skutków procesów depopulacyjnych. Zmiany demograficzne należą obecnie do najważniejszych długookresowych wyzwań wpływających na stabilność finansową samorządów lokalnych. Utrata mieszkańców prowadzi bowiem jednocześnie do ograniczenia bazy dochodowej JST oraz do wzrostu jednostkowych kosztów realizacji usług publicznych, zwłaszcza w gminach o rozproszonej strukturze osadniczej i malejącej liczbie ludności.

Analiza danych dotyczących dynamiki dochodów gmin w 2025 r. wskazuje, że reforma w największym stopniu wzmocniła sytuację finansową jednostek najbardziej dotkniętych procesami depopulacyjnymi. Dane przedstawione w poniższej tabeli pokazują wyraźną zależność pomiędzy skalą zmian liczby ludności w latach 2004–2024 a dynamiką wzrostu dochodów gmin po reformie.

Tabela nr 4. Dynamika dochodów gmin po reformie dochodów w 2025 r. w zależności od dynamiki zmian liczby ludności, zachodzących między rokiem 2004 a 2024 r.

Dynamika liczby ludności w gminach 2024/2004	Dynamika dochodów gmin w 2025 r. (subwencja + PIT + CIT) obliczonych wg nowej ustawy do obliczonych wg poprzedniej ustawy
[64,7%, 83,1%)	108,8%
[83,1%, 86,1%)	108,4%
[86,1%, 88,5%)	108,2%
[88,5%, 91,1%)	108,0%
[91,1%, 93,7%)	107,5%
[93,7%, 96,7%)	107,9%
[96,7%, 100,7%)	107,1%
[100,7%, 107,6%)	106,8%
[107,6%, 117,1%)	106,8%
>=117,1%	105,7%

Najwyższą dynamikę wzrostu dochodów odnotowano w grupie gmin charakteryzujących się największym spadkiem liczby mieszkańców. W przypadku gmin, w których liczba ludności w 2024 r. stanowiła od 64,7% do 83,1% poziomu z 2004 r., dochody obliczone według nowego systemu były w 2025 r. wyższe o 8,8% względem dochodów ustalonych według zasad poprzedniej ustawy. W kolejnych grupach gmin, charakteryzujących się mniejszą skalą depopulacji, dynamika wzrostu dochodów stopniowo malała. Natomiast w grupie gmin, które odnotowały największy wzrost liczby mieszkańców (powyżej 117,1% poziomu z 2004 r.), wzrost dochodów wyniósł 105,7%.

Dane te wskazują, że **reforma przyczyniła się zatem do relatywnie silniejszego wsparcia gmin znajdujących się w trudniejszej sytuacji demograficznej.**

Wnioski te pozostają spójne z analizami dotyczącymi wpływu reformy na jednostki samorządu terytorialnego o niższym poziomie zamożności. Największe korzyści odnotowały bowiem małe i średnie gminy o słabszym potencjale dochodowym oraz jednostki dotknięte trwałymi procesami depopulacyjnymi. Analogiczne zjawisko

zaobserwowano również w miastach na prawach powiatu, choć skala wzrostów dochodów była tam relatywnie mniejsza.

Znaczenie tych zmian należy rozpatrywać w kontekście długookresowych trendów demograficznych. W ciągu ostatnich dwóch dekad spadek liczby mieszkańców odnotowano w zdecydowanej większości samorządów, a prognozy demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego wskazują na dalsze utrzymywanie się niekorzystnych tendencji w tym zakresie. Procesy depopulacyjne pozostają jednym z najistotniejszych wyzwań rozwojowych dla wielu JST, wpływając zarówno na lokalny potencjał gospodarczy, jak i sytuację finansową samorządów.

Można jednak wskazać, że reforma częściowo ograniczyła bezpośrednie przełożenie niekorzystnych zmian demograficznych na sytuację dochodową JST. W rezultacie niektóre jednostki dotknięte procesami depopulacyjnymi odnotowały poprawę swojej sytuacji finansowej w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi wcześniej.

Z perspektywy stabilności finansowej JST oznacza to zwiększenie odporności samorządów na fiskalne konsekwencje zmian demograficznych³.

1.3. Poprawa wyników budżetowych i płynności finansowej JST

Jednym z najważniejszych skutków wejścia w życie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest wyraźna poprawa wyników finansowych sektora samorządowego.

Konsekwencją zwiększenia poziomu dochodów bieżących samorządów z tytułu udziału w podatku PIT oraz podatku CIT i subwencji ogólnej jest bowiem poprawa sytuacji operacyjnej (bieżącej) JST, która nastąpiła w 2025 r., a zatem w pierwszym roku

³ Należy zaznaczyć jednak, że przeciwdziałanie skutkom depopulacji nie można sprowadzać do zwiększania przez państwo puli środków finansowych dla wyludniających się samorządów. Przeciwdziałanie depopulacji bardziej wymaga od samorządów dostosowania się do nowej rzeczywistości i podejmowania szeroko rozumianych działań racjonalizujących po stronie wydatkowej, np. w postaci organizowania realizacji usług publicznych w większym wymiarze, we współpracy z innymi JST, redukcji kosztów utrzymania infrastruktury, elastycznego planowanie przestrzennego oraz stawiania na gospodarkę i usługi komunalne dopasowane do starzejącego się społeczeństwa. W kontekście depopulacji, dyskusji wymaga potencjalnie kwestia przeorganizowania zakresu zadań JST w kierunku ich zróżnicowania w zależności od liczby mieszkańców czy też zmian administracyjnych, w tym dobrowolnego łączenia się gmin, do którego zachęty finansowe zawarte są w ustawie o dochodach JST. Warto podkreślić, że procesy depopulacyjne obciążają bowiem nie tylko samorządy, ale także i poziom centralny. Depopulacja przyczynia się do zmniejszenia dochodów państwa wywołując jednocześnie napięcia m.in. w obszarze ochrony zdrowia w związku ze starzeniem się społeczeństwa, systemu emerytalnego, rynku pracy, itd. co przekłada się na gospodarkę.

obowiązywania nowej ustawy o dochodach JST (por. tabelę nr 3). Lata 2023–2024 pozostawały jeszcze pod wpływem poprzedniego systemu dochodowego, co znajdowało odzwierciedlenie w relatywnie niższych wynikach bieżących budżetów samorządowych w tym okresie. (por. tabelę nr 5). Poprawa sytuacji finansowej JST miała już miejsce w 2024 r., ale miała charakter niesystemowy, gdyż była związana z dodatkowymi transferami środków z budżetu państwa, a nie z trwałą zmianą konstrukcji systemu dochodów samorządowych.

Tabela nr 5. Wynik bieżący budżetów JST w latach 2023-2025.

Wyszczególnienie	2023	2024	2025
	w mld zł		
Gminy	7,4	13,2	19,2
Miasta na prawach powiatu	0,7	5,9	5,9
Powiaty	1,4	4	5,5
Województwa	7,6	9,5	8,7
Ogółem	17,1	32,6	39,3

Dane przedstawione w tabeli nr 5 wskazują, że w 2023 r. łączny wynik bieżący sektora JST wynosił 17,1 mld zł. W 2024 r., m.in. wskutek dodatkowego uzupełnienia dochodów samorządów kwotą 10 mld zł, wzrósł on do 32,6 mld zł. Dopiero w 2025 r., tj. w pierwszym roku funkcjonowania nowych rozwiązań ustawowych, nastąpiło systemowe wzmocnienie wyniku bieżącego JST do poziomu 39,3 mld zł, już bez konieczności stosowania dodatkowych, nadzwyczajnych transferów finansowych o charakterze interwencyjnym.

Najbardziej widoczna poprawa sytuacji operacyjnej wystąpiła w przypadku gmin oraz powiatów. Wynik bieżący gmin wzrósł z 7,4 mld zł w 2023 r. do 13,2 mld zł w 2024 r., a następnie do 19,2 mld zł w 2025 r. Oznacza to ponad dwukrotny wzrost nadwyżki operacyjnej w okresie dwóch lat. Równie istotna poprawa nastąpiła w przypadku powiatów, których wynik bieżący zwiększył się z 1,4 mld zł w 2023 r. do 4,0 mld zł w 2024 r. oraz do 5,5 mld zł w 2025 r. Wskazuje to, że reforma szczególnie silnie wpłynęła na poprawę bieżącej sytuacji finansowej jednostek wykonujących znaczną część podstawowych usług publicznych na poziomie lokalnym.

W miastach na prawach powiatu oraz województwach samorządowych utrzymano natomiast relatywnie wysoki poziom nadwyżki operacyjnej osiągnięty już w 2024 r. W przypadku miast na prawach powiatu wynik bieżący wzrósł z 0,7 mld zł w 2023 r. do 5,9 mld zł w 2024 r., a następnie utrzymał się w roku 2025. Województwa samorządowe

osiągnęły natomiast wynik bieżący na poziomie 7,6 mld zł w 2023 r., 9,5 mld zł w 2024 r. oraz 8,7 mld zł w 2025 r. Niewielka korekta w przypadku województw nie zmienia faktu, że poziom ich nadwyżki operacyjnej pozostał wysoki, co świadczy o utrzymaniu stabilnej sytuacji finansowej tego szczebla samorządu.

Dodatni wynik bieżący, określany jako nadwyżka operacyjna, stanowi kluczowy miernik kondycji finansowej JST. Odzwierciedla on zdolność JST do finansowania zadań bieżących, generowania środków na inwestycje oraz obsługi zadłużenia. Wzrost nadwyżki operacyjnej zwiększa tym samym bezpieczeństwo finansowe samorządów oraz ich odporność na potencjalne wahania koniunktury gospodarczej.

Poprawa wyników bieżących JST w 2025 r. wskazuje, że zwiększenie dochodów bieżących wynikające z nowych regulacji ustawowych przełożyło się bezpośrednio na wzmocnienie stabilności finansowej JST. Reforma poprawiła zdolność kredytową JST, w tym do spełniania ustawowych reguł fiskalnych, w szczególności zasady równoważenia części bieżącej budżetu, a także stworzyła bardziej trwałe podstawy prowadzenia polityki rozwojowej w kolejnych latach.

Istotnym elementem oceny stabilności finansowej JST pozostaje również analiza wyników budżetowych sektora samorządowego jako całości, obejmująca zarówno poziom osiągniętych nadwyżek lub deficytów budżetowych, jak i skalę realizowanych wydatków majątkowych. Dane przedstawione w tabelach nr 6 i 7 wskazują, że w latach 2023–2025 nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji finansowej JST, której towarzyszył jednocześnie względnie wysoki poziom aktywności inwestycyjnej samorządów.

Tabela nr 6. Wynik budżetów JST w latach 2023-2025.

Wyszczególnienie	2023	2024	2025
	w mld zł		
Gminy	-10,7	-1,9	2,5
Miasta na prawach powiatu	-11,1	-2,1	-3,2
Powiaty	-1,6	0,7	1,8
Województwa	0,4	2,6	0,7
Ogółem	-22,9	-0,8	1,8

Tabela 7. Wydatki majątkowe JST w latach 2023-2025.

Wyszczególnienie	2023	2024	2025
	w mld zł		
Gminy	47,9	47,5	49,8
Miasta na prawach powiatu	22,3	16,6	19,1
Powiaty	10,9	11,6	11,7
Województwa	12,1	10,8	14,3
Ogółem	93,1	86,5	94,9

Powyższe dane wskazują, że w 2023 r. sektor JST jako całość odnotował deficyt budżetowy w wysokości 22,9 mld zł. Deficytowy charakter budżetów samorządowych w tym okresie był w dużej mierze konsekwencją ograniczonego potencjału dochodowego JST przy jednoczesnym utrzymywaniu wysokiego poziomu wydatków bieżących oraz inwestycyjnych.

W 2024 r. nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji budżetowej sektora samorządowego. Łączny deficyt JST zmniejszył się do poziomu 0,8 mld zł, co oznaczało istotne ograniczenie nierównowagi finansowej względem roku poprzedniego. Poprawa ta była w dużej mierze związana z dodatkowymi transferami środków do sektora samorządowego, które miały charakter interwencyjny i przejściowy.

Dopiero jednak w 2025 r., tj. w pierwszym roku obowiązywania nowych rozwiązań ustawowych dotyczących dochodów JST, sektor samorządowy jako całość osiągnął – w sposób systemowy – poprawę sytuacji budżetowej. JST zakończyły rok nadwyżką budżetową w wysokości 1,8 mld zł. Szczególnie istotne znaczenie ma fakt, że dodatni wynik budżetowy został osiągnięty pomimo utrzymania wysokiego poziomu wydatków majątkowych, które w 2025 r. przekroczyły 94,9 mld zł i były nominalnie najwyższe na przestrzeni lat.

Ocena skutków reformy systemu dochodów JST wymaga analizy nie tylko rocznych danych budżetowych, lecz również przebiegu wykonania budżetów w trakcie roku budżetowego. Szczególne znaczenie z punktu widzenia stabilności finansowej JST mają bowiem zmiany w zakresie płynności finansowej oraz zdolności samorządów do utrzymywania dodatnich wyników budżetowych i bieżących w poszczególnych kwartałach roku. W praktyce to właśnie dane kwartalne pozwalają ocenić, czy nowe rozwiązania systemowe przyczyniają

się do ograniczenia sezonowych napięć finansowych oraz poprawy bieżącego zarządzania środkami publicznymi.

Tabela nr 8. Wynik budżetu JST w poszczególnych kwartałach w latach 2023 - I kw. 2026.

Wyszczególnienie	2023				2024				2025				2026
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.
	<i>mld zł</i>												
Gminy	4,2	0,1	1,8	-10,7	9,1	6,6	5,8	-1,9	19,9	18,2	19,7	2,5	22,2
Miasta npp	3,5	-0,02	0,01	-11,1	7,8	6,3	5,5	-2,1	11,7	10,1	10,2	-3,2	12,9
Powiaty	1,8	1,0	1,7	-1,6	3,4	3,2	3,4	0,7	5,8	5,8	6,9	1,8	6,4
Województwa	2,5	3,8	4,8	0,4	3,3	5,1	6,4	2,6	4,0	5,3	5,9	0,7	3,2
Ogółem	11,9	4,8	8,3	-22,9	23,6	21,2	21,1	-0,8	41,3	39,5	42,7	1,8	44,7

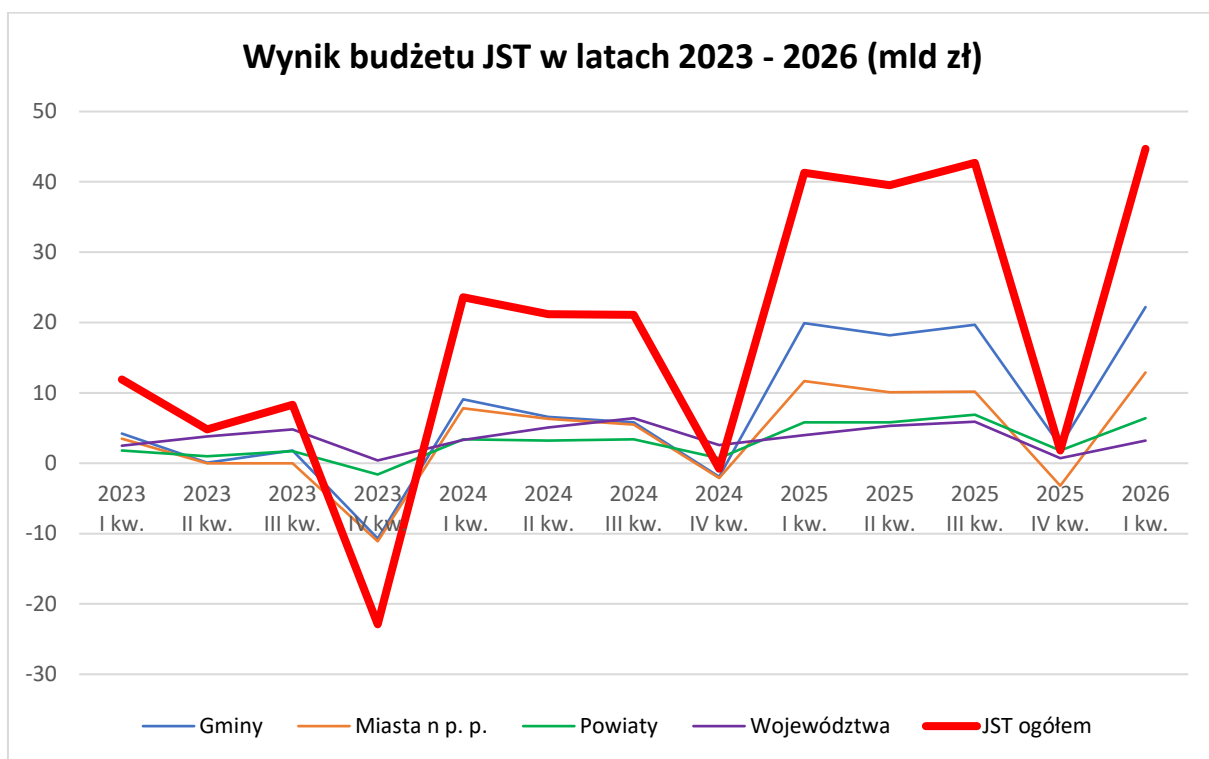
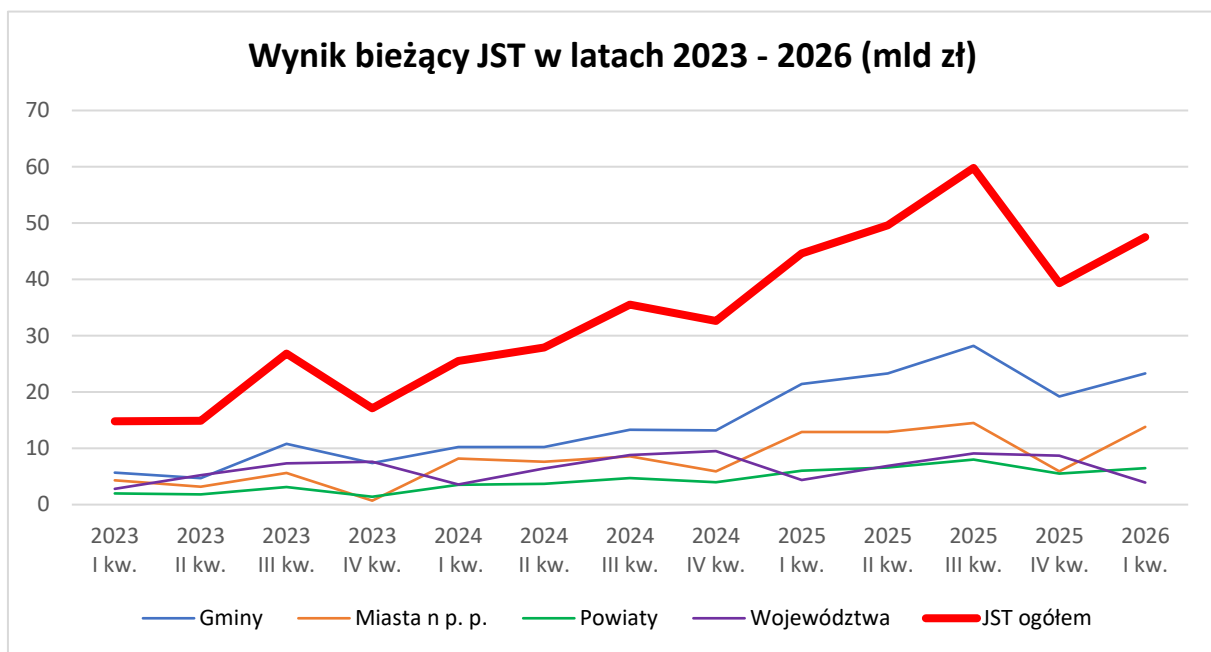


Tabela nr 9. Wynik bieżący JST w poszczególnych kwartałach w latach 2023 - I kw. 2026.

Wyszczególnienie	2023				2024				2025				2026
	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.
	<i>mld zł</i>												
Gminy	5,7	4,7	10,8	7,4	10,2	10,2	13,3	13,2	21,4	23,3	28,2	19,2	23,3
Miasta npp	4,3	3,2	5,6	0,7	8,2	7,6	8,6	5,9	12,9	12,9	14,5	5,9	13,8
Powiaty	2,0	1,8	3,1	1,4	3,5	3,7	4,7	4,0	6,0	6,6	8,0	5,5	6,5
Województwa	2,8	5,2	7,3	7,6	3,6	6,4	8,8	9,5	4,4	6,9	9,1	8,7	3,9
Ogółem	14,8	14,9	26,8	17,1	25,5	27,9	35,5	32,6	44,6	49,6	59,8	39,3	47,5



Jednym z kluczowych elementów reformy wprowadzonej ustawą z dnia 1 października 2024 r. była zmiana zasad przekazywania dochodów z tytułu udziału w podatku PIT, a także – w przypadku części kategorii JST – dochodów z tytułu subwencji ogólnej. Od 2025 r. środki te zaczęły być przekazywane JST z wyprzedzeniem, tj. przed rozpoczęciem miesiąca, którego dotyczą. **Rozwiązanie to istotnie poprawiło płynność finansową samorządów, ograniczając ryzyko występowania okresowych niedoborów środków w trakcie roku budżetowego.**

Efekty zmian są wyraźnie widoczne w danych dotyczących wyników budżetowych JST. W latach 2023–2024 wynik budżetu sektora samorządowego na koniec kolejnych kwartałów był dodatni, jednak jego poziom pozostawał relatywnie umiarkowany. W 2023 r. nadwyżka budżetowa ogółem wynosiła odpowiednio 11,9 mld zł po I kwartale, 4,8 mld zł po II kwartale oraz 8,3 mld zł po III kwartale. W 2024 r. wartości te wzrosły do 23,6 mld zł, 21,2 mld zł i 21,1 mld zł. Natomiast po wejściu w życie nowych zasad finansowania nastąpił wyraźny skok poziomu środków pozostających w dyspozycji JST – w 2025 r. nadwyżki budżetowe osiągnęły 41,3 mld zł po I kwartale, 39,5 mld zł po II kwartale oraz 42,7 mld zł po III kwartale, a więc były niemal dwukrotnie wyższe niż rok wcześniej.

Analogiczny obraz wyłania się z analizy wyniku bieżącego. Nadwyżka operacyjna JST wzrosła z 25,5 mld zł po I kwartale 2024 r. do 44,6 mld zł po I kwartale 2025 r., z 27,9 mld zł

do 49,6 mld zł po II kwartale oraz z 35,5 mld zł do 59,8 mld zł po III kwartale. Oznacza to, że samorzady dysponowały znacznie większymi zasobami środków pieniężnych już na wczesnych etapach realizacji budżetu, co zwiększyło ich płynność finansową.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że poprawa widoczna była we wszystkich kategoriach JST. Największy wzrost nadwyżek budżetowych odnotowały gminy, których wynik po I kwartale wzrósł z 9,1 mld zł w 2024 r. do 19,9 mld zł w 2025 r. Istotną poprawę zaobserwowano również w miastach na prawach powiatu, gdzie nadwyżka po I kwartale zwiększyła się z 7,8 mld zł do 11,7 mld zł, a także w powiatach i województwach samorządowych. W przypadku wyniku bieżącego wzrosty były jeszcze bardziej wyraźne, szczególnie w gminach i miastach na prawach powiatu.

Dane za I kwartał 2026 r. potwierdzają trwałość obserwowanego efektu. Wynik budżetu JST ogółem osiągnął 44,7 mld zł, przewyższając poziom odnotowany rok wcześniej (41,3 mld zł), natomiast wynik bieżący wzrósł do 47,5 mld zł wobec 44,6 mld zł w I kwartale 2025 r. Oznacza to, że pozytywny wpływ reformy nie miał charakteru jednorazowego, lecz przełożył się na trwałą poprawę sytuacji płynnościowej sektora samorządowego.

Jednocześnie należy zauważyć, że na koniec roku budżetowego nadwyżki ulegają naturalnemu obniżeniu wskutek kumulacji wydatków realizowanych w ostatnich miesiącach roku. Mimo to – jak wspomniano wyżej – również w tym zakresie widoczna jest poprawa sytuacji JST. O ile w 2023 r. sektor samorządowy zamknął rok deficytem budżetowym w wysokości 22,9 mld zł, a w 2024 r. wynikiem bliskim równowagi (-0,8 mld zł), o tyle w 2025 r. odnotowano dodatni wynik budżetowy w wysokości 1,8 mld zł.

Przedstawione dane wskazują zatem, że reforma systemu dochodów JST przyczyniła się nie tylko do zwiększenia poziomu dochodów samorządowych, lecz również do poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zwiększenie nadwyżek operacyjnych, poprawa wyników budżetowych i płynności budżetowej niewątpliwie tworzą bardziej stabilne podstawy funkcjonowania sektora samorządowego w perspektywie długookresowej.

Obecnie jednak trudno jeszcze dokonać jednoznacznej i kompleksowej oceny wpływu nowych rozwiązań na wyniki finansowe JST w przyszłych latach. Reforma ma bowiem charakter systemowy, a pełne efekty przebudowy mechanizmu ustalania dochodów JST będą możliwe do zaobserwowania dopiero w dłuższej perspektywie czasowej, obejmującej w szczególności różne fazy cyklu koniunkturalnego, ewentualne zmiany polityki podatkowej państwa czy narastające problemy zmian demograficznych.

Wskazując na bezpośrednie pozytywne skutki dla stabilności finansowej JST, należy jednocześnie spojrzeć całościowo na długookresowe implikacje reformy dla równowagi fiskalnej państwa. Jak wskazano, reforma prowadzi do istotnej redystrybucji środków publicznych pomiędzy szczeblem centralnym a lokalnym, wpływając tym samym na strukturę całego sektora finansów publicznych.

W perspektywie dziesięcioletniej prognozuje się, że reforma dochodów JST skutkować będzie zwiększeniem budżetów JST o ok. 345 mld zł w porównaniu z mechanizmami przewidzianymi w ustawie o dochodach JST z 2003 r. Oznacza to trwałe podwyższenie udziału środków pozostających w dyspozycji sektora samorządowego kosztem dochodów budżetu centralnego.

W wymiarze makro, tak znacząca kwota transferów implikuje konieczność dostosowań po stronie budżetu państwa, zarówno w zakresie struktury wydatków, jak i polityki dochodowej. Może to oznaczać ograniczenie przestrzeni fiskalnej na finansowanie innych zadań centralnych bądź zwiększenie potrzeb pożyczkowych państwa, o ile dodatkowe transfery nie zostaną zrównoważone wzrostem dochodów publicznych.

Analizując bilans reformy, należy zatem uwzględnić jej dwoisty charakter. Z jednej strony stanowi ona istotne wzmocnienie finansowe samorządu terytorialnego, zwiększając jego stabilność finansową (operacyjną). Z drugiej strony generuje trwałe i znaczące obciążenie budżetu państwa, wymagające odpowiedzialnego zarządzania w perspektywie wieloletniej.

2. Cel 2 – Oparcie systemu na lokalnej bazie podatku PIT i podatku CIT

2.1. Zwiększenie poziomu dochodów podatkowych JST

Najbardziej widocznym skutkiem reformy, poza zwiększeniem ogólnego poziomu dochodów samorządowych, jest radykalny wzrost dochodów podatkowych JST, zwłaszcza dochodów z tytułu udziału w podatku PIT.

Tabela nr 10. Dochody JST z tytułu udziału w podatku PIT w latach 2025-2026, naliczone według przepisów poprzedniej oraz nowej ustawy.

Wyszczególnienie	2025				2026			
	poprzednia ustawa *	nowa ustawa	różnica	3:2	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	7:6
	mld zł		%		mld zł		%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gminy	34,75	80,69	45,94	232,2%	36,54	88,68	52,13	242,7%
Miasta na prawach powiatu	36,99	67,12	30,14	181,5%	39,01	72,83	33,81	186,7%
Powiaty	9,25	23,05	13,81	249,3%	9,71	25,34	15,63	261,0%
Województwa	2,66	6,77	4,11	254,7%	2,79	7,40	4,60	264,8%
Ogółem	83,64	177,63	93,99	212,4%	88,06	194,24	106,18	220,6%

*kwota wraz z korektą dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT, o której mowa w art. 9c poprzedniej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

W przypadku JST ogółem oznacza to ponad dwukrotny wzrost dochodów z tego tytułu. Dla przykładu, dochody JST z tytułu PIT w 2026 r. wyniosły 194,24 mld zł czyli o 106,18 mld zł więcej niż w starym systemie. Wskutek reformy, dochody z tytułu udziału w podatku PIT stały się głównym źródłem finansowania zadań samorządu terytorialnego. Dominująca część wpływów z PIT ogółem (ponad 85% w 2026 r.) trafia bezpośrednio do budżetów JST, finansując lokalne usługi i inwestycje.

W efekcie reformy, nastąpił także wzrost nominalnej wielkości dochodów JST z tytułu udziału w podatku CIT w stosunku do poprzedniego systemu (por. tabelę nr 11). Wzrost ten

jest znaczący, ale niższy od wzrostu dochodów z tytułu udziału w podatku PIT, co ma związek z silniejszym wpływem CIT na pogłębienia dysproporcji dochodowych między JST⁴.

Tabela nr 11. Dochody JST z tytułu udziału w podatku CIT w latach 2025-2026, naliczone według przepisów poprzedniej oraz nowej ustawy.

Wyszczególnienie	2025				2026			
	poprzednia ustawa*	nowa ustawa	różnica	3:2	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	7:6
	mld zł		%		mld zł		%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gminy	2,24	3,26	1,02	145,6%	2,21	3,18	0,97	143,7%
Miasta na prawach powiatu	4,64	9,03	4,39	194,4%	4,77	8,37	3,60	175,4%
Powiaty	0,47	3,46	3,00	741,3%	0,46	3,38	2,92	731,8%
Województwa	13,37	14,13	0,76	105,7%	13,54	13,32	-0,22	98,4%
Ogółem	20,72	29,88	9,16	144,2%	20,99	28,25	7,26	134,6%

*kwota wraz z korektą dochodów z tytułu udziału we wpływach z CIT, o której mowa w art. 9c poprzedniej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zmiany zasad finansowania JST, skutkujące wzrostem dochodów własnych o charakterze podatkowym, tj. dochodów z tytułu udziału w podatku PIT oraz podatku CIT, wzmacniają finansową autonomię JST poprzez ograniczenie ich zależności od transferów z budżetu państwa. Pozostaje to w spójności ze standardami europejskimi, w tym z postulatami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zmierzającymi do zapewnienia samorządom odpowiednich dochodów własnych.

Warto zwrócić także uwagę, że wzmocnienie dochodów samorządowych poprzez PIT i CIT odbywa się w sposób skumulowany. Każdy wzrost aktywności gospodarczej, zatrudnienia czy wynagrodzeń będzie bowiem automatycznie przekładał się na wyższe dochody samorządów. Tym samym samorzady uzyskały m.in. większą motywację do wspierania rozwoju przedsiębiorczości lokalnej.

⁴ Patrz szerzej podrozdział 2.4. *Zmniejszenie dysproporcji podatkowych w PIT między JST* str. 27/28

2.2. Ograniczenie wpływu zmian podatkowych na finanse JST

Jednym z założeń reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonej ustawą z dnia 1 października 2024 r., było silniejsze powiązanie dochodów samorządowych z lokalną bazą ekonomiczną.

W poprzednim systemie dochody JST z tytułu udziału w podatku PIT oraz podatku CIT miały charakter pośredni, ponieważ ich wysokość zależała przede wszystkim od konstrukcji systemu podatkowego oraz wysokości podatku należnego. Oznaczało to, że zmiany podatkowe wpływały bezpośrednio na poziom dochodów samorządowych. Taka konstrukcja osłabiała ekonomiczne powiązanie pomiędzy aktywnością gospodarczą na poziomie lokalnym a poziomem dochodów samorządowych. W praktyce wzrost dochodów mieszkańców lub rozwój przedsiębiorczości nie zawsze przekładały się proporcjonalnie na poprawę sytuacji finansowej JST, ponieważ znaczący wpływ na poziom dochodów posiadały centralne decyzje fiskalne.

Reforma wprowadziła zasadniczą zmianę tego modelu poprzez oparcie dochodów JST na dochodach podatników osiągniętych na obszarze danej JST. W rezultacie dochody JST zostały silniej powiązane z rzeczywistą sytuacją ekonomiczną mieszkańców oraz przedsiębiorstw, a nie z konstrukcją samego podatku. Oznacza to, że zmiany dotyczące ulg podatkowych, stawek czy kwoty wolnej od podatku nie mają obecnie wpływu na poziom dochodów samorządowych, inaczej niż w poprzednim systemie. Z perspektywy ekonomicznej reforma doprowadziła do istotnego oddzielenia sytuacji finansowej JST od bieżącej polityki podatkowej państwa. Dochody samorządów zostały bowiem oparte na szerszej i bardziej stabilnej podstawie ekonomicznej, jaką stanowi dochód podatników, a nie wysokość faktycznie pobranego podatku.

Ważnym elementem reformy było również poszerzenie katalogu dochodów podatkowych, w których partycypują JST. W celu ograniczenia negatywnego wpływu zmian form opodatkowania przez podatników z zasad ogólnych na ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, ustawodawca objął udziałem JST także podatek dochodowy od osób fizycznych pobierany w formie ryczałtu.

Rozwiązanie to miało istotne znaczenie praktyczne. W poprzednim systemie przechodzenie podatników na ryczałt powodowało ograniczenie dochodów JST, ponieważ samorządy nie partycypowały w dochodach z tej formy opodatkowania. W rezultacie, zmiany zachowań podatników wpływały często na sytuację finansową JST, niezależnie od ogólnego poziomu aktywności gospodarczej na ich terenie. Uwzględnienie ryczałtu w systemie udziałów samorządowych ograniczyło tę dysfunkcję oraz zwiększyło neutralność systemu wobec wyboru formy opodatkowania przez podatników.

Podkreślenia wymaga, że ograniczanie w nowym systemie wpływu zmian podatkowych na finanse JST odbywa się, nie tylko poprzez podstawę/konstrukcję obliczania dochodów z tytułu udziału w podatku PIT oraz podatku CIT, lecz także poprzez mechanizm subwencji ogólnej. Jego istotą jest zapewnienie JST środków pozwalających na sfinansowanie naliczonych potrzeb finansowych niezależnie od zmian wpływających na poziom dochodów podatkowych. W praktyce oznacza to, że jeżeli przyrost dochodów podatkowych z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT (tzw. kwota kalkulacyjna) jest niewystarczający do pokrycia tych potrzeb, JST otrzymuje odpowiednie uzupełnienie w formie subwencji ogólnej. W rezultacie mechanizm ten łągodzi skutki ewentualnych zmian podatkowych prowadzących do obniżenia dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT.

2.3. Nowa struktura dochodów JST

Reforma systemu dochodów doprowadziła do zasadniczej zmiany struktury dochodów samorządu terytorialnego. W poprzednim modelu istotną rolę odgrywała subwencja ogólna. Po reformie głównym źródłem dochodów JST stały się dochody podatkowe, zwłaszcza PIT. Subwencja ogólna pełni zaś przede wszystkim funkcję uzupełniającą i wyrównawczą.

Samorządy przestały być podmiotami powszechnie i w dominującym stopniu finansowanymi z subwencji budżetowych. JST otrzymuje odpowiednią kwotę subwencji ogólnej z budżetu państwa w przypadku, gdy środki ze zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatki PIT oraz podatku CIT są niewystarczające do pokrycia naliczonych potrzeb finansowych⁵ na dany rok budżetowy.

Wielkość subwencji ogólnej dla JST w latach 2025-2026, naliczonej według przepisów poprzedniej oraz nowej ustawy pokazuje tabela nr 12.

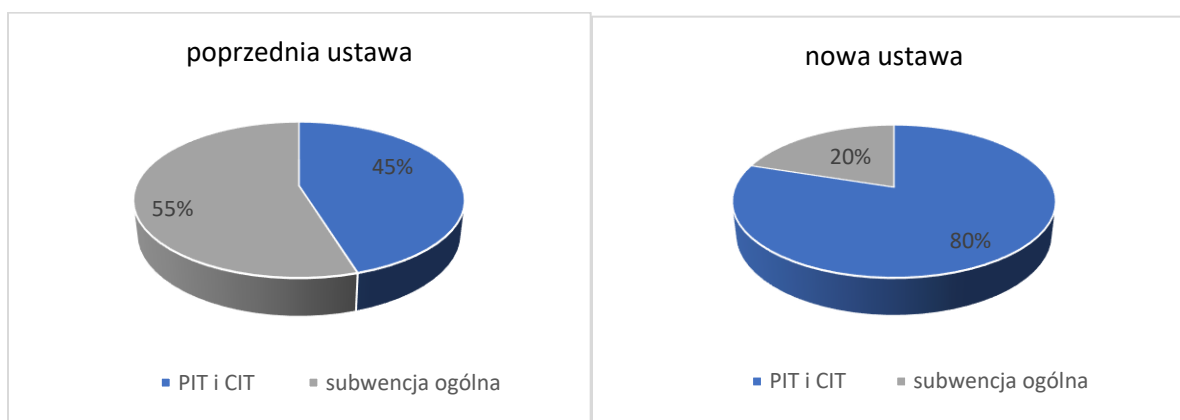
⁵ Po raz pierwszy w polskim prawie wprowadzono pojęcie potrzeb finansowych JST, które obejmują pięć kategorii: wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające. Takie ujęcie potrzeb finansowych pozwala na całościowe podejście do wydatków JST, odzwierciedlające zarówno bieżące koszty funkcjonowania, jak i zadania rozwojowe. Wprowadzenie pojęcia „potrzeb finansowych” stanowi ważny krok w stronę większej transparentności systemu finansów samorządowych i zbliża Polskę do modeli funkcjonujących w innych państwach OECD, w których kalkulacja potrzeb odgrywa kluczową rolę w mechanizmach subwencyjnych.

Tabela nr 12. Dochody JST z tytułu subwencji ogólnej w latach 2025-2026, naliczone według przepisów poprzedniej oraz nowej ustawy.

Wyszczególnienie	2025				2026			
	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	3:2	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	7:6
	mld zł		%		mld zł		%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gminy	59,04	24,12	-34,92	40,9%	65,26	28,00	-37,26	42,9%
Miasta na prawach powiatu	35,85	8,04	-27,81	22,4%	40,80	10,33	-30,47	25,3%
Powiaty	23,24	10,15	-13,09	43,7%	25,33	10,59	-14,74	41,8%
Województwa	5,85	5,64	-0,21	96,4%	6,09	4,40	-1,69	72,2%
Ogółem	123,98	47,96	-76,02	38,7%	137,48	53,32	-84,16	38,8%

Reforma przesunęła zatem ciężar systemu dochodowego z transferów subwencyjnych na dochody własne, oparte na lokalnej bazie podatkowej (por. wykres nr 4). Zmiana ta ma istotne znaczenie ustrojowe i ekonomiczne. Wzmacnia bowiem samodzielność finansową JST i zwiększa znaczenie polityki rozwojowej prowadzonej przez JST, ponieważ wzrost aktywności gospodarczej na danym obszarze bezpośrednio przekłada się na wzrost dochodów samorządu.

Wykres nr 4. Proporcje dochodów JST z tytułu PIT i CIT oraz subwencji ogólnej pod rządami poprzedniej i nowej ustawy.



2.4. Zmniejszenie dysproporcji podatkowych w PIT między JST

Efektom zmian w zakresie dochodów z tytułu udziału w podatku PIT jest nie tylko zasadniczy wzrost wielkości dochodów z tego tytułu, ale również - wbrew powielanym bezpodstawnie tezom - zmniejszenie dysproporcji w poziomie dochodów z tego podatku pomiędzy JST. Dla wszystkich kategorii JST zauważalny jest znaczny wzrost kwot dochodów per capita z tytułu udziału w podatku PIT, przy czym wzrost ten był szczególnie widoczny w grupie JST charakteryzujących się najniższymi dochodami per capita z tytułu udziału w podatku PIT. Dzięki temu nastąpiło wyraźne spłaszczenie rozkładu dochodów pomiędzy jednostkami o najniższych i najwyższych dochodach z tytułu udziału w podatku PIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca (patrz tabela nr 13). Potwierdza to również analiza statystyczna - dla wszystkich kategorii JST współczynnik zmienności, pokazujący zmniejszenie relacji przeciętnego odchylenia od średniej arytmetycznej, jest znacznie niższy.

Tabela nr 13. Zróżnicowanie dochodów JST z tytułu udziału w PIT per capita w roku 2026 wg. poprzedniej i nowej ustawy.

PIT	Gminy		MNPP		Powiaty		Województwa	
	poprzednia ustawa	nowa ustawa	poprzednia ustawa	nowa ustawa	poprzednia ustawa	nowa ustawa	poprzednia ustawa	nowa ustawa
średnia w zł	1 108,87	3 131,29	2 479,04	5 264,90	349,29	956,25	66,89	186,65
minimum w zł	305,68	1 409,82	1 605,01	4 200,88	184,85	635,38	47,93	159,91
maksimum w zł	5 535,06	6 770,91	5 662,37	8 052,22	986,36	1 649,89	117,51	246,93
współczynnik zmienności w %	49%	23%	26%	13%	34%	17%	26%	12%

W poprzednim systemie istotną rolę dla osiągniętych przez jednostki dochodów odgrywała bowiem progresja podatkowa, co skutkowało nieproporcjonalnie wyższymi dochodami JST, na terenie których zamieszkiwali zamożni podatnicy, osiągający dochody przekraczające drugi próg podatkowy. Nowe rozwiązania eliminują ten efekt, ponieważ wysokość dochodów JST z tytułu udziału w podatku PIT nie jest już pochodną wysokości stawki podatkowej, lecz poziomu dochodów podatników jako takich. Wyższe dochody podatników w sposób płynny zapewniają JST wyższe dochody i nie występuje już zjawisko skokowego ich przyrostu wynikającego z przekroczenia progu podatkowego.

Ważniejsze znaczenie ma jednak fakt, że zmiana sposobu ustalania dochodów wpłynęła na zwiększenie dochodów tych JST, w których znaczna część podatników PIT nie przekraczała

kwoty wolnej od podatku. Zatem poprzednio nie płacili podatku PIT i nie partycypowali w dochodach JST. Po zmianie systemu dochody takich podatników, np. emerytów, są brane pod uwagę przy obliczaniu dochodów JST

W odróżnieniu od dochodów JST z tytułu udziału w podatku PIT, w ramach reformy nie wprowadzono rozwiązań fundamentalnie podwyższających poziom dochodów JST z tytułu udziału w podatku CIT. Wynika to z tego, iż poziom zróżnicowania dochodów z tytułu udziału w podatku CIT jest wysoki, a niektóre jednostki (gminy) nie uzyskują nawet żadnych dochodów z tego tytułu (por. tabelę nr 14). Dodatkowe podwyższanie wysokości udziału w podatku CIT prowadziłyby więc tylko do pogłębienia dysproporcji dochodowych między samorządami.

Tabela nr 14. Zróżnicowanie dochodów JST z tytułu udziału w podatku CIT per capita w roku 2026 wg poprzedniej i nowej ustawy.

CIT	Gminy		MNPP		Powiaty		Województwa	
	poprzednia ustawa	nowa ustawa	poprzednia ustawa	nowa ustawa	poprzednia ustawa	na ustawa	poprzednia ustawa	nowa ustawa
średnia w zł	60,26	85,36	229,47	388,44	16,62	120,81	292,60	285,85
minimum w zł	0,00	0,51	59,07	111,30	4,02	24,73	144,36	145,86
maksimum w zł	1 497,64	2 426,00	1 014,66	1 810,53	139,70	1 042,12	812,02	818,24
współczynnik zmienności w %	159%	166%	78%	78%	72%	76%	54%	56%

W zakresie dochodów z tytułu udziału w podatku CIT nie bez znaczenia pozostaje również zmienność dochodów podatników podatku CIT⁶, rzutująca bezpośrednio na dynamikę dochodów JST w poszczególnych latach, zwłaszcza w przypadku jednostek, na terenie których znajduje się jeden dominujący podatnik podatku CIT. Zarówno w poprzednim systemie, jak i nowowprowadzonym występuje silne uzależnienie wysokości dochodów danej JST z sytuacją finansową głównego podatnika (przedsiębiorcy), łagodzone w trudniejszych finansowo okresach działaniem mechanizmów wyrównawczych.

⁶ JST, a w szczególności województwa, występowały o przygotowanie rozwiązań prawnych mających na celu uzyskanie dostępu do danych o wysokości wpływów z podatku PIT i CIT od podatników odpowiednio zamieszkałych lub mających siedzibę na terenie danej JST.

3. Cel 3 – Lepsza alokacja środków publicznych

3.1. Uwzględnienie specyfiki miast na prawach powiatu

Celem reformy systemu dochodów JST było w szczególności zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych poprzez lepsze dostosowanie mechanizmów finansowania do rzeczywistej specyfiki poszczególnych kategorii JST. Wprowadzona reforma odeszła od modelu opartego na relatywnie jednolitym traktowaniu różnych typów JST na rzecz systemu bardziej zróżnicowanego, uwzględniającego odmienną strukturę zadań publicznych, kosztów funkcjonowania oraz potrzeb wydatkowych poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego.

Szczególne znaczenie w tym zakresie miało uwzględnienie specyfiki miast na prawach powiatu. W poprzednim systemie finansowania JST były grupowane w sposób, który nie zawsze odpowiadał rzeczywistemu zróżnicowaniu ich zadań, kosztów funkcjonowania oraz potrzeb wydatkowych. Szczególnie widoczne było to w przypadku miast na prawach powiatu, które formalnie funkcjonowały jednocześnie jako gmina i powiat, jednak w systemie dochodów były ujmowane częściowo w ramach obu tych kategorii. W praktyce prowadziło to do niedostatecznego uwzględniania specyfiki funkcjonowania dużych ośrodków miejskich realizujących jednocześnie zadania gminne i powiatowe. Miasta na prawach powiatu charakteryzują się bowiem odmienną strukturą wydatków bieżących niż typowe gminy lub powiaty. Jednostki te wykonują jednocześnie zadania gminne i powiatowe, a dodatkowo pełnią funkcje regionalnych centrów administracyjnych, edukacyjnych, transportowych i gospodarczych. Na ich obszarze koncentrują się procesy urbanizacyjne, rozwój działalności gospodarczej oraz znacząca część infrastruktury publicznej o charakterze ponadlokalnym.

W odpowiedzi na te uwarunkowania reforma wprowadziła wyodrębnienie miast na prawach powiatu jako odrębnej kategorii systemowej w ramach systemu dochodów JST. Zmiana ta objęła zarówno sposób ustalania udziału w podatku PIT i podatku CIT, jak również mechanizmy kalkulacji potrzeb finansowych, z wyjątkiem oświatowych oraz system wyrównawczy. W nowym modelu potrzeby finansowe ustalone są odrębnie dla gmin, miast na prawach powiatu, powiatów oraz województw, co umożliwia większe dostosowanie algorytmów podziału środków do rzeczywistej specyfiki wykonywanych zadań.

Wyodrębnienie miast na prawach powiatu stworzyło bardziej funkcjonalny model finansowania samorządów, uwzględniający zarówno ich potencjał dochodowy, jak

i zróżnicowane koszty realizacji usług publicznych. Reforma uwzględniła bowiem różnice pomiędzy poszczególnymi kategoriami JST nie tylko pod względem poziomu dochodów własnych, lecz również w zakresie potrzeb wyrównawczych, rozwojowych oraz ekologicznych.

Szczególne znaczenie miało odejście od mechanicznego traktowania miast na prawach powiatu jako prostego połączenia gminy i powiatu. W nowym systemie jednostkom tym przypisano odrębne wysokości udziału w podatku PIT i podatku CIT, które nie stanowią sumy udziału właściwych dla gmin i powiatów. Przyjęcie odmiennego rozwiązania wynikało z założenia, że proste sumowanie stawek byłoby niespójne z ideą wyodrębnienia miast na prawach powiatu jako samodzielnej kategorii JST oraz nie uwzględniałoby całości zmian wprowadzonych w nowym systemie finansowania.

Istotą reformy było bowiem jednoczesne zwiększenie dochodów podatkowych miast na prawach powiatu oraz ograniczenie znaczenia części transferów subwencyjnych. Nowe stawki udziału w podatku PIT i podatku CIT zostały skonstruowane w taki sposób, aby dochody podatkowe w większym stopniu zastępowały dotychczasowe transfery subwencyjne wspólne dla danej kategorii JST. Należy przy tym podkreślić, że miasta na prawach powiatu, ze względu na relatywnie wyższy poziom zamożności, w porównaniu z pozostałymi gminami i powiatami, były w poprzednim systemie relatywnie słabiej objęte mechanizmami wyrównawczymi.

Zmiana ta była szczególnie widoczna w zakresie potrzeb wyrównawczych. W wyniku wyodrębnienia miast na prawach powiatu, porównywanie poziomu zamożności zaczęło następować wyłącznie w obrębie tej kategorii JST. W konsekwencji część jednostek, które w poprzednim systemie były uznawane za relatywnie zamożne na tle wszystkich gmin i powiatów, uzyskała status beneficjentów mechanizmu wyrównawczego. Efektem tego był istotny wzrost środków przeznaczanych na potrzeby wyrównawcze miast na prawach powiatu – przykładowo w 2025 r. ich wartość wzrosła z około 0,5 mld zł w poprzednim systemie do około 1,3 mld zł w nowym modelu finansowania, co oznacza niemal 2,5-krotne zwiększenie skali wsparcia.

Istotne korzyści wystąpiły też w obszarze korygowania zamożności, gdzie w 2025 r. korekta zamożności dla miast wyniosła 1,42 mld zł, podczas, gdy wpłaty janosikowego ustalone wg. starego systemu za ten rok wyniosłyby 2,93 mld zł, o ponad 1,5 mld więcej.

Podobne pozytywne skutki dla miast wystąpiły również w zakresie potrzeb rozwojowych. W 2025 r. część rozwojowa subwencji, przypisana miastom na prawach powiatu jako suma części gminnej i powiatowej, wyniosłaby około 0,6 mld zł, podczas gdy potrzeby rozwojowe uwzględnione w kalkulacji systemowej dla wyodrębnionej kategorii miast osiągnęły poziom

około 2,8 mld zł. Oznacza to, że nowy system w większym stopniu uwzględnia skalę wyzwań inwestycyjnych oraz infrastrukturalnych występujących w dużych ośrodkach miejskich.

Ocena skutków reformy dla miast na prawach powiatu wymaga zatem całościowego spojrzenia na wszystkie elementy nowego systemu finansowania. Analiza wyłącznie poziomu udziału w podatku PIT i podatku CIT nie oddaje pełnego zakresu zmian, ponieważ istotne znaczenie mają również nowe zasady ustalania potrzeb finansowych i mechanizmów wyrównawczych. Potwierdzają to dane dotyczące skali korzyści osiąganych przez miasta na prawach powiatu po wdrożeniu reformy. W 2025 r. „zysk” wynikający z nowych rozwiązań wyniósł w tej kategorii JST 385,95 zł na jednego mieszkańca, podczas gdy w gminach było to 279,18 zł, a w powiatach 85,40 zł na mieszkańca. Co istotne, korzyść osiągnięta przez miasta na prawach powiatu była wyższa niż suma korzyści przypadających łącznie na gminy i powiaty ($385,95 > (279,18 + 85,40 = 364,58)$).

Po pierwszym roku obowiązywania reformy trudno jeszcze dokonać pełnej oceny skuteczności nowych rozwiązań w zakresie uwzględnienia specyfiki miast na prawach powiatu. Wyodrębnienie oraz większe zróżnicowanie mechanizmów ustalania potrzeb finansowych stanowi jednak z pewnością jedną z najważniejszych zmian strukturalnych nowego systemu dochodów JST.

Wprowadzenie bardziej zróżnicowanego podejścia do poszczególnych kategorii JST stanowiło odejście od jednolitego modelu redystrybucji środków publicznych na rzecz systemu bardziej funkcjonalnego i uwzględniającego specyfikę terytorialną oraz zadaniową samorządów. Rozwiązanie to wpisuje się w koncepcję efektywnej decentralizacji fiskalnej, zgodnie z którą mechanizmy finansowania powinny uwzględniać zarówno potencjał dochodowy jednostek, jak i zróżnicowane koszty realizacji usług publicznych. Lepsze dopasowanie systemu finansowania do rzeczywistej struktury zadań JST doprowadziło do bardziej racjonalnej alokacji środków publicznych.

Reforma doprowadziła zatem do odejścia od relatywnie jednolitego modelu finansowania samorządów na rzecz systemu bardziej zróżnicowanego, uwzględniającego specyfikę ustrojową, zadaniową oraz ekonomiczną poszczególnych kategorii JST.

3.2. Uwzględnienie uwarunkowań związanych z obszarami chronionymi w JST

Nowym elementem systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonym ustawą z dnia 1 października 2024 r., było uwzględnienie w mechanizmach

finansowania JST kwestii obszarów chronionych i związanych z nimi ograniczeniami. Rozwiązanie to stanowiło ważny element realizacji celu reformy, jakim było bardziej racjonalne i funkcjonalne alokowanie środków publicznych poprzez dostosowanie systemu dochodów samorządowych do rzeczywistych uwarunkowań terytorialnych oraz kosztów wykonywania zadań publicznych.

W poprzednim systemie dochodów JST brakowało instrumentu, który w sposób bezpośredni uwzględniałby wpływ obszarów prawnie chronionych na sytuację finansową samorządów. Tymczasem obecność parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, czy obszarów Natura 2000 wiąże się dla wielu jednostek samorządu terytorialnego z dodatkowymi ograniczeniami rozwojowymi oraz kosztami funkcjonowania. Ograniczenia te dotyczą w szczególności możliwości prowadzenia działalności inwestycyjnej, zagospodarowania przestrzennego, rozwoju infrastruktury technicznej, czy lokalizacji określonych przedsięwzięć gospodarczych. Wprawdzie w wielu przypadkach funkcjonowanie obszaru chronionego na terenie samorządu stanowi również walor i podstawę dla rozwoju szeregu działalności, w tym turystyczno-usługowej, to jednak są one obwarowane szeregiem ograniczeń.

W odpowiedzi na te uwarunkowania reforma wprowadziła potrzeby ekologiczne jako nowy element systemu dochodów JST, niemający odpowiednika w poprzednim modelu finansowania samorządów⁷. Mechanizm ten ma na celu uwzględnienie w podziale środków publicznych specyficznych uwarunkowań funkcjonowania, wynikających z obecności obszarów chronionych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie rozwiązanie to zostało zaprojektowane jako instrument wspierający realizację polityki ochrony środowiska oraz promujący bardziej zrównoważony model rozwoju lokalnego i regionalnego.

⁷ Potrzeby ekologiczne ustalane są dla JST, na terenie której znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, przez które rozumie się parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000, zwane dalej „obszarami prawnie chronionymi”. Kwota potrzeb ekologicznych uzależniona jest od powierzchni poszczególnych form ochrony przyrody oraz stawki przyjętej dla danej formy ochrony. W przypadku gdy jeden obszar jest objęty różnymi formami ochrony przyrody, do wyliczeń potrzeb ekologicznych przyjmowany jest obszar o najwyższej wadze. Potrzeby te dla danego samorządu terytorialnego obliczane są jako suma iloczynów powierzchni danego obszaru chronionego i stawki za 1 ha powierzchni obszaru chronionego, przy czym poszczególnym formom ochrony przyrody przypisane zostały określone wagi, w zależności od wartości przyrodniczej oraz stopnia ograniczeń działalności gospodarczej danego obszaru. Stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru chronionego na 2025 r. została określona ustawowo i jest corocznie waloryzowana wskaźnikiem inflacji.

Tabela nr 15. Potrzeby ekologiczne JST w latach 2025-2026, naliczone wg. przepisów nowej ustawy

Wyszczególnienie	2025				2026			
	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	3:2	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	7:6
	mld zł		%		mld zł		%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gminy	0,00	1,09	1,09	X	0,00	1,14	1,14	X
Miasta na prawach powiatu	0,00	0,01	0,01	X	0,00	0,01	0,01	X
Powiaty	0,00	0,25	0,25	X	0,00	0,26	0,26	X
Województwa	0,00	0,12	0,12	X	0,00	0,13	0,13	X
Ogółem	0,00	1,47	1,47	X	0,00	1,54	1,54	X

Wprowadzenie potrzeb ekologicznych stworzyło zachęty dla JST do wspierania ochrony środowiska i tworzenia nowych obszarów chronionych. Przykładem jest tu inicjatywa utworzenia Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry⁸ – pierwszego nowego parku narodowego w Polsce od ponad dwóch dekad – którą poprzedziła zgoda odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gmin i powiatów) oraz pozytywne opinie sejmiku województwa zachodniopomorskiego. Projekt ten był ważnym sygnałem zmian w podejściu JST do partycypacji w tworzeniu obszarów chronionych, co częściowo wpisywało się w założenia nowej ustawy.

W świetle powyższego, można stwierdzić, że wprowadzenie potrzeb ekologicznych stanowi istotny krok w kierunku kształtowania bardziej zrównoważonego systemu finansowania JST. Rozwiązanie to integruje cele ochrony środowiska z mechanizmami finansów samorządowych oraz wzmacnia dostosowanie systemu dochodów JST do rzeczywistych uwarunkowań terytorialnych i rozwojowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Należy nadmienić, że gminy o wysokich potrzebach ekologicznych zaliczają się do największych beneficjentów wprowadzonej reformy. Przykładowo łączne dochody 46 gmin (będących w 2025r. beneficjentami środków dodatkowej rezerwy subwencyjnej związanej z funkcjonowaniem parków narodowych) z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT oraz subwencji ogólnej, zaplanowane na 2026 r., są wyższe od dochodów za 2024 r. średnio o 45,5% (przy średniej dla wszystkich gmin wynoszącej 30,3%). Natomiast dla 10 gmin z największym obszarem parków narodowych na swoim terenie wzrost dochodów w stosunku do roku 2024 wynosi średnio 64,5%.

⁸ Należy jednak podkreślić, że pomimo tego, iż inicjatywa utworzenia Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry uzyskała akceptację JST i poparcie społeczne, procedura jej uchwalenia została zatrzymana wskutek weta Prezydenta RP.

3.3. Wzmocnienie finansowania zadań przedszkolnych

W ramach nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w kalkulacji potrzeb oświatowych uwzględniono równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Nastąpiła zamiana formy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z dotacji celowych z budżetu państwa na dochody własne. Rozwiązanie to uelastyczyło sposób wykorzystania środków przez JST wskutek odejścia od transferu dotacyjnego na rzecz dochodów własnych ustalanych w tej samej wysokości. Jednocześnie, poza uwzględnieniem równowartości dotacji przedszkolnej, potrzeby oświatowe zostały dodatkowo podwyższone kwotą 3 mld zł.

Podstawowym efektem systemowym w obszarze finansowania oświaty, jaki przyniosła nowa ustawa, jest jednak uwzględnianie skutków podwyżek wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach prowadzonych przez JST. Po wejściu reformy, skutki te są corocznie w pełni uwzględniane w kalkulacji potrzeb oświatowych. Poprzednio subwencja oświatowa obejmowała głównie szkoły, a przedszkola były dotowane osobno. Obecnie dzieci w wieku przedszkolnym są bezpośrednio włączone do algorytmu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych⁹. Tym samym doszło do wzmocnienia powiązania potrzeb oświatowych z zakresem realizowanych zadań oświatowych.

Po reformie dochodów kluczowe jest jednak to, że potrzeby oświatowe są wyłącznie elementem kalkulacyjnym systemu, a nie dochodem JST (jak to było w przypadku części oświatowej subwencji ogólnej). W ramach ustalania dochodów JST, potrzeby finansowe, w tym oświatowe są w pierwszej kolejności porównywane ze zwiększonymi dochodami podatkowymi PIT i CIT (kwota kalkulacyjna) i gdy te dochody są niewystarczające do pokrycia potrzeb, to JST otrzymuje subwencję. Kwoty potrzeb oświatowych jako element kalkulacyjny - w odróżnieniu od dochodów - nie wykazuje się w planach budżetowych ani po wykonaniu budżetu.

⁹ Potrzeby oświatowe jednostek samorządu terytorialnego ustala minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, dokonując podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, następuje zgodnie z rozporządzeniem, wydanym przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, kierując się wytycznymi zawartymi w ustawie.

Skoro kwota potrzeb stanowi element kalkulacyjny dochodów JST (a nie ich dochód), to nie jest zasadne metodologicznie wyodrębnianie i porównywanie tylko kwot potrzeb oświatowych do wydatków w obszarze oświaty, i wyciąganie na tej podstawie wniosków co do istnienia tzw. „luki finansowej” w oświacie.

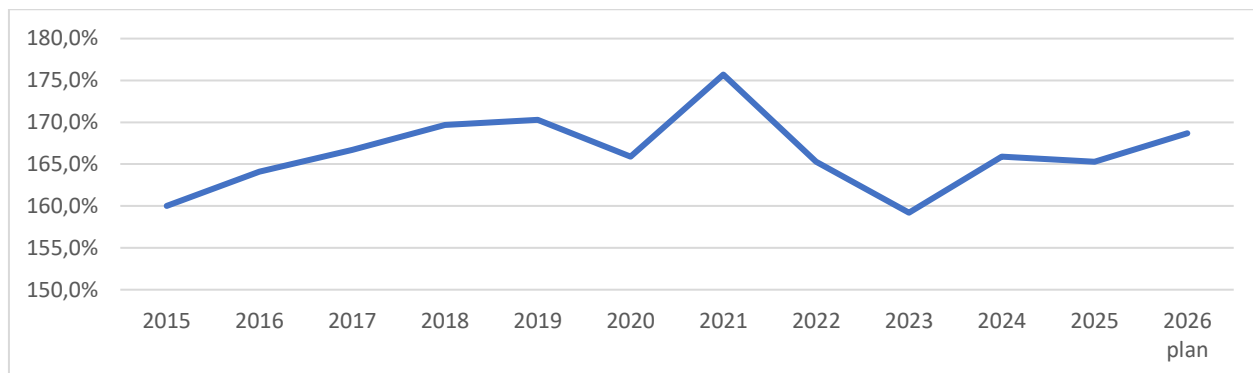
Generalna zasada finansowania zadań oświatowych, realizowanych jako zadania własne samorządów, określona została w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 2 tej ustawy, środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach JST.

Dochodami JST są ich dochody własne oraz subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródłem finansowania zadań własnych z zakresu oświaty i wychowania są zatem łączne dochody JST, obecnie przede wszystkim już dochody własne (głównie dochody z podatków PIT i CIT) uzupełniane dochodami z tytułu subwencji ogólnej i dotacji z budżetu państwa.

Dlatego z punktu widzenia oceny wpływu nowej ustawy na możliwości finansowania oświaty zasadne jest przeanalizowanie, jak kształtują się łączne dochody JST (z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT, subwencji ogólnej oraz dotacji bieżących na oświatę) w relacji do wydatków bieżących na oświatę, zarówno przed rokiem 2025, jak i po wdrożeniu reformy (por. wykres nr 5). Ustawa o dochodach JST wprowadziła bowiem modyfikacje zasad ustalania dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT oraz subwencji ogólnej, natomiast zadania oświatowe, uwzględniane obecnie w ramach potrzeb oświatowych JST (a poprzednio tj. do końca 2024 r. – w ramach części oświatowej subwencji ogólnej), mają charakter zadań bieżących.

Relacja taka jest obiektywną miarą oceny finansowania oświaty, spójną z przywołanym przepisem dotyczącym finansowania zadań oświatowych przez JST.

Wykres nr 5. Relacja środków bieżących z tytułu PIT, CIT, subwencji ogólnej i dotacji bieżących na oświatę do wydatków bieżących w oświacie w okresie lat 2015-2026 (w %).



Po wejściu w życie reformy, w latach 2025-2026 omawiana relacja pozostaje na poziomie stabilnym, zbliżonym do wartości z roku 2024. Nastąpiła poprawa w tym zakresie względem roku 2023¹⁰. Relacja ta wymaga jednak monitorowania w dłuższym okresie.

Niezależnie od globalnego poziomu dochodów JST przeznaczanych na oświatę, należy zwrócić uwagę także na zasady podziału potrzeb oświatowych pomiędzy poszczególne JST, regulowane algorytmem zawartym w rozporządzeniu Ministra Edukacji. Kwestia podziału wymaga dodatkowych ustaleń między Stroną Samorządową a Ministrem Edukacji.

3.4. Wzmocnienie mechanizmów prorozwojowych

Ważnym elementem reformy było zwiększenie środków przeznaczonych na potrzeby rozwojowe JST. Mechanizm podziału części inwestycyjnej potrzeb rozwojowych został powiązany z poziomem wydatków majątkowych JST. Rozwiązanie to ma charakter prorozwojowy i zachęca samorządy do zwiększania aktywności inwestycyjnej.

W odróżnieniu od poprzedniej części rozwojowej subwencji ogólnej, obecne potrzeby rozwojowe ustalane są w podziale na poszczególne kategorie JST, a globalna kwota środków dla danej kategorii JST odpowiada 23% kwoty wydatków majątkowych pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu

¹⁰ Relacja ta wykazuje dużą zbieżność z wynikami bieżącymi JST. Corocznie, po realizacji przez JST wszystkich zadań publicznych o charakterze bieżącym, w tym oświatowych, samorządom pozostają nadwyżki bieżące. Oznacza to, że dochody bieżące JST są wystarczające do pokrycia wszystkich wydatków bieżących w samorządzie, w tym wydatków oświatowych. Potwierdza to tym samym, spełnienie wymogów wspomnianego wyżej przepisu o finansowaniu zadań oświatowych

dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje. Efektem jest istotne, bo 2,5 - krotne zwiększenie środków na potrzeby rozwojowe wszystkich JST (por. tabelę nr 16).

Tabela nr 16. Porównanie poglądowe wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej oraz potrzeb rozwojowych w latach 2025-2026, wg przepisów poprzedniej i nowej ustawy.

Wyszczególnienie	2025				2026			
	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	3:2	poprzednia ustawa	nowa ustawa	różnica	7:6
	mld zł		%		mld zł		%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Gminy	2,04	3,82	1,77	186,9%	2,20	4,50	2,30	204,4%
Miasta na prawach powiatu	0,58	2,84	2,26	492,9%	0,62	2,83	2,21	457,8%
Powiaty	0,43	0,72	0,29	167,9%	0,51	0,83	0,31	161,1%
Województwa	0,45	1,25	0,79	274,2%	0,48	1,49	1,02	313,6%
Ogółem	3,50	8,62	5,12	246,3%	3,81	9,65	5,84	253,3%

Ustalona dla każdej kategorii JST kwota potrzeb rozwojowych, dzielona jest na dwie pule:

- 60% pulę podstawową, rozdysponowaną pomiędzy JST proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym zagwarantowane są minimalne kwoty dla najmniejszych ludnościowo samorządów;
- 40% pulę inwestycyjną, dzieloną pomiędzy JST proporcjonalnie do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych danej kategorii JST. Przeliczeniowe wydatki majątkowe JST wyliczane są jako średnia z trzech ostatnich lat, przy zastosowaniu wag określonych w rozporządzeniu.

W kontekście potrzeb rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego, można wskazać dwa kluczowe elementy konstrukcyjne, które mają istotne znaczenie dla oceny przyjętych rozwiązań.

- po pierwsze - podstawowa pula potrzeb rozwojowych została zaprojektowana jako instrument o charakterze powszechnym, gwarantujący każdej jednostce uzyskanie dochodów z tego tytułu i wykorzystanie ich na cele rozwojowe. Wbudowany w mechanizm minimalny poziom gwarantowany pełni funkcję ochronną dla jednostek o ograniczonym potencjale demograficznym i dochodowym. Rozwiązanie to ogranicza ryzyko strukturalnego niedofinansowania najmniejszych JST oraz przeciwdziała narastaniu dysproporcji terytorialnych;

- o po drugie - konstrukcja podziału inwestycyjnej części puli potrzeb rozwojowych posiada wyraźny charakter bodźcowy, ukierunkowany na stymulowanie aktywności inwestycyjnej JST. Zastosowany model powiązania wysokości alokacji z poziomem ponoszonych wydatków inwestycyjnych tworzy mechanizm zachęt: wzrost nakładów inwestycyjnych w ramach danej kategorii przekłada się na wzrost przypisanych potrzeb rozwojowych. Rozwiązanie to wzmacnia możliwości orientacji samorządów na długookresowe planowanie, sprzyja zwiększaniu skali inwestycji publicznych oraz promuje aktywne wykorzystanie instrumentów finansowych służących rozwojowi lokalnemu. Mechanizm ten ogranicza jednocześnie ryzyko pasywnej redystrybucji środków, zastępując ją modelem premiującym rzeczywistą aktywność inwestycyjną, co zwiększa efektywność alokacyjną systemu.

3.5. Wprowadzenie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych JST

W ramach reformy, w mechanizmie wyrównawczym wprowadzona została zasadnicza zmiana związana z uwzględnieniem nowego elementu, jakim jest zróżnicowanie potrzeb wydatkowych JST.

Poprzedni system wyrównawczy opierał się na porównywaniu poziomu dochodów podatkowych JST w przeliczeniu na mieszkańca. Nowa ustawa uwzględniła nie tylko dysproporcje dochodowe, ale również - po raz pierwszy - zróżnicowanie potrzeb wydatkowych JST. Nowy mechanizm ustalania potrzeb wyrównawczych odszedł od prostego oparcia na liczbie mieszkańców na rzecz uwzględnienia liczby mieszkańców przeliczeniowych.

Celem wprowadzenia przeliczeniowej liczby mieszkańców było odzwierciedlenie w systemie wyrównawczym zróżnicowanych kosztów wykonywania zadań publicznych przez poszczególne JST. Samorządy terytorialne funkcjonują bowiem w odmiennych warunkach, mają większą liczbę beneficjentów pomocy społecznej czy mają wyższe koszty funkcjonowania¹¹. Przeliczeniowa liczba mieszkańców uwzględnia kierunkowo te dodatkowe obciążenia. Liczba mieszkańców przeliczeniowych obejmuje zatem rzeczywistą liczbę mieszkańców danej JST, skorygowaną o indeks potrzeb wydatkowych,

¹¹ Np. ze względu na przenoszenie się mieszkańców z aglomeracji na tereny podmiejskie przy jednoczesnym zachowaniu pracy w mieście podnoszą się koszty infrastruktury nie tylko w gminach podmiejskich, ale także może pojawić się niedopasowanie wpływów do wydatków w miastach. Mieszkańcy przedmieść często korzystają z infrastruktury społecznej (np. szkół, przedszkoli) w centrum miasta, jednocześnie płacąc podatki w gminach ościennych.

odzwierciedlający uwarunkowania demograficzne i społeczno-ekonomiczne wpływające na koszty realizacji zadań publicznych¹².

Zastosowanie przeliczeniowej liczby mieszkańców istotnie wpływa na sposób ustalania poziomu zamożności samorządów. Ponieważ wskaźnik zamożności opiera się na relacji dochodów podatkowych do przeliczeniowej liczby mieszkańców, czyli rzeczywistej liczby mieszkańców powiększonej tam, gdzie koszty zadań są wyższe, i analogicznie pomniejszonej - tam gdzie koszty zadań są mniejsze. Ma to zapobiegać niesprawiedliwemu klasyfikowaniu takich jednostek jako bogatych, bo w praktyce ich rzeczywista sytuacja finansowa jest inna na skutek obciążeń specyficznymi warunkami.

Jednocześnie, ustalając max. i min. dla przeliczeniowej liczby mieszkańców (tj. 75% i 125% rzeczywistej liczby mieszkańców) wprowadzono mechanizm zapobiegający nadmiernym różnicom pomiędzy JST.

Wprowadzenie zróżnicowania potrzeb wydatkowych sprzyja bardziej precyzyjnemu ustaleniu potrzeb wyrównawczych JST i stanowi istotny krok w kierunku lepszego dostosowania mechanizmów redystrybucji środków publicznych do rzeczywistych warunków wykonywania zadań publicznych przez poszczególne jednostki.

Dotychczasowy okres funkcjonowania nowego systemu pokazuje, że mechanizm wyrównawczy budzi jednak wątpliwości i pozostaje przedmiotem intensywnej debaty publicznej. Formułowane są postulaty dotyczące modyfikacji determinant wykorzystywanych do ustalania indeksu potrzeb wydatkowych. Warto jednak podkreślić, że znaczna część zgłaszanych propozycji przez poszczególne jednostki ma często charakter wzajemnie sprzeczny, co wskazuje na brak jednolitego kierunku oczekiwanych zmian¹³.

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że mechanizm wyrównawczy od zawsze był mechanizmem relatywnym, a determinanty służą wyłącznie do ustalenia ludności przeliczeniowej, przy czym suma ludności przeliczeniowej danej kategorii JST jest zawsze równa ludności faktycznej tej kategorii. W praktyce oznacza to, że ewentualne zmiany

¹² Ustawowe regulacje wprowadziły obiektywne zasady ustalania poszczególnych elementów składowych systemu dochodów. Często mają one formy parametryczne, są wyrażone w postaci algorytmu (wzoru) i uwarunkowane wieloma czynnikami (wskaźnikami).

¹³ Dodatkowo, wiele zgłaszanych propozycji nowych determinant, mimo ich intuicyjnego lub sektorowego związku z określonymi zadaniami, nie zawsze posiada właściwości rozwojowe bądź charakteryzuje się niskim poziomem korelacji, co w sposób obiektywny ogranicza możliwość ich wykorzystania w systemie bez ryzyka obniżenia jego spójności i przejrzystości.

determinant mogą prowadzić do bardziej sprawiedliwej alokacji dochodów pomiędzy JST, czyli, co do zasady, przesunięć dochodów pomiędzy JST w ramach tej samej kategorii samorządowej.

4. Cel 4 – Obiektywny i algorytmiczny podział środków

Jednym z podstawowych założeń reformy systemu dochodów JST było zwiększenie obiektywności, transparentności oraz algorytmicznego charakteru podziału środków publicznych pomiędzy JST. Realizacja tego celu wymagała oparcia mechanizmów finansowych na aktualnych, mierzalnych oraz jednolicie ustalanych danych statystycznych i ekonomicznych, pozwalających możliwie precyzyjnie odzwierciedlać rzeczywistą sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych samorządów terytorialnych.

W nowym systemie dochodów JST szczególne znaczenie przypisano wykorzystaniu aktualnych danych zarówno przy ustalaniu dochodów z tytułu udziału w podatku PIT oraz podatku CIT, jak również przy określaniu mechanizmów wyrównawczych JST. Przyjęte rozwiązania opierają ustalenie dochodów JST na danych odnoszących się do rzeczywistego potencjału dochodowego mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych funkcjonujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, co pozwala lepiej powiązać poziom dochodów samorządów z faktyczną sytuacją społeczno-gospodarczą danej jednostki.

W zakresie dochodów z tytułu udziału w podatku PIT podstawę ustalania należnych dochodów stanowią najbardziej aktualne, na etapie ustalania dochodów, dostępne dane z zeznań podatkowych, tj. dane za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata. Nowym elementem systemu jest jednak mechanizm waloryzacji tych danych. Dochody podatników wykorzystywane przy ustalaniu wysokości dochodów JST są waloryzowane z wykorzystaniem dwóch wskaźników makroekonomicznych: dynamiki przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz dynamiki zatrudnienia w gospodarce narodowej. Rozwiązanie to ma na celu urealnienie danych podatkowych oraz dostosowanie ich do aktualnej sytuacji gospodarczej.

Mechanizm ten powoduje, że wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej, wynikający m.in. z inflacji, wzrostu płacy minimalnej czy ogólnej poprawy sytuacji na rynku pracy, przekłada się w większym stopniu niż w poprzednim systemie na wzrost dochodów JST z tytułu udziału w podatku PIT. W efekcie dochody samorządów stają się bardziej powiązane z rzeczywistą sytuacją ekonomiczną mieszkańców oraz dynamiką procesów gospodarczych zachodzących na ich obszarze.

Analogiczne rozwiązanie zastosowano w przypadku dochodów JST z tytułu udziału w podatku CIT. Podstawę ustalania dochodów również stanowią najbardziej aktualne dostępne dane podatkowe za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata. W tym przypadku dane podlegają waloryzacji przy wykorzystaniu wskaźnika dynamiki nominalnego produktu krajowego brutto, uwzględniającego zarówno realny wzrost

gospodarczy, jak i poziom inflacji. Mechanizm ten pozwala uwzględniać zmiany zachodzące w aktywności gospodarczej przedsiębiorstw oraz aktualizować dane dotyczące bazy podatkowej CIT.

Wprowadzone mechanizmy waloryzacyjne pełnią przede wszystkim funkcję aktualizacyjną, umożliwiając dostosowanie danych dotyczących dochodów podatników do bieżącej sytuacji gospodarczej. Uwzględniana jest w ten sposób dynamika wynagrodzeń, aktywności gospodarczej oraz zmian zachodzących w bazie podatkowej PIT i CIT. Dzięki temu dane stanowiące podstawę naliczania dochodów JST zachowują aktualny charakter oraz lepiej odzwierciedlają rzeczywistą kondycję ekonomiczną podatników funkcjonujących na obszarze danej JST.

Zapewnieniu aktualności danych oraz obiektywnego charakteru systemu służy również wykorzystanie oficjalnych danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego przy ustalaniu zróżnicowania potrzeb wydatkowych JST w ramach mechanizmów wyrównawczych JST.

Potrzeby finansowe, w tym potrzeby wyrównawcze, potrzeby rozwojowe, ekologiczne i oświatowe, są wyliczane według określonych ustawowo algorytmów, w niektórych przypadkach dodatkowo uzupełnionych o matematyczne wzory. Kryteria identyfikacji nie tylko poziomu zamożności samorządów i dysproporcji dochodowych między poszczególnymi jednostkami, ale również zróżnicowania potrzeb wydatkowych jednostek w ramach danej kategorii, są jednolite. Ustalanie dochodów samorządów na podstawie zasad jednolitych dla danej kategorii eliminuje możliwość ich uznaniowego przyznawania.

Cel, jakim było obiektywne i algorytmiczne ustalenie dochodów wszystkich samorządów, nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego realizuje określając także jednolicie zakres danych, stanowiących podstawę do wyliczenia potrzeb finansowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak również źródła tych danych.

Tym samym, potrzeby wyrównawcze uwzględniają zróżnicowanie sytuacji dochodowej oraz odmienne warunki realizacji zadań publicznych przez poszczególne JST, natomiast potrzeby rozwojowe są ustalane w podziale na poszczególne kategorie JST w celu bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju samorządu. W przypadku potrzeb ekologicznych znaczenie ma rodzaj ograniczeń występujących na obszarach prawnie chronionych - obszary wprowadzające największe ograniczenia mają wyższą wagę niż obszary z mniejszymi ograniczeniami.

Przy obliczaniu zróżnicowania potrzeb wykorzystywane są dane statystyczne odnoszące się do sytuacji społecznej, demograficznej i przestrzennej jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniane są między innymi liczba mieszkańców, struktura wieku

ludności, poziom bezrobocia, długość dróg oraz inne czynniki wpływające na poziom wydatków bieżących JST. Dane te podlegają aktualizacji na podstawie informacji publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny, co pozwala na dostosowanie wysokości środków do rzeczywistych zmian zachodzących w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Wykorzystanie danych statystyki publicznej w procesie ustalania kwot wyrównawczych wzmacnia obiektywny i algorytmiczny charakter systemu finansowania samorządów. Mechanizm ten wzmacnia jednolitość zasad stosowanych wobec wszystkich JST oraz ogranicza uznaniowość w podziale środków publicznych.

Zaletą systemu jest ponadto regularna aktualizacja wykorzystywanych danych. Zarówno dane podatkowe służące ustalaniu dochodów z tytułu udziału w podatku PIT i podatku CIT, jak i dane statystyczne wykorzystywane przy ustalaniu potrzeb wyrównawczych, podlegają corocznej aktualizacji. Pozwala to dostosowywać system dochodów JST do bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz zmian zachodzących w strukturze demograficznej i ekonomicznej poszczególnych samorządów.

Jednocześnie funkcjonowanie systemu ujawniło również określone ograniczenia związane z wykorzystywaniem danych statystycznych. Szczególne znaczenie ma problem dużej zmienności części danych raportowanych przez JST. Mechanizm ustalania indeksu potrzeb wydatkowych został oparty na oficjalnych danych statystycznych przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego, w znacznej części raportowanych przez same JST. W praktyce obserwowano przypadki istotnych zmian wartości poszczególnych determinant już w okresie jednego roku.

Zmiany te wpływały bezpośrednio na poziom potrzeb wyrównawczych a w konsekwencji na wysokość subwencji ogólnej dla poszczególnych JST w 2026 r. W części przypadków powodowały one korzystne skutki finansowe dla JST, jednak występowały również sytuacje odwrotne, w których znaczne obniżenie wartości determinant skutkowało zmniejszeniem naliczonych dochodów lub ograniczeniem wzrostu dochodów w kolejnym roku budżetowym.

W praktyce problem dużej zmienności danych statystycznych został wskazany jako jedno z głównych wyzwań funkcjonowania nowego mechanizmu wyrównawczego.

Nowy system dochodów JST charakteryzuje się więc wysokim stopniem złożoności, wynikającym z wykorzystania licznych wskaźników, danych statystycznych oraz mechanizmów przeliczeniowych. Należy jednak zauważyć, że złożoność ta jest w dużej mierze konsekwencją przyjętych celów reformy. Dążenie do możliwie pełnego

uwzględnienia zróżnicowanej sytuacji finansowej, społecznej, gospodarczej i przestrzennej JST wymaga zastosowania rozbudowanych mechanizmów kalkulacyjnych opisujących potrzeby finansowe JST.

W tym sensie wzrost stopnia skomplikowania systemu stanowi niejako koszt zwiększenia jego precyzji i zdolności do odzwierciedlania rzeczywistych uwarunkowań funkcjonowania poszczególnych jednostek. Trudno bowiem jednocześnie oczekiwać wysokiego poziomu indywidualizacji podziału środków publicznych oraz zachowania prostego modelu opartego na niewielkiej liczbie parametrów. Im szerszy zakres czynników uwzględnianych przy podziale środków, tym bardziej złożony staje się sam mechanizm finansowania. W konsekwencji wyzwaniem pozostaje znalezienie równowagi pomiędzy przejrzystością systemu a jego zdolnością do uwzględniania rzeczywistych różnic w potrzebach i możliwościach finansowych JST.

Pomimo wskazanych problemów wykorzystanie danych statystycznych oraz mierzalnych wskaźników należy ocenić jako rozwiązanie wzmacniające obiektywny charakter systemu dochodów JST. Jednocześnie doświadczenia pierwszych lat funkcjonowania nowego systemu wskazują, że kwestia jakości i stabilności danych statystycznych wymaga dalszego monitorowania oraz doskonalenia.¹⁴

¹⁴ W wyniku kontroli przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe w JST, w których zidentyfikowano istotne zmiany wartości determinant, wykorzystywanych do ustalania potrzeb finansowych oraz znaczące odchylenia danych w ujęciu rok do roku, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie danych statystycznych przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego. Ujawnione rozbieżności wskazują na zasadność prowadzenia działań kontrolnych w szczególności wobec jednostek wykazujących ponadprzeciętną dynamikę zmian analizowanych wskaźników, gdyż mogą one mieć wpływ na prawidłowość ustalania potrzeb finansowych oraz wysokość należnych środków publicznych.

5. Cel 5 – Uelastycznienie systemu i ograniczenie przepływów środków

5.1. Ograniczenie przepływów pomiędzy JST a budżetem państwa

Kolejnym celem reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego było ograniczenie nadmiernie rozbudowanych przepływów finansowych pomiędzy JST a budżetem państwa. Poprzedni model finansowania charakteryzował się wielokierunkowym transferem środków, w ramach którego część jednostek samorządu terytorialnego dokonywała wpłat do budżetu państwa w ramach mechanizmu tzw. janosikowego, a następnie równocześnie pozostawała beneficjentem środków przekazywanych z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej. Powodowało to niepotrzebną komplikację systemu finansowania oraz osłabiało jego przejrzystość.

Nowy system dochodów JST ograniczył skalę tych przepływów poprzez zmianę sposobu funkcjonowania mechanizmu korekty z tytułu zamożności. Istotną zmianą jest rezygnacja z dokonywania przez JST bezpośrednich wpłat do budżetu państwa. Korekta z tytułu zamożności realizowana jest obecnie poprzez odpowiednie pomniejszenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku PIT i CIT lub – w przypadku JST otrzymujących subwencję ogólną – poprzez pomniejszenie kwoty subwencji.

Przyjęte rozwiązanie należy ocenić jako istotne ograniczenie transferów pomiędzy JST a budżetem państwa zmniejszające skalę technicznych operacji finansowych związanych z przekazywaniem i ponowną redystrybucją środków. Jak wspomniano, w poprzednim systemie część jednostek samorządu terytorialnego najpierw odprowadzała środki do budżetu państwa, a następnie otrzymywała transfery o charakterze subwencyjnym. Powodowało to sytuację, w której rzeczywista kwota środków pozostających do dyspozycji JST była niższa od nominalnie otrzymywanych dochodów, co utrudniało ocenę faktycznej sytuacji finansowej jednostki. Nowy model w większym stopniu opiera się na kompensacyjnym charakterze korekty dochodów, bez konieczności realizowania odrębnych przepływów pieniężnych. Dzięki temu JST otrzymują środki odpowiadające rzeczywistej kwocie pozostającej do ich dyspozycji, bez konieczności późniejszego dokonywania odrębnych wpłat do budżetu państwa.

Rozwiązanie to ogranicza skalę technicznych transferów środków publicznych oraz ułatwia ocenę rzeczywistego poziomu dochodów pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego.

5.2. Elastyczność systemu w reagowaniu na zmiany

Założeniem nowego systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego było zwiększenie elastyczności mechanizmów finansowych oraz stworzenie instrumentów umożliwiających reagowanie na zmieniające się uwarunkowania gospodarcze, społeczne i finansowe. W przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań, nowy model finansowania JST przewiduje zwiększoną możliwość dostosowywania poziomu środków do aktualnej sytuacji dochodowej samorządów oraz zmieniających się potrzeb związanych z realizacją zadań publicznych.

Podstawowym instrumentem zwiększającym elastyczność systemu jest zwiększona w wymiarze kwotowym rezerwa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Mechanizm ten umożliwia reagowanie na sytuacje, w których dochody poszczególnych JST kształtują się na poziomie niewystarczającym w stosunku do ich potrzeb finansowych lub gdy występują szczególne okoliczności wpływające na sytuację finansową samorządów.

W przeciwieństwie do wcześniejszych rozwiązań, w których funkcjonowało wiele rozproszonych rezerw i mechanizmów uzupełniających o zróżnicowanym charakterze, nowy system opiera się na bardziej jednolitym mechanizmie rezerwy służącej uzupełnianiu dochodów JST. Rozwiązanie to zwiększa przejrzystość systemu finansowania oraz ogranicza stopień jego rozdrobnienia.

Skoncentrowanie środków w ramach jednego mechanizmu rezerwy umożliwia bardziej elastyczne reagowanie na sytuacje wymagające wsparcia finansowego poszczególnych JST, a jednocześnie upraszcza konstrukcję systemu dochodów samorządowych. Rezerwa pełni funkcję stabilizującą i zabezpieczającą, pozwalając na uzupełnianie dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Istotną zaletą tego rozwiązania jest możliwość bardziej elastycznego reagowania na zmiany zachodzące w trakcie funkcjonowania systemu dochodów JST, bez konieczności każdorazowego dokonywania zmian ustawowych. Jedna, zwiększona rezerwa wzmocniła odporność systemu na zmiany o charakterze koniunkturalnym i strukturalnym.

¹⁵ W warunkach roku 2026 rezerwa subwencyjna wynosi 2,25 mld zł, z tego tzw. pula samorządowa to ok. 1,8 mld zł.

6. Cel 6 – Zwiększenie wpływu Strony Samorządowej na podział środków

Nowa ustawa przewiduje możliwość kształtowania transferów z rezerwy subwencyjnej w dialogu z przedstawicielami Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w zależności od zmieniających się priorytetów realizacji zadań publicznych JST. Wprowadzone rozwiązanie ustawowe (por art. 34 nowej ustawy) zwiększają partycypację Strony Samorządowej w procesie podziału środków publicznych i stanowią ważny krok w kierunku wzmocnienia współodpowiedzialności JST za prowadzenie polityki finansowej państwa.

Instrumentem realizacji tego celu jest przede wszystkim mechanizm rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 34 ustawy o dochodach JST. Przyjęte rozwiązanie przewiduje udział strony samorządowej w określaniu obszarów, według których dokonywany jest podział środków z rezerwy. Strona samorządowa uzyskała tym samym możliwość wskazywania priorytetowych kierunków wsparcia finansowego JST, uwzględniających aktualne problemy i potrzeby jednostek samorządu terytorialnego.

W nowym systemie przedstawiciele strony samorządowej uczestniczą zarówno w określaniu obszarów i kryteriów wsparcia, jak również w ustalaniu wielkości środków przeznaczanych na poszczególne obszary podziału rezerwy. Rozwiązanie to wzmacnia udział JST w procesie podejmowania decyzji dotyczących redystrybucji środków publicznych. Mechanizm ten umożliwia lepsze uwzględnienie praktycznych doświadczeń JST oraz bieżących problemów występujących na poziomie lokalnym i regionalnym. Dzięki temu podział środków może być w większym stopniu dostosowany do rzeczywistych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjęte rozwiązanie zwiększa również elastyczność systemu finansowania JST. Możliwość wskazywania obszarów wymagających wsparcia pozwala na reagowanie na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze oraz pojawiające się problemy finansowe poszczególnych kategorii JST. Jednocześnie udział strony samorządowej w procesie podziału środków wzmacnia transparentność mechanizmu rezerwy oraz zwiększa akceptację przyjmowanych rozwiązań po stronie samorządów.

Należy jednak zauważyć, że większy udział strony samorządowej w podziale środków może prowadzić do wzrostu oczekiwań poszczególnych kategorii i grup JST dotyczących uwzględniania ich specyficznych potrzeb finansowych. W praktyce może to utrudniać wypracowanie jednolitych zasad podziału środków oraz prowadzić do pojawiania się

rozbieżnych postulatów zgłaszanych przez różne kategorie jednostek samorządu terytorialnego.

Pomimo tych ograniczeń należy uznać, że reforma systemu dochodów JST zwiększyła wpływ strony samorządowej na mechanizmy podziału środków publicznych.

Część II.POTENCJALNE KIERUNKI ZMIAN SYSTEMU

2.1. Korekta determinant potrzeb wydatkowych

W ramach prac analitycznych dotyczących modyfikacji mechanizmu wyrównawczego, zmierzających do podniesienia adekwatności przyjętych determinant potrzeb wydatkowych, dokonano szeregu analiz i testów wielu zmiennych statystycznych. W analizach tych w szczególności brano pod uwagę wyniki prac przedstawione w raporcie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (NIST), który stanowi cenny materiał metodologiczny w zakresie badania potrzeb wydatkowych JST.

W prowadzonych pracach utrzymano założenie, że system wyrównawczy powinien możliwie najpełniej odzwierciedlać rzeczywiste, obiektywne uwarunkowania wpływające na koszty realizacji zadań publicznych przez gminy, przy jednoczesnym ograniczeniu wpływu czynników zależnych od indywidualnej polityki wydatkowej poszczególnych JST.

Poniżej zaprezentowano główne efekty tych prac. Przedstawiono również propozycje potencjalnej korekty determinant potrzeb wydatkowych w poszczególnych obszarach realizacji zadań samorządowych, ustalając przy tym wpływ propozycji na poziom dopasowania modelu wraz ze skutkami finansowymi ich zastosowania, oszacowanymi w warunkach 2026 roku.

GMINY

Obszar administracja

Obszar ten odnosi się do kosztów realizacji podstawowych funkcji administracyjnych wykonywanych przez gminy, w tym obsługi mieszkańców, realizacji zadań organizacyjnych oraz funkcjonowania urzędów.

GMINY (waga obszaru w %)	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Determinanty - potencjalna zmiana
Administracja (24%)	<i>iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej</i>	iloczyn skorygowanej liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej <i>(korekta liczby mieszkańców jeżeli < 5.000 to liczba mieszkańców zwiększona o + 10%, przy czym liczba mieszkańców nie większa niż 5 tys.)</i>

Testowane rozwiązanie zachowuje dotychczasową konstrukcję determinanty wykorzystywanej w obecnym systemie finansowania, tj. iloczyn liczby mieszkańców oraz relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej. Potencjalna zmiana polega jedynie na wprowadzeniu korekty liczby mieszkańców dla najmniejszych ludnościowo gmin – w przypadku gmin liczących poniżej 5 tys. mieszkańców liczba ta zostałaby zwiększona np. o 10%, przy czym liczba mieszkańców dla gmin z korektą nie będzie większa niż 5 tys. mieszkańców.

Przesłanką rozważania ewentualnej zmiany jest fakt, że najmniejsze gminy ponoszą relatywnie wyższe koszty stałe związane z funkcjonowaniem administracji samorządowej oraz realizacją podstawowych obowiązków ustawowych. Zakres zadań administracyjnych, organizacyjnych i kadrowych nie zmniejsza się bowiem proporcjonalnie do zmniejszenia liczby mieszkańców, co powoduje wyższe koszty jednostkowe funkcjonowania administracji w małych JST. Wprowadzenie korekty w postaci wyższej liczby ludności ma na celu pełniejsze uwzględnienie specyfiki funkcjonowania najmniejszych gmin oraz ograniczonej możliwości osiągnięcia przez nie efektów skali w administracji samorządowej.

Przeprowadzone obliczenia potwierdzają, że zwiększenie poziomu korekty dla najmniejszych ludnościowo gmin prowadzi do zachowania wysokiego stopnia dopasowania modelu wyrównawczego. Wpłynęłoby to na minimalną poprawę dopasowania modelu

potrzeb wydatkowych wyrażoną we wzroście korelacji nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z wydatkami bieżącymi netto ogółem – z 96,31% do 96,32%.

GMINY	obecny system	po zmianie w zakresie administracji
Korelacja systemu	96,31%	96,32%

Obszar oświata

Analizowany obszar odnosi się do kosztów realizacji zadań edukacyjnych wykonywanych przez gminy, w szczególności związanych z funkcjonowaniem szkół podstawowych oraz wychowaniem przedszkolnym

W zakresie oświaty potencjalne rozwiązanie zostało oparte na liczbie dzieci objętych systemem edukacji, zarówno w obszarze przedszkolnym, jaki i szkolnictwa podstawowego. Z uwagi na wskazywane m.in. ze strony przedstawicieli niektórych samorządów oraz Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego wady dotychczasowej liczby oddziałów w szkołach podstawowych jako determinanty, która może zależeć od polityki władz gminnych - przetestowano odstępnie od liczby oddziałów¹⁶, upraszczając jednocześnie konstrukcję determinanty poprzez połączenie liczby uczniów szkół podstawowych oraz dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w jeden wskaźnik dodatkowo korygowany o niski poziom gęstości zaludnienia. Konkretnie liczba uczniów i dzieci w wychowaniu przedszkolnym w gminie o gęstości zaludnienia poniżej 50 osób/km² byłaby podniesiona o 10%.

GMINY	Determinanty przyjęte w obecnym systemie wraz z wagą obszaru	Determinanty – potencjalna zmiana	waga
Oświata	<i>liczba oddziałów w szkołach podstawowych (17%)</i>	Liczba uczniów i przedszkolaków skorygowana ze względu na niską gęstość zaludnienia (liczba uczniów i przedszkolaków zwiększona o +10% dla gmin o gęstości poniżej 50 osób/km ²)	36%
	<i>liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne (19%)</i>		

¹⁶ W kontekście bezpośredniego wpływu samorządu na liczbę oddziałów, należy nadmienić, że ryzyko tworzenie dodatkowych oddziałów jest mało prawdopodobne, bo poniesiony koszt tworzenia oddziału byłby większy niż zysk w postaci dodatkowo otrzymanych środków z mechanizmu wyrównawczego.

Gminy słabo zaludnione o rozproszonej strukturze osadniczej ponoszą relatywnie wyższe koszty organizacji systemu edukacji, związane m.in. z koniecznością utrzymywania większej liczby placówek i oddziałów przy mniejszej liczbie uczniów, organizacją dowozów szkolnych oraz ograniczoną możliwością osiągnięcia efektów skali. Wprowadzenie korekty związanej z gęstością zaludnienia zmierza więc w kierunku lepszego uwzględnienia zróżnicowania rzeczywistych kosztów funkcjonowania oświaty w gminach o rozproszonej zabudowie i większych odległościach pomiędzy placówkami.

GMINY	Obecny system	Zmiana w zakresie oświaty
Korelacja systemu	96,31%	96,47%

Przeprowadzona analiza wskazuje, że ewentualna zmiana determinanty oświatowej przyczyniłaby się do wzrostu korelacji nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z wydatkami bieżącymi netto ogółem – z poziomu 96,31% do 96,47%. Oznacza to, że zastosowana determinanta potencjalnie poprawiłaby dopasowanie mechanizmu podziału środków do struktury wydatkowej JST.

Obszar Pomoc społeczna

W zakresie obszaru „Pomoc społeczna” rozważano modyfikację podejścia do determinant potrzeb wydatkowych. Biorąc pod uwagę zachodzące zmiany demograficzne przejawiające się m.in. starzeniem populacji (co będzie prowadzić do wzrostu znaczenia wydatków na pomoc społeczną) dotychczasowe podejście, oparte na analizie całych działów klasyfikacji budżetowej, zastąpiono bardziej szczegółową analizą wybranych rozdziałów klasyfikacji budżetowej odpowiadających konkretnym zadaniom realizowanym przez gminy. Zmiana ta miała na celu zwiększenie precyzji identyfikacji determinant. Nowe determinanty byłyby w większym stopniu powiązane z wybranymi podobszarami pomocy społecznej oraz grupami odbiorców usług społecznych. Potencjalnie można wykorzystać następujące zmienne statystyczne:

GMINY (waga obszaru w %)	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Potencjalna zmiana	Waga
Pomoc społeczna (12%)	<i>liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej</i>	liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej	6%
		Liczba osób niepełnosprawnych prawnie	3%
		Ludność w wieku powyżej 65 lat	3%

Wskazane determinanty odnoszą się do obszarów generujących wydatki gmin w zakresie pomocy społecznej, które w ramach prowadzonych analiz podzielono na przeciwdziałanie ubóstwu oraz opiekę długoterminową, obejmującą w szczególności wsparcie osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Uwzględnienie liczby osób niepełnosprawnych prawnie oraz ludności w wieku powyżej 65 lat odnosi się bowiem do wydatków związanych z usługami opiekuńczymi, wsparciem środowiskowym oraz organizacją systemu pomocy dla osób wymagających opieki długoterminowej¹⁷.

Rezultaty przeprowadzonej analizy pokazują, że ewentualne zastosowanie bardziej szczegółowych determinant odnoszących się do pomocy społecznej skutkuje minimalną poprawą poziomu korelacji nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z poziomem wszystkich wydatków bieżących netto.

GMINY	Obecny system	Zmiana w zakresie Pomocy społecznej
Korelacja systemu	96,31%	96,37%

Obszar gospodarka komunalna

W zakresie gospodarki komunalnej proponowane zmiany determinant stanowią kolejny z analizowanych etapów prac dotyczących konstrukcji przeliczeniowej liczby mieszkańców oraz podziału środków pomiędzy JST. Obszar ten obejmuje zagadnienia związane m.in. z wykorzystaniem infrastruktury komunalnej, ruchem ludnościowym oraz funkcjami poszczególnych gmin.

¹⁷ W ramach prac analizowano także inne zmienne, m.in. powiązaną z zakresem świadczeń i usług społecznych realizowanych przez gminy - liczbę beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej a także wskaźnik odnoszący się do bezrobocia, uwzględniający sytuację osób pozostających poza rynkiem pracy oraz potencjalne zapotrzebowanie na wsparcie społeczne. Na tym etapie zmienne te zostały odrzucone z uwagi na to, że ich uwzględnienie wpływa na obniżenie poziomu dopasowania modelu, mierzonego korelacją nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z poziomem wszystkich wydatków bieżących netto.

GMINY (waga obszaru w %)	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Determinanty - proponowana zmiana	Waga
Gospodarka komunalna (7%)	<i>ilość wody dostarczonej i ścieków bytowych odprowadzonych siecią kanalizacyjną [dam3]</i>	Przyjeżdżający do pracy (2021, NSP)	3,5%
		Ludność, z tym, że w przypadku gmin z liczbą miejsc noclegowych powyżej 25 osób na 1000 mieszkańców, ludność zwiększona o +10%	3,5%

Rozważane podejście zakłada zmianę zakresu stosowanych determinant poprzez odejście od wskaźników odnoszących się do ilości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków bytowych na rzecz wskaźników odnoszących się do skali wykorzystania infrastruktury komunalnej oraz intensywności korzystania z usług publicznych. W ramach analiz uwzględniono w szczególności:

- przyjeżdżających do pracy,
- ludność korzystającą z miejsc noclegowych w gminach.

Przyjęte determinanty odnoszą się do obszarów związanych z funkcjonowaniem infrastruktury komunalnej, gospodarką odpadami, utrzymaniem przestrzeni publicznej oraz wykorzystaniem usług komunalnych przez osoby czasowo przebywające na terenie JST.

W ramach analiz wskaźnik dotyczący przyjeżdżających do pracy został powiązany ze zwiększoną intensywnością użytkowania infrastruktury i usług komunalnych na terenach pełniących funkcje ponadlokalne. Z kolei korekta z tytułu liczby miejsc noclegowych została uwzględniona w związku z czasowym wzrostem liczby osób korzystających z infrastruktury komunalnej na terenach o funkcjach turystycznych i wypoczynkowych¹⁸.

GMINY	Obecny system	Zmiana w zakresie Gospodarki
Korelacja systemu	96,31%	96,35%

¹⁸ W kontekście zwiększenia środków dla gmin o funkcjach turystycznych warto zwrócić jednak uwagę, że w mechanizmie wyrównawczym gminy te są już premiiowane ze względu na to, że podstawowe dochody podatkowe, służące do obliczenia wskaźnika zamożności nie obejmują m.in. opłaty miejscowej/uzdrowskiej oraz środków z tytułu otrzymywanej dotacji uzdrowskiej będącej równowartością uzyskanej opłaty uzdrowskiej. Tym samym ustalenie zamożności pomija te dochody, co jest już samo w sobie korzystne dla tych gmin.

Analiza wyników wskazuje, że rozważane zmiany determinant w obszarze gospodarki komunalnej wpłynęłyby na podniesienie stopnia dopasowania modelu wyrównawczego, mierzonego wzrostem korelacji nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z wydatkami bieżącymi netto ogółem do poziomu 96,35%.

Obszar transport

Obszar transport obejmuje zagadnienia związane z funkcjonowaniem transportu publicznego, natężeniem ruchu ludnościowego oraz infrastrukturą drogową.

GMINY	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Determinanty - proponowana zmiana	Waga
Transport 6%	<i>liczba mieszkańców w wieku 20–64</i>	Ludność, z tym, że w przypadku gmin o gęstości zaludnienia niższej niż 50 osób/km ² , ludność zwiększona o +10%	4%
		Ludność skorygowana dla dużych gmin tj. z ludn > 40 tys. mieszk. zwiększona o + 10%	2%

Proponowane podejście zakłada zmianę zakresu stosowanych determinant poprzez odejście od wskaźnika opartego na liczbie mieszkańców w wieku produkcyjnym na rzecz wskaźników obejmujących całą ludność gminy, z korektami zwiększającymi o 10 % dla gmin o niskiej gęstości zaludnienia (poniżej 50 osób/km²) oraz dużych gmin z ludnością powyżej 40 tys. mieszkańców. Na obszarach wiejskich o niskiej gęstości koszt utrzymania dróg na jednego mieszkańca jest wyższy, natomiast determinanta dla większych ludnościowo gmina odnosi się do zwiększonego wykorzystania infrastruktury i usług transportowych w jednostkach pełniących funkcje ponadlokalne¹⁹.

Ewentualne zmiany determinant w obszarze transportu skutkowałyby zachowaniem korelacji nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z wydatkami bieżącymi netto ogółem.

¹⁹ W ramach prac analizowano także alternatywne determinanty odnoszące się do zróżnicowania przestrzennego oraz intensywności zaludnienia jednostek samorządu terytorialnego, w tym liczbę mieszkańców skorygowaną gęstością zaludnienia oraz samą gęstość zaludnienia. Na tym etapie zmienne te zostały odrzucone z uwagi na to, że ich uwzględnienie wpływało na obniżenie poziomu dopasowania modelu, mierzonego korelacją nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z poziomem wszystkich wydatków bieżących netto.

GMINY	Obecny system	Zmiana w zakresie Transportu
Korelacja systemu	96,31%	96,32%

Obszar kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

Ewentualna modyfikacja determinanty w tym obszarze jest identyczna jak dla administracji. Przesłanką zmiany pozostaje bowiem fakt, że najmniejsze gminy ponoszą relatywnie wyższe koszty stałe związane z realizacją podstawowych obowiązków ustawowych w analizowanym obszarze.

Propozycja zachowuje dotychczasową konstrukcję wykorzystywanej determinanty, tj. iloczyn liczby mieszkańców oraz relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej, wprowadzając korekty liczby mieszkańców dla najmniejszych ludnościowo gmin – w przypadku gmin liczących poniżej 5 tys. mieszkańców liczba ta zostałaby zwiększona o 10%, przy czym liczba mieszkańców dla gmin z korektą nie będzie większa niż 5 tys. mieszkańców.

GMINY (waga obszaru w %)	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Determinanty - potencjalna zmiana
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (7%)	<i>iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej</i>	iloczyn skorygowanej liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej <i>(korekta liczby mieszkańców jeżeli < 5.000 to liczba mieszkańców zwiększona o + 10%, przy czym liczba mieszkańców nie większa niż 5 tys.)</i>

GMINY	Obecny system	Zmiana w zakresie Transportu
Korelacja systemu	96,31%	96,31%

Analizowane rozwiązanie zachowuje dopasowanie modelu potrzeb wydatkowych.

Wpływ wszystkich rozważanych zmian determinant w gminach łącznie

Wprowadzenie jednocześnie wszystkich analizowanych determinant powoduje, że poziom korelacji byłby wyższy niż w obecnym systemie i wynosi 96,58%, wobec 96,31% obecnie.

GMINY	Obecny system	Zmiana w zakresie Transportu
Korelacja systemu	96,31%	96,58%

MIASTA NA PRAWACH POWIATU

Tak jak dla gmin, w odniesieniu do miast na prawach powiatu również przeanalizowano możliwość zastosowania zmodyfikowanych determinant w wybranych obszarach działalności miast. Analiza koncentrowała się na identyfikacji takich zmiennych statystycznych, które w większym stopniu odzwierciedlałyby rzeczywiste czynniki wpływające na poziom wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawowym kryterium oceny poszczególnych determinant było także dopasowanie nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców do poziomu wydatków bieżących netto ogółem. W tym celu dla każdego analizowanego wariantu determinant w danych obszarze wydatkowym, obliczano korelację pomiędzy nową liczbą przeliczeniową mieszkańców a wydatkami bieżącymi netto ogółem, przyjmując, że wyższa wartość współczynnika korelacji oznacza lepsze odwzorowanie rzeczywistych potrzeb wydatkowych miast na prawach powiatu.

Przeprowadzone analizy obejmowały nie tylko ocenę determinant w poszczególnych obszarach, ale również ocenę zmiany determinant ze wszystkich obszarów jednocześnie.

Obszar oświata

W obowiązującym systemie potrzeby wydatkowe miast na prawach powiatu w obszarze oświaty określane są z wykorzystaniem dwóch determinant. Pierwsza z nich opiera się na liczbie oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych, natomiast druga uwzględnia liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne niebędące JST oraz osoby fizyczne.

W ramach przeprowadzonych prac, analizowano możliwość zastąpienia determinanty opartej na liczbie oddziałów szkolnych wskaźnikiem odnoszącym się bezpośrednio do liczby uczniów. Determinanta dotycząca wychowania przedszkolnego pozostała bez zmian.

MnPP	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Oświata	<i>liczba oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych</i>	0,15	Liczba uczniów szkół podstawowych i uczniowie szkół ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i policealnych ogółem	0,15
	<i>liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne</i>	0,17	<i>liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne</i>	0,17

Przyjęte rozwiązanie polega na zastąpieniu determinanty opartej na liczbie oddziałów szkolnych wskaźnikiem odnoszącym się bezpośrednio do liczby uczniów szkół podstawowych, ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i policealnych. Zmiana wynika z przyjęcia, analogicznej jak dla gmin, przesłanki, że liczba oddziałów szkolnych jest determinantą zależną od polityki władz samorządowych.

Mnpp	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie oświaty
Korelacja systemu	99,49%	99,51%

Przeprowadzone analizy wskazują, że ewentualna zmiana prowadziłyby do nieznacznej poprawy dopasowania systemu do poziomu wydatków bieżących netto ogółem. Korelacja nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z wydatkami bieżącymi netto wzrasta z 99,49% do 99,51%.

Obszar pomoc społeczna

W obowiązującym systemie potrzeby wydatkowe miast na prawach powiatu w obszarze pomocy społecznej określone są z wykorzystaniem dwóch determinant: liczby osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej oraz liczby bezrobotnych zarejestrowanych. W ramach przeprowadzonej ewaluacji nie zrezygnowano z obecnie stosowanych wskaźników, lecz zaproponowano zmianę ich znaczenia w strukturze obszaru oraz uzupełnienie systemu o dodatkowe determinanty szerzej odzwierciedlające skalę problemów społecznych i zakres realizowanych zadań.

MnPP	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Pomoc społeczna	<i>liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej (łącznie z filiami)</i>	0,15	osoby niepełnosprawne prawnie	0,05
	<i>liczba bezrobotnych zarejestrowanych</i>		Rodziny zastępcze	0,04
			<i>liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej (łącznie z filiami)</i>	0,06
			<i>liczba bezrobotnych zarejestrowanych</i>	

Przyjęte rozwiązanie opiera się na założeniu, że potrzeby wydatkowe miast na prawach powiatu w obszarze pomocy społecznej są związane nie tylko z liczbą osób korzystających ze wsparcia społecznego oraz poziomem bezrobocia, ale również z występowaniem czynników generujących wydatki samorządów. Do takich czynników należą w szczególności liczba osób niepełnosprawnych prawnie oraz liczba rodzin zastępczych, których funkcjonowanie wiąże się z realizacją licznych zadań pozostających w kompetencjach miast na prawach powiatu.

Jak wskazano, zaproponowana zmiana nie eliminuje dotychczasowych determinant, lecz ogranicza ich udział w strukturze obszaru na rzecz wskaźników lepiej opisujących długookresowe potrzeby wydatkowe związane z pomocą społeczną, rehabilitacją społeczną oraz systemem pieczy zastępczej²⁰.

Potencjalne rozszerzenie katalogu determinant o liczbę osób niepełnosprawnych prawnie oraz rodziny zastępcze pozwala na uwzględnienie dodatkowych czynników wpływających na poziom wydatków społecznych miast na prawach powiatu - bez pogorszenia parametrów korelacyjnych całego modelu finansowania miast na prawach powiatu.

Mnpp	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie pomocy społecznej
Korelacja systemu	99,49%	99,49%

Obszar gospodarka komunalna

²⁰ W ramach prac analizowano także inne zmienne odnoszące się do skali potencjalnych potrzeb w zakresie pomocy społecznej, w tym liczbę dzieci w wieku do 17 lat, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny. Na tym etapie zmienna ta została odrzucona z uwagi na to, że jej uwzględnienie wpływało na obniżenie poziomu dopasowania modelu, mierzonego korelacją nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z poziomem wszystkich wydatków bieżących netto.

W obowiązującym systemie potrzeby wydatkowe miast na prawach powiatu w obszarze gospodarki komunalnej określone są na podstawie sumy powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej oraz średniej powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie letnim i zimowym, pozostającej w gestii miasta.

W ramach przeprowadzonych prac analizowano możliwość zastosowania alternatywnych determinant lepiej odzwierciedlających rzeczywistą skalę zadań realizowanych przez miasta na prawach powiatu.

Najbardziej obiecujące rezultaty uzyskano dla determinanty opartej na liczbie osób przyjeżdżających do pracy, która pozwala uwzględnić rzeczywistą skalę użytkowania przestrzeni miejskiej przez osoby niebędące mieszkańcami miasta, a jednocześnie korzystające z infrastruktury komunalnej oraz usług publicznych finansowanych przez samorząd²¹.

MnPP	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Gospodarka komunalna	Suma powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej oraz średniej powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie letnim i powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie zimowym – będąca w gestii miasta [w ha]	0,05	<i>Przyjeżdżający do pracy 2021 NSP</i>	0,04
			<i>Suma powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej oraz średniej powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie letnim i powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie zimowym – będąca w gestii miasta [w ha]</i>	0,01

Koszty realizacji zadań komunalnych są związane nie tylko z powierzchnią terenów objętych utrzymaniem, lecz również z rzeczywistą liczbą użytkowników infrastruktury miejskiej. Miasta pełniące funkcje powiatów obsługują codziennie znaczną liczbę osób

²¹ W toku prac badano między innymi rozwiązania uwzględniające zróżnicowanie ukształtowania terenu, w tym determinantę opartą na liczbie mieszkańców skorygowanej wskaźnikiem deniwelacji. Ostatecznie zrezygnowano z tego podejścia ze względu na brak powszechnie dostępnych i jednolitych danych publicznych umożliwiających jego zastosowanie dla wszystkich jednostek w sposób zapewniający porównywalność wyników

dojeżdżających do pracy, co przekłada się na większe wykorzystanie przestrzeni publicznej, infrastruktury komunalnej oraz usług związanych z utrzymaniem miasta.

Mnpp	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie gospodarki komunalnej
Korelacja systemu	99,49%	99,49%

Ewentualna modyfikacja zachowuje i tak bardzo wysoki poziom dopasowania systemu do wydatków bieżących netto ogółem, bowiem korelacja pozostaje na poziomie zbliżonym do obecnego systemu.

Obszar transport

W obowiązującym systemie potrzeby wydatkowe miast na prawach powiatu w obszarze transportu określone są na podstawie liczby pracujących. Wskaźnik ten stanowi przybliżenie skali codziennych podróży związanych z dojazdami do pracy, które generują znaczną część ruchu transportowego oraz wpływają na poziom wykorzystania infrastruktury transportowej.

W ramach przeprowadzonych analiz testowano możliwość uzupełnienia obecnej determinanty o czynnik uwzględniający ogólną liczbę mieszkańców miasta.

MnPP	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Transport	<i>liczba pracujących ogółem</i>	<i>0,18</i>	Liczba mieszkańców 50% + pracujący ogółem 50%	<i>0,18</i>

Dotychczas stosowana determinanta oparta wyłącznie na liczbie pracujących dobrze odzwierciedlała natężenie codziennych podróży związanych z dojazdami do pracy, które stanowią istotny czynnik generujący popyt na infrastrukturę i usługi transportowe. Nie uwzględnia jednak pełnego zakresu osób korzystających z usług transportowych.

Transport oraz infrastruktura drogowa służą nie tylko osobom pracującym, ale również pozostałym mieszkańcom, w szczególności dzieciom i młodzieży dojeżdżającym do szkół, osobom starszym, osobom nieaktywnym zawodowo oraz mieszkańcom realizującym codzienne potrzeby związane z dostępem do usług publicznych, ochrony zdrowia, handlu czy kultury.

W związku z tym rozważyć można częściowe uwzględnienie liczby mieszkańców jako czynnika odzwierciedlającego podstawowy popyt na usługi transportowe niezależny od aktywności zawodowej. Jednocześnie istotny udział liczby pracujących pozwala zachować powiązanie determinanty z aktywnością gospodarczą i rynkiem pracy, które pozostają jednym z głównych źródeł obciążeń systemu transportowego²².

Mnpp	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie Transportu
Korelacja systemu	99,49%	99,15%

Zastosowanie nowej determinanty skutkowałoby jednak obniżeniem korelacji systemu z 99,49% do 99,15%. Wynik ten należy jednak oceniać z uwzględnieniem specyfiki analizowanego obszaru. Transport stanowi jeden z najistotniejszych obszarów wydatkowych miast na prawach powiatu, a potrzeby transportowe nie wynikają wyłącznie z aktywności zawodowej mieszkańców.

Uwzględnienie liczby mieszkańców obok liczby pracujących pozwala teoretycznie lepiej odzwierciedlić rzeczywistą skalę korzystania z infrastruktury i usług transportowych przez wszystkich użytkowników miasta. Trzeba też zwrócić uwagę, że proponowana determinanta, mimo obniżenia dopasowania modelu, wykazuje wyższą korelację z wydatkami bieżącymi netto na transport per capita niż determinanta obecna.

Obszar administracja/kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

W obowiązującym systemie potrzeby wydatkowe miast na prawach powiatu w obszarze administracji, ale także kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, określane są na podstawie iloczynu liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej. Rozwiązanie to pozwala uwzględnić zarówno skalę realizowanych zadań, jak i zróżnicowanie kosztów pracy pomiędzy poszczególnymi miastami.

²² W toku prac analitycznych rozważano również zastosowanie determinanty opartej na liczbie mieszkańców powiększonej o liczbę osób przyjeżdżających do pracy według danych Narodowego Spisu Powszechnego 2021. Przeprowadzone analizy nie potwierdziły jednak zasadności zastosowania takiego podejścia. Uzyskane wyniki wskazały, że rozwiązanie to prowadzi do obniżenia dopasowania systemu do poziomu wydatków bieżących netto ogółem, a jednocześnie nadmiernie wzmacniało pozycję miast pełniących funkcje regionalnych centrów zatrudnienia. W rezultacie za bardziej adekwatne uznano rozwiązanie polegające na połączeniu liczby mieszkańców i liczby pracujących.

W ramach przeprowadzonych prac, analizowano możliwość wprowadzenia dodatkowej korekty uwzględniającej specyfikę najmniejszych ludnościowo miast na prawach powiatu, analogicznie jak dla gmin. Zrezygnowano jednak z tego rozwiązania, z uwagi na to, że w odróżnieniu od gmin nie powinno stosować się preferencji z tytułu małej liczby mieszkańców dla jednostek, które, co do zasady, mają status miasta na prawach powiatu. Miastami na prawach powiatu powinny być bowiem jednostki wyróżniające się skalą ludności i zakresem działania, a nie wymagające wspierania korektami zwiększającymi w sposób formalny i sztuczny liczbę mieszkańców.

Wpływ wszystkich rozważanych zmian determinant w miastach łącznie

W celu oceny łącznego wpływu analizowanych modyfikacji przeprowadzono sprawdzenie, czy skumulowany efekt poszczególnych determinant pozwala na lepsze dopasowanie nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców do poziomu wydatków bieżących netto ogółem.

Mnpp	Obecny system bez zmian	Wszystkie zmiany
Korelacja systemu	99,49%	99,17%

Przeprowadzone analizy wskazują, że równoczesne zastosowanie wszystkich rozważanych zmian prowadzi do obniżenia korelacji nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z wydatkami bieżącymi netto ogółem z 99,49% do 99,17%. Oznacza to, że skumulowany efekt poszczególnych zmian nie przekłada się na poprawę dopasowania systemu do rzeczywistych potrzeb wydatkowych miast na prawach powiatu.

Wyniki wskazują, że pomimo zasadności części analizowanych rozwiązań rozpatrywanych odrębnie, ich jednoczesne zastosowanie prowadzi do pogorszenia parametrów modelu przy bardzo dużej skali redystrybucji środków. W praktyce korzyści wynikające z niektórych determinant są ograniczane przez efekty pozostałych zmian, co powoduje, że wariant obejmujący wszystkie analizowane modyfikacje nie zapewnia oczekiwanej poprawy jakości systemu²³. W całości za to odpowiada uwzględnienie modyfikacji w obszarze transport. Oznacza to, że potencjalnie należałoby pracować nad wybranymi tylko determinantami.

²³ Choć należy zauważyć, że w przypadku mnpp poziomy korelacji są b. wysokie i nawet zmiany determinant nie prowadzą do ich istotnego obniżenia.

POWIATY

Obszar administracja

W ramach przeprowadzonych analiz oceniono możliwość potencjalnej modyfikacji determinant wykorzystywanych do określania potrzeb wydatkowych powiatów w obszarze administracji. Celem prac było sprawdzenie, czy dodatkowe uwzględnienie specyfiki funkcjonowania najmniejszych jednostek pozwoli na lepsze odwzorowanie rzeczywistych kosztów realizacji zadań administracyjnych.

Powiaty	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Administracja	<i>iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej</i>	0,4	<i>iloczyn skorygowanej liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej (korekta liczby mieszkańców jeżeli < 55.000 to + 10%)</i>	0,4

Koszty realizacji zadań administracyjnych są związane zarówno z liczbą mieszkańców obsługiwanych przez jednostkę, jak i z poziomem kosztów pracy występujących na lokalnych rynkach. Z tego względu zarówno w obecnym systemie, jak i w analizowanym wariantcie, uwzględniono relację przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej, która pozwala odzwierciedlić zróżnicowanie kosztów funkcjonowania administracji pomiędzy powiatami.

Jednocześnie określono, że powiaty o mniejszej liczbie mieszkańców realizują zasadniczo ten sam katalog zadań administracyjnych co większe jednostki, ponosząc relatywnie wyższe koszty stałe związane z funkcjonowaniem starostw powiatowych, utrzymaniem struktur organizacyjnych oraz zapewnieniem odpowiedniej obsady kadrowej. W związku z tym, uwzględniając ograniczone korzyści skali występujące w obszarze administracji dla najmniejszych ludnościowo powiatów, rozważano korektę liczby mieszkańców dla powiatów liczących mniej niż 55 tys. mieszkańców poprzez zwiększenie liczby mieszkańców przyjmowanej do obliczeń o 10%.

Ewentualna zmiana prowadziła do poprawy parametrów systemu.

Powiaty	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie Administracji
Korelacja systemu	94,13%	94,22%

Analiza wyników wskazuje, że zastosowanie korekty liczby mieszkańców dla najmniejszych powiatów prowadzi do poprawy dopasowania systemu do poziomu wydatków bieżących netto ogółem.

Obszar oświata

W ramach przeprowadzonych analiz w obszarze oświaty zweryfikowano, czy zastąpienie determinanty, opartej na liczbie oddziałów szkolnych wskaźnikiem odnoszącym się bezpośrednio do liczby uczniów, pozwoli lepiej odzwierciedlić rzeczywistą skalę realizowanych zadań edukacyjnych.

Powiaty	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Oświata	<i>liczba oddziałów w szkołach ponadpodstawowych i policealnych</i>	0,16	Uczniowie szkół ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i policealnych ogółem, w tym zwiększenie dla powiatów o niskiej gęstości (gęst.<50, +10%)	0,16

Przyjęte rozwiązanie opierało się na założeniu, że liczba uczniów może w adekwatnym stopniu odzwierciedlać skalę realizowanych usług edukacyjnych przy jednoczesnym uwolnieniu się niepożądanego cechy zależności od polityki władz samorządowych, która to cecha występuje teoretycznie przy dotychczasowej determinancie - liczbie oddziałów szkolnych. Dodatkowo zastosowano korektę uwzględniającą gęstość zaludnienia, mającą na celu częściowe uwzględnienie specyfiki funkcjonowania szkół na obszarach o rozproszonej strukturze osadniczej.

Powiaty	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie oświaty
Korelacja systemu	94,13%	93,88%

Wyniki wskazują, że ewentualne zastosowanie nowej determinanty, ograniczając teoretyczne mankamenty systemu, nie poprawia jednak parametrów korelacyjnych systemu.²⁴

²⁴ W ramach prac analitycznych testowano również inne warianty determinant odnoszących się do obszaru oświaty, w szczególności wskaźniki oparte na liczbie uczniów szkół ponadpodstawowych, liczbie uczniów

Obszar pomoc społeczna

W ramach przeprowadzonych analiz dla powiatów szczególną uwagę poświęcono obszarowi pomocy społecznej. Analiza koncentrowała się na identyfikacji determinant lepiej odzwierciedlających rzeczywiste koszty realizacji zadań związanych ze wsparciem rodzin, organizacją pieczy zastępczej oraz przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu.

Powiaty	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Pomoc społeczna	liczba mieszkańców zakładów stacjonarnych pomocy społecznej podległych samorządowi powiatu (łącznie z filiami)	0,25	liczba bezrobotnych zarejestrowanych	0,1
			Rodziny zastępcze	0,12
	liczba bezrobotnych zarejestrowanych		Iloczyn liczby przestępstw przeciwko rodzinie i liczby mieszkańców	0,03

Potrzeby wydatkowe powiatów w obszarze pomocy społecznej są związane nie tylko z funkcjonowaniem instytucjonalnych form opieki, lecz również z występowaniem problemów społecznych wymagających wsparcia rodzin, organizacji pieczy zastępczej oraz realizacji działań interwencyjnych.

W szczególności istotne znaczenie dla poziomu wydatków mają rodziny zastępcze, których funkcjonowanie należy do podstawowych zadań powiatów w obszarze wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Jednocześnie poziom bezrobocia pozostaje jednym z kluczowych czynników wpływających na skalę problemów społecznych i zapotrzebowanie na różne formy wsparcia realizowane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

Dodatkowo wprowadzono determinantę opartą na iloczynie liczby przestępstw przeciwko rodzinie i liczby mieszkańców. Wskaźnik ten pozwala uwzględnić zarówno skalę

wymagających specjalnej organizacji nauki oraz różnych miarach odnoszących się do dzieci i młodzieży z niepełnosprawnościami. Analizowano również rozwiązania uwzględniające korekty związane z gęstością zaludnienia oraz zróżnicowaniem przestrzennym powiatów. Przeprowadzone testy nie wykazały jednak poprawy parametrów systemu, dlatego dalsze analizy skoncentrowano na innych obszarach, w których zidentyfikowano determinanty wykazujące silniejszy związek z poziomem wydatków ponoszonych przez powiaty.

występowania problemów społecznych związanych z przemocą domową i dysfunkcjami rodziny, jak również wielkość populacji potencjalnie objętej skutkami tych zjawisk. Dzięki temu możliwe jest lepsze odzwierciedlenie rzeczywistego zapotrzebowania na działania realizowane przez powiatowe centra pomocy rodzinie, organizację pieczy zastępczej, interwencję kryzysową oraz specjalistyczne usługi społeczne.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że zastosowane determinanty pozwalają lepiej odwzorować zróżnicowanie potrzeb wydatkowych powiatów związanych z realizacją zadań w obszarze pomocy społecznej. Korelacja nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców z wydatkami bieżącymi netto ogółem wzrasta z poziomu 94,13% do 94,76%, co stanowi jedną z największych zwyżek parametrów systemu spośród analizowanych obszarów.

Powiaty	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie Pomocy społecznej
Korelacja systemu	94,13%	94,76%

Obszar transport

W ramach przeprowadzonych analiz oceniono możliwość modyfikacji determinant wykorzystywanych do określania potrzeb wydatkowych powiatów w obszarze transportu. Celem było sprawdzenie w szczególności, czy uwzględnienie elementów związanych z gęstością zaludnienia powiatów pozwoli lepiej odwzorować rzeczywiste zróżnicowanie kosztów realizacji zadań transportowych pomiędzy jednostkami.

Koszty realizacji zadań transportowych są związane nie tylko z długością sieci drogowej pozostającej w zarządzie powiatów, ale również ze skalą wykorzystania infrastruktury oraz koncentracją potrzeb komunikacyjnych. Ustalono, że powiaty charakteryzujące się niższą gęstością zaludnienia mają względnie wyższe jednostkowe koszty w obszarze transportu.

W wyniku analiz można potencjalnie rozważać przyjęcie poniższej modyfikacji:

Powiaty	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Wielkość obszaru	Determinanty proponowana zmiana	Wielkość obszaru
Transport	<i>długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej [w km]</i>	0,12	Ludność, w tym zwiększenie dla powiatów o niskiej gęstości (gęst.<50, +10%)	0,06
	<i>liczba mieszkańców w wieku 20–64</i>		długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej [w km]	0,06

Analizowana zmiana prowadziłaby do poprawy parametrów systemu.

Powiaty	Obecny system bez zmian	Zmiana w zakresie transportu
Korelacja systemu	94,13%	94,20%

Wpływ wszystkich analizowanych zmian w powiatach łącznie

W celu oceny łącznego wpływu proponowanych modyfikacji przeprowadzono analizę obejmującą jednoczesne zastosowanie wszystkich testowanych zmian dotyczących obszarów oświaty²⁵, pomocy społecznej, transportu oraz administracji. Celem było sprawdzenie, czy skumulowany efekt poszczególnych determinant pozwoli na poprawę dopasowania nowej liczby przeliczeniowej mieszkańców do poziomu wydatków bieżących netto ogółem.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że równoczesne zastosowanie wszystkich analizowanych zmian prowadziłyby do relatywnie niewielkiej poprawy parametrów systemu.

Powiaty	Obecny system bez zmian	Wszystkie zmiany
Korelacja systemu	94,13%	94,38%

²⁵ Mimo obniżenia dopasowania, potencjalna korzyść z włączenia zmian w determinantach oświaty wynika z respektowania pożądaných i zakładanych właściwości modelu.

WOJEWÓDZTWA

W ramach prac analitycznych, dotyczących modyfikacji mechanizmu wyrównawczego oraz adekwatności determinant potrzeb wydatkowych wykorzystywanych przy wyliczaniu przeliczeniowej liczby mieszkańców, przeprowadzono również analizę dotyczącą województw. Analiza koncentrowała się przede wszystkim na ocenie determinant związanych z infrastrukturą transportową, która stanowi kluczowy obszar zadań realizowanych przez samorzady województw.

Obszar transport

Analizowany obszar obejmuje zadania związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury drogowej oraz kolejowej, a także organizacją regionalnych systemów transportowych.

Województwa	Determinanty przyjęte w obecnym systemie	Determinanty proponowana zmiana
Transport	suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych [w km] (łącznie udział 36%)	Długość linii kolejowych eksploatowanych (udział 11%)
		Długość dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej (udział 25%)

Proponowana zmiana nie zwiększa znaczenia obszaru transportowego w systemie. Polega wyłącznie na rozdzieleniu dotychczasowej determinanty obejmującej łącznie długość dróg wojewódzkich oraz linii kolejowych na dwa odrębne elementy. Łączny udział obu determinant pozostaje bez zmian i nadal wynosi 36%.

Infrastruktura drogowa i kolejowa generują odmienne potrzeby wydatkowe oraz charakteryzują się odmiennym rozmieszczeniem przestrzennym pomiędzy województwami. Rozdzielenie determinant pozwala na bardziej precyzyjne uwzględnienie specyfiki poszczególnych regionów i lepsze odzwierciedlenie rzeczywistego zakresu realizowanych zadań transportowych.

Jednocześnie zastosowane rozwiązanie pozwala na lepsze dopasowanie konstrukcji przeliczeniowej liczby mieszkańców do całego systemu potrzeb wydatkowych województw poprzez odrębne uwzględnienie infrastruktury drogowej i kolejowej, które charakteryzują się odmienną strukturą kosztów oraz zróżnicowanym rozmieszczeniem pomiędzy regionami.

Województwa	Obecny system bez zmian	Wszystkie zmiany
Korelacja systemu	95,36%	95,50%

Przeprowadzone analizy wskazują, że obecna konstrukcja systemu dla województw charakteryzuje się wysoką stabilnością, a proponowana zmiana ma charakter porządkujący i doprecyzowujący. Rozdzielenie dotychczasowej determinanty obejmującej łącznie długość dróg wojewódzkich i linii kolejowych pozwala na bardziej precyzyjne odzwierciedlenie struktury infrastruktury transportowej poszczególnych regionów bez zwiększania stopnia skomplikowania systemu.

Pozostałe dotychczasowe determinanty w pozostałych obszarach województw wydatkowych proponuje się pozostawić.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza skutków obowiązywania ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że podstawowe cele reformy zostały osiągnięte. Nowe rozwiązania przyczyniły się do zwiększenia poziomu dochodów JST (łącznie w latach 2025-2026 o 53,3 mld zł), poprawy stabilności finansowej samorządów oraz ograniczenia ich podatności na skutki zmian podatkowych. Reforma wzmocniła również związek dochodów JST z lokalną bazą ekonomiczną, zwiększając udział dochodów własnych o charakterze podatkowym w strukturze finansów samorządów.

Pozytywne skutki reformy są widoczne w wynikach budżetów samorządowych, w tym przede wszystkim w wynikach operacyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost nadwyżek operacyjnych przełożył się na zwiększenie bezpieczeństwa finansowego JST, poprawę ich zdolności do finansowania inwestycji oraz większą zdolność do spełniania ustawowych reguł fiskalnych.

Analiza danych kwartalnych wskazuje ponadto na wyraźną poprawę płynności finansowej JST. Zmiana zasad przekazywania dochodów z tytułu udziałów w PIT oraz części środków z budżetu państwa spowodowała zwiększenie środków pozostających w dyspozycji samorządów już na początku roku budżetowego. W 2025 r. wyniki budżetowe i bieżące JST w kolejnych kwartałach były znacząco wyższe niż w latach poprzednich, a dane za I kwartał 2026 r. potwierdzają trwałość tego efektu. Wskazuje to, że reforma nie tylko zwiększyła poziom dochodów JST, ale również poprawiła warunki zarządzania płynnością finansową i realizacji budżetów w ciągu roku.

Przedstawione analizy potwierdzają, że reforma systemu dochodów JST skutecznie realizuje jeden ze swoich podstawowych celów, jakim było wzmocnienie potencjału finansowego samorządów przy jednoczesnym ograniczaniu nadmiernych dysproporcji dochodowych pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Efekty reformy są szczególnie widoczne w przypadku JST o niższej zamożności, mniejszych jednostek oraz samorządów dotkniętych niekorzystnymi zmianami demograficznymi. Oznacza to, że nowy system nie tylko zwiększył poziom dochodów JST, ale również w większym stopniu uwzględnił zróżnicowane uwarunkowania rozwojowe i finansowe poszczególnych samorządów, wzmacniając tym samym solidarnościowy i wyrównawczy charakter systemu dochodów JST.

Jednocześnie należy podkreślić, że przedstawiona ocena została sporządzona po pierwszym roku obowiązywania ustawy. Rok 2025 był okresem wdrażania nowych rozwiązań, w którym istotną rolę odgrywały również przepisy przejściowe i dostosowujące,

mające zapewnić płynne przejście do nowego systemu dochodów samorządowych. Z tego względu obecne wyniki należy traktować jako wstępną ocenę skutków reformy. Pełna ocena funkcjonowania nowych mechanizmów będzie możliwa dopiero po zgromadzeniu doświadczeń z kolejnych lat ich stosowania, w tym w zmieniających się warunkach gospodarczych i demograficznych.

W związku z powyższym, zasadne jest dalsze monitorowanie skutków ustawy oraz analiza funkcjonowania poszczególnych mechanizmów systemu dochodów JST. Dane budżetowe potwierdzają, że reforma przyczyniła się do osiągnięcia zakładanych celów w zakresie zwiększenia stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz stworzenia bardziej trwałych podstaw realizacji zadań publicznych i polityki rozwojowej samorządów.

Przedstawiona ocena skutków roku obowiązywania ustawy nie oznacza, że system dochodów JST nie może podlegać dalszemu doskonaleniu. Przeprowadzone analizy pozwalają bowiem sformułować pewne wnioski, które mogą stanowić podstawę dalszych prac analitycznych i konsultacyjnych prowadzonych wspólnie z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują następujące kwestie:

1. Szybszy dostęp JST do danych wykorzystywanych przy naliczaniu dochodów

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom JST, a w szczególności województw, które zgłaszały wnioski o umożliwienie im dostępu do danych o wysokości wpływów z podatku CIT, od podatników mających siedzibę na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów będzie dokonywać wcześniejszej publikacji danych o dochodach podatników PIT i CIT wykorzystywanych do obliczenia dochodów na rok 2027 i kolejne lata. Opublikowanie takich danych zapewni przepływ informacji niezbędnych do wyznaczania dochodów danej jednostki na wczesnym etapie prac nad projektem uchwały budżetowej. Warto podkreślić, że obecnie dane o dochodach podatników, a nie wpływy z danego podatku stanowią punkt wyjścia do ustalenia dochodów JST.

2. Dalsze doskonalenie determinant potrzeb wydatkowych JST

Zasadne jest dalsze doskonalenie determinant potrzeb wydatkowych. Punktem wyjścia do dalszych dyskusji i prac może być propozycja zawarta w przedłożonej informacji (zob. część II). Zmiany w zakresie determinant powinny być wprowadzone w sposób, który zachowa globalny poziom dochodów poszczególnych kategorii JST. Zmiany te wymagają roboczych uzgodnień i prac ze stroną samorządową.

3. Wzmocnienie jakości i wiarygodności danych stanowiących podstawę ustalania potrzeb wydatkowych JST

Doskonalenie determinant potrzeb wyrównawczych powinno być skorelowane z poprawą jakości danych przekazywanych przez JST do GUS. Zidentyfikowane w części samorządów nieprawidłowości w zakresie danych statystycznych przekazywanych do GUS potwierdzają konieczność podjęcia działań ukierunkowanych na poprawę jakości danych.

Ujawnione w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie danych statystycznych przekazywanych do GUS wpłynęły na obliczenie potrzeb wyrównawczych dla niektórych JST. Błędy popełnione przez jeden samorząd mogły oddziaływać, choćby w niewielkim stopniu, na wszystkie samorzady zaliczane do danej kategorii JST. Dlatego uzasadnione będzie wykluczenie w 2027 r. z podziału rezerwy na uzupełnienie dochodów tych samorządów, które podały nieprawidłowe dane w zakresie determinant potrzeb wydatkowych, stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe lub organy audytu.

4. Zasadność uwzględniania dochodowości/zamożności JST w mechanizmie podziału potrzeb oświatowych. Obecnie zamożność samorządów wpływa na podział środków w więcej niż jednym mechanizmie funkcjonującym w ramach systemu dochodów JST.