

STANOWISKO STRONY SAMORZĄDOWEJ

w sprawie skutków obowiązywania ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Perspektywa strony samorządowej po pierwszym roku funkcjonowania systemu

Cel dokumentu

Niniejsze stanowisko przedstawia ocenę skutków obowiązywania ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy pierwszego roku jej praktycznego funkcjonowania.

Dokument został przygotowany jako wkład strony samorządowej do procesu ewaluacji ustawy prowadzonego wspólnie ze stroną rządową w ramach działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Jego celem jest:

- przedstawienie doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego wynikających z pierwszego roku stosowania nowych rozwiązań;
- wskazanie mechanizmów, które potwierdziły swoją skuteczność oraz tych, które wymagają doprecyzowania, korekty lub dalszych analiz;
- przedstawienie propozycji działań zmierzających do zwiększenia stabilności, przejrzystości, przewidywalności i adekwatności systemu dochodów JST;
- wyznaczenie obszarów dalszej współpracy strony rządowej i samorządowej w procesie doskonalenia obowiązujących rozwiązań.

Dokument nie stanowi oceny intencji ustawodawcy ani próby podważenia kierunku reformy. Jego celem jest wykorzystanie doświadczeń początkowego okresu obowiązywania ustawy do odpowiedzialnego doskonalenia systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Reforma finansowania JST była potrzebna i co do zasady odpowiadała wieloletnim postulatam samorządów: większej przewidywalności, ograniczeniu uznaniowości i oparciu systemu na bardziej przejrzystych mechanizmach. Praktyka funkcjonowania ustawy pokazuje jednak, że algorytmiczność systemu nie zawsze oznacza jego pełną obiektywność, stabilność i adekwatność do realnych potrzeb jednostek.

Opracowano na podstawie materiałów strony samorządowej przygotowanych na posiedzenie KWRiST 1 lipca 2026 r., prezentacji „Skutki obowiązywania ustawy o dochodach JST. Perspektywa strony samorządowej” oraz materiałów eksperckich.

Podstawa prawna i punkt odniesienia: ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2024 poz. 1572, status: akt obowiązujący według ISAP/ELI.

Struktura stanowiska

1. Wprowadzenie i główna teza strony samorządowej
2. Najważniejsze wnioski po pierwszym roku funkcjonowania ustawy
3. Wnioski systemowe po pierwszym roku funkcjonowania ustawy
 - 3.1. Przewidywalność dochodów jest równie ważna jak ich wysokość
 - 3.2. Algorytm jest tak dobry, jak dane, na których został oparty
 - 3.3. Stabilność sektora nie oznacza stabilności każdej jednostki
 - 3.4. Potrzeby finansowe powinny możliwie wiernie odzwierciedlać rzeczywiste koszty wykonywania zadań
 - 3.5. Reforma powinna być procesem, a nie jednorazowym wydarzeniem legislacyjnym
4. Stabilność dochodów JST i nierównomierność skutków reformy
 - 4.1. Dane zagregowane a rzeczywistość poszczególnych JST
 - 4.2. Rosnące dysproporcje dochodów systemowych
 - 4.3. Spadki nominalne i problem planowania wieloletnich prognoz finansowych
5. PIT i CIT jako baza systemu – transparentność, weryfikowalność i odporność na zmiany podatkowe
 - 5.1. Neutralność zmian podatkowych
 - 5.2. Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych
6. Alokacja środków publicznych i adekwatność potrzeb finansowych
 - 6.1. Miasta na prawach powiatu
 - 6.2. Oświata i wychowanie
 - 6.3. Zadania przedszkolne
 - 6.4. Potrzeby ekologiczne
 - 6.5. Potrzeby społeczne i koszty pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej
 - 6.6. Zmiany demograficzne i koszty stałe najmniejszych gmin
 - 6.7. Potrzeby rozwojowe i zdolność do absorpcji środków zewnętrznych
7. Obiektywność algorytmów, dane wejściowe i wskaźnik zamożności
 - 7.1. Przeliczeniowa liczba mieszkańców i zamożność algorytmiczna
 - 7.2. Stabilność determinant i zasady wprowadzania zmian
8. Płynność, rezerwa i elastyczność systemu
 - 8.1. Wynik operacyjny a realna płynność
 - 8.2. Termin przekazywania środków
 - 8.3. Rezerwa na uzupełnienie dochodów
 - 8.4. Mechanizm solidarnościowy poza rezerwą
9. Rola strony samorządowej w dalszym etapie prac
10. Zakres danych i informacji oczekiwanych od Ministerstwa Finansów

11. Kierunki dalszych prac nad systemem dochodów JST
12. Propozycje kierunkowe i postulaty legislacyjne
13. Podsumowanie

1. Wprowadzenie i główna teza strony samorządowej

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego była jedną z najistotniejszych zmian w systemie finansowania samorządów od wielu lat. Wprowadziła nowy model ustalania dochodów JST, oparty na większej algorytmizacji, silniejszym powiązaniu dochodów z lokalną bazą podatkową oraz ograniczeniu uznaniowych mechanizmów redystrybucji środków publicznych.

Strona samorządowa od początku dostrzegała potrzebę przeprowadzenia tej reformy. Wiele jej założeń odpowiadało wieloletnim postulatom jednostek samorządu terytorialnego, dotyczącym zwiększenia przewidywalności dochodów, większej przejrzystości mechanizmów finansowania oraz ograniczenia zależności od jednorazowych instrumentów wsparcia.

Strona samorządowa ma jednocześnie pełną świadomość, że system dochodów jednostek samorządu terytorialnego pozostaje integralnym elementem finansów publicznych państwa. Dlatego wszelkie propozycje zmian powinny uwzględniać zarówno potrzebę zapewnienia stabilności finansowej JST, jak i konieczność zachowania równowagi budżetu państwa oraz odpowiedzialności za całość finansów publicznych.

Po pierwszym okresie obowiązywania ustawy możliwe jest jednak przejście od oceny założeń do oceny skutków. Praktyka funkcjonowania nowych rozwiązań pozwala wskazać zarówno mechanizmy, które realizują cele reformy, jak i te, które ujawniły ograniczenia wymagające dalszych prac.

Doświadczenia zgromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego pokazują, że ocena reformy nie może opierać się wyłącznie na zagregowanych wynikach całego sektora finansów samorządowych. Równie istotna jest analiza skutków dla poszczególnych kategorii JST oraz dla pojedynczych jednostek, które planują swoje budżety, realizują inwestycje i odpowiadają za ciągłość wykonywania zadań publicznych.

Z tego względu strona samorządowa proponuje traktować pierwszy rok obowiązywania ustawy jako etap rzetelnej diagnozy. Jej celem nie jest rozliczenie reformy, lecz wspólne wypracowanie rozwiązań, które pozwolą lepiej realizować jej podstawowe założenia oraz zwiększą stabilność całego systemu finansów samorządowych.

Pierwszy rok funkcjonowania ustawy potwierdził zasadność kierunku reformy, jednocześnie wskazując, że trwałość i skuteczność nowego systemu będą zależały od gotowości do jego systematycznej ewaluacji oraz odpowiedzialnego doskonalenia.

Ocena skutków ustawy nie powinna opierać się wyłącznie na wzroście dochodów całego sektora samorządowego. O skuteczności systemu decyduje również to, czy zapewnia on poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego stabilność finansową, przewidywalność planowania, adekwatność finansowania realizowanych zadań oraz możliwość weryfikacji danych stanowiących podstawę naliczania dochodów. Dlatego strona samorządowa postuluje, aby dalsza ewaluacja ustawy koncentrowała się nie na zmianie jej podstawowych założeń, lecz na doskonaleniu mechanizmów, które w praktyce funkcjonowania ujawniły potrzebę korekty lub doprecyzowania.

Formuła proponowanego dialogu

Strona samorządowa proponuje potraktować pierwszy rok obowiązywania ustawy jako etap diagnostyczny, a nie rozliczeniowy. Celem powinno być wspólne wypracowanie korekt, które wzmocnią stabilność systemu bez odchodzenia od zasadniczego kierunku reformy. Rekomenduje się powołanie wspólnego zespołu ds. ewaluacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji pozwoli to na bardziej efektywną analizę proponowanych zmian przez obie strony (rządową i samorządową) oraz przyjęcie adekwatnego harmonogramu ich wdrożenia.

Priorytetem jest korekta mechanizmów, które w praktyce powodują nieprzewidywalność, nierówne traktowanie określonych kategorii JST lub zaniżenie realnych potrzeb finansowych.

2. Najważniejsze wnioski po pierwszym roku funkcjonowania ustawy

Obszar	Wniosek strony samorządowej	Kierunek rozmowy z MF
Stabilność dochodów	Wzrost dochodów ogółem nie rozkłada się równomiernie. Część JST odnotowuje spadek dochodów systemowych lub wzrost poniżej wskaźnika wzrostu cen usług i towarów konsumpcyjnych (inflacji).	Analiza jednostkowa i kategorijska, nie tylko sektorowa; mechanizm ochronny dla JST o niskim przyroście r/r.
Dane wejściowe	Algorytm oparty na danych niezwyfikowanych ex ante może przenosić błędy statystyczne bezpośrednio na dochody JST.	Procedura weryfikacji danych, korekt i rekompensat bez obciążania JST skutkami błędów po stronie systemu.
PIT i CIT	Powiązanie z bazą podatkową jest kierunkowo słuszne, ale JST potrzebują dostępu do zagregowanych danych pozwalających weryfikować wyliczenia.	Udostępnienie danych źródłowych w podziale na JST i źródło dochodu będącego podstawą wyliczeń, a także jasne objaśnienia i symulacje skutków zmian podatkowych.
Wskaźnik zamożności	Przeliczeniowa liczba mieszkańców może powodować rozbieżność między zamożnością algorytmiczną a realną sytuacją per capita.	Przegląd determinant, wag i skutków dla poszczególnych kategorii JST.
Oświata	Potrzeby oświatowe pozostają niedoszacowane i nie obejmują pełnego kosztu funkcjonowania systemu edukacji.	Rewizja art. 26, wag, danych SIO i finansowania kosztów pozapłatowych oraz edukacji specjalnej. Urealnienie informacji z bazy danych SIO według stanu na dzień 30.09 zamiast 15.06. Uszczelnianie systemu finansowania przedszkoli i szkół prowadzonych przez podmioty inne niż JST.
MNPP	Miasta na prawach powiatu wykonują zadania gminne i powiatowe, lecz system nie odzwierciedla w pełni tej kumulacji zadań.	Zwiększenie udziałów PIT/CIT do poziomu sumy udziałów z poziomu gminy oraz powiatu, a także zrównanie mechanizmu wyrównawczego z innymi kategoriami JST.

Płynność	Przekazywanie PIT, CIT i subwencji 25. dnia miesiąca tworzy napięcia płynnościowe, zwłaszcza przy terminach ustawowych pozostających poza wpływem JST (np. ZFŚS).	Analiza harmonogramu transferów i dostosowanie przepisów generujących duże płatności przed wpływem środków.
Rezerwa	Rezerwa nie powinna służyć finansowaniu chronicznie niedoszacowanych zadań ustawowych.	Wyraźniejsze kryteria podziału, większa rola KWRiST, mechanizm solidarnościowy poza pulą rezerwy. 100 proc. rezerwy uzgadniane ze stroną rządową, a nie tylko 80 proc.
Determinanty i wagi	Zmiana determinant może powodować istotne przesunięcia dochodów między JST nawet przy niezmienionej puli środków.	Pełne symulacje jednostkowe, konsultacje z reprezentacją JST, ocena skutków i odpowiedni mechanizm przejściowy przed wdrożeniem zmian.
Pomoc społeczna – DPS	Rosnące dopłaty gmin do pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej nie są obecnie adekwatnie odzwierciedlone w systemie potrzeb.	Zbudowanie wiarygodnej bazy danych o kosztach gmin ponoszonych na kierowanie mieszkańców do DPS oraz analiza włączenia tych wydatków do potrzeb społecznych lub urealnienie wysokości dotacji z budżetu państwa do faktycznych i niezbędnych wydatków.
Demografia i funkcje centralne	Wyludnianie najmniejszych gmin oraz koszty usług świadczonych przez miasta mieszkańcom obszarów funkcjonalnych nie są w pełni widoczne w algorytmach.	Analiza kosztów stałych małych gmin, funkcji centralnych miast oraz mechanizmów rozliczeń za usługi świadczone mieszkańcom innych JST. Rozważenie kategoryzacji gmin.

3. Wnioski systemowe po pierwszym roku funkcjonowania ustawy

Pierwszy rok obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi pierwszy moment, w którym możliwe jest dokonanie oceny nowych rozwiązań w oparciu o doświadczenia praktyczne, a nie jedynie założenia projektowe. Analiza funkcjonowania systemu prowadzi do szeregu obserwacji wykraczających poza ocenę poszczególnych mechanizmów ustawowych. Mają one charakter systemowy i mogą stanowić punkt wyjścia do dalszego doskonalenia modelu finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

3.1. Przewidywalność dochodów jest równie ważna jak ich wysokość

Doświadczenia pierwszego roku obowiązywania ustawy potwierdzają, że wzrost globalnych dochodów sektora samorządowego nie jest jedynym wyznacznikiem skuteczności systemu finansowania JST.

Z perspektywy zarządzania jednostką samorządu terytorialnego równie istotna pozostaje możliwość przewidywania przyszłych dochodów oraz ich stabilność w kolejnych latach budżetowych.

Samorządy prowadzą wieloletnią politykę finansową, realizują inwestycje rozłożone na wiele lat, zawierają umowy wieloletnie oraz odpowiadają za ciągłość świadczenia usług publicznych. W tych warunkach nawet znaczący wzrost dochodów całego sektora nie eliminuje ryzyka, jeżeli poszczególne

jednostki nie są w stanie z odpowiednim wyprzedzeniem oszacować poziomu swoich przyszłych dochodów.

W praktyce oznacza to, że jednym z podstawowych kryteriów oceny systemu powinien być nie tylko poziom dochodów, ale również ich przewidywalność.

3.2. Algorytm jest tak dobry, jak dane, na których został oparty

Pierwszy rok funkcjonowania ustawy potwierdził zasadnicze znaczenie jakości danych wykorzystywanych przez mechanizmy algorytmiczne. Odejście od rozwiązań uznaniowych należy ocenić pozytywnie, jednak algorytmiczny charakter systemu nie eliminuje ryzyka błędów. Przeciwnie – powoduje, że jakość danych wejściowych staje się jednym z najważniejszych czynników wpływających na wysokość dochodów poszczególnych jednostek.

Doświadczenia samorządów pokazują, że skuteczność algorytmów zależy nie tylko od ich konstrukcji matematycznej, lecz także od przejrzystości danych, możliwości ich weryfikacji oraz sprawności procedur korygujących. Transparentność danych staje się tym samym jednym z warunków budowania zaufania do całego systemu.

3.3. Stabilność sektora nie oznacza stabilności każdej jednostki

Ocena skutków reformy wymaga równoczesnego spojrzenia z dwóch perspektyw. Pierwszą stanowi kondycja całego sektora finansów samorządowych. Drugą – sytuacja poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Analizy strony samorządowej wskazują, że pozytywne wyniki osiągane w skali całego sektora mogą współistnieć z pogorszeniem sytuacji finansowej części jednostek.

Oznacza to, że ocena funkcjonowania systemu nie może opierać się wyłącznie na danych zagregowanych. Równie istotne pozostaje monitorowanie skutków reformy na poziomie poszczególnych kategorii JST oraz pojedynczych jednostek.

3.4. Potrzeby finansowe powinny możliwie wiernie odzwierciedlać rzeczywiste koszty wykonywania zadań

Funkcjonowanie ustawy w praktyce unaocznilo znaczenie właściwego definiowania potrzeb finansowych.

Potrzeby oświatowe, rozwojowe, ekologiczne oraz wyrównawcze stanowią fundament obecnego modelu finansowania. Ich skuteczność zależy jednak od stopnia, w jakim odpowiadają rzeczywistym kosztom wykonywania zadań publicznych. Im większa zgodność pomiędzy ustawową kategorią potrzeb a praktyką funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, tym większa stabilność całego systemu.

3.5. Reforma powinna być procesem, a nie jednorazowym wydarzeniem legislacyjnym

Najważniejszym doświadczeniem minionego roku w kwestii finansów jednostek samorządu terytorialnego jest przekonanie, że reforma systemu dochodów JST nie zakończyła się wraz z wejściem w życie nowych przepisów. Przeciwnie. Dopiero praktyka funkcjonowania systemu pozwala ocenić rzeczywiste skutki przyjętych rozwiązań oraz wskazać mechanizmy wymagające dalszego doskonalenia.

Naturalną konsekwencją tej sytuacji powinno być prowadzenie regularnej ewaluacji ustawy oraz gotowość do jej stopniowego udoskonalania, przy zachowaniu podstawowych założeń reformy. Tak

rozumiana ewaluacja nie stanowi podważenia reformy. Stanowi dowód jej odpowiedzialnego doskonalenia, zmierzającego do zapewnienia stabilności finansowej samorządów.

Podsumowanie

Miniony rok potwierdził słuszność kierunku reformy, jednocześnie wskazując obszary wymagające dalszego doskonalenia. Doświadczenia zgromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego tworzą dziś unikalną bazę wiedzy, która powinna zostać wykorzystana do wspólnego wypracowania rozwiązań zwiększających stabilność, przejrzystość i przewidywalność systemu dochodów JST. Nie mogą to być jednak zmiany punktowe, a systemowe o szerokim zakresie, wynikające z praktycznych doświadczeń jednostek samorządu terytorialnych.

4. Stabilność dochodów JST i nierównomierność skutków reformy

4.1. Dane zagregowane a rzeczywistość poszczególnych JST

Ministerstwo Finansów wskazuje na istotny globalny wzrost dochodów JST w latach 2025–2026. Z perspektywy całego sektora jest to informacja ważna, jednak nie wystarcza do oceny skutków ustawy dla konkretnych jednostek. Samorządy planują budżety i wieloletnie prognozy finansowe na poziomie jednostkowym, a nie sektorowym.

Z danych i analiz strony samorządowej wynika, że część JST odnotowała w 2026 r. niższe dochody systemowe lub transferowe niż w 2025 r., mimo że w ujęciu ogólnym dochody sektora wzrosły. Oznacza to, że mechanizm podziału środków wymaga oceny nie tylko przez pryzmat sumy globalnej, ale także przez pryzmat rozkładu skutków oraz przewidywalności dochodów poszczególnych JST.

Przy ocenie efektów reformy zasadne jest posługiwanie się kategorią „dochodów systemowych”. Do 2024 r. oznacza ona łączną sumę wpływów z PIT i CIT oraz subwencji ogólnej, pomniejszoną o wpłaty do budżetu państwa, tzw. Janosikowe. Od 2025 r. oznacza sumę wpływów z tytułu udziału w dochodach podatników PIT i CIT oraz subwencji ogólnej. Taki sposób porównania jest właściwy, ponieważ korekta z tytułu zamożności została w nowym systemie przeniesiona do wnętrza mechanizmu dochodowego.

4.2. Rosnące dysproporcje dochodów systemowych

Analizy przedstawione w materiałach strony samorządowej wskazują na wzrost dysproporcji pomiędzy JST o najwyższych i najniższych dochodach systemowych w przeliczeniu na mieszkańca. W latach 2014–2026 różnica P90–P10 wzrosła we wszystkich kategoriach JST, przy czym najszybszy wzrost odnotowano w województwach oraz miastach na prawach powiatu. Początek okresu przyjętego do analizy (2014 r.) wynika z faktu, że od 2014 r. zaczęły obowiązywać nowe limity w zakresie zadłużenia JST, tj. ówczesny maksymalny limit nominalnej kwoty długu i jego spłaty wraz z odsetkami zastąpiono indywidualnym wskaźnikiem spłaty i obsługi długu (art. 243 ustawy o finansach publicznych).

Kategoria JST	Różnica P90–P10* w 2014 r. [zł/os.]	Różnica P90–P10 w 2024 r. [zł/os.]	Różnica P90–P10 w 2026 r. [zł/os.]	Skala wzrostu 2014–2026	Komentarz
Gminy	614,2	1 176,6	1 657,9	2,7 ×	Dysproporcje wzrosty mimo wzrostu mediany dochodów.
Miasta na prawach powiatu	757,0	1 822,7	2 315,8	3,1 ×	Wysoka dynamika zróżnicowania przy szczególnej kumulacji zadań.
Powiaty	306,5	763,0	802,6	2,6 ×	Wzrost rozpiętości przy ograniczonej elastyczności dochodowej.
Województwa	61,0	163,2	206,8	3,4 ×	Największa skala wzrostu relatywnego; dodatkowo w 2026 r. spadek mediany.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, informacji MFiG o kwotach dochodach systemowych oraz danych BDL GUS. .

* Różnica między 90. a 10. percentylem dochodów systemowych per capita; miara zróżnicowania pomiędzy JST o relatywnie wysokich i niskich dochodach.

4.3. Spadki nominalne i problem planowania WPF

W 2026 r. odsetek JST, które odnotowały nominalny spadek dochodów systemowych r/r, był szczególnie wysoki w województwach. Dane pokazują również spadki w grupie miast na prawach powiatu, gmin i powiatów. Zjawisko to jest szczególnie trudne do pogodzenia z założeniem stabilizacji finansów JST, ponieważ samorządy konstruują WPF w warunkach oczekiwanego wzrostu dochodów podatników PIT i CIT oraz rosnących kosztów wykonywania zadań. Ważna jest również skala spadku dochodów systemowych w relacji do budżetu pojedynczej JST, co może powodować istotne ograniczenie zdolności do finansowania rozwoju.

Z perspektywy JST problemem nie jest wyłącznie sam spadek nominalny. Problemem jest również sytuacja, w której wzrost dochodów systemowych jest niższy niż inflacja albo niższy niż dynamika kosztów zadań publicznych. W takim przypadku formalny wzrost dochodów nie przekłada się na realne wzmocnienie zdolności jednostki do finansowania usług publicznych.

Kategoria JST	Odsetek JST ze spadkiem dochodów systemowych r/r w 2026 r.	Znaczenie dla oceny reformy
Gminy	2%	Zjawisko dotyczy mniejszej części jednostek, ale przy dużej liczbie gmin oznacza realne przypadki destabilizacji.
Miasta na prawach powiatu	8%	Istotne przy wysokiej skali zadań, długu i kosztów usług metropolitalnych.

Kategoria JST	Odsetek JST ze spadkiem dochodów systemowych r/r w 2026 r.	Znaczenie dla oceny reformy
Powiaty	2%	Nawet niewielki odsetek jest istotny ze względu na ograniczone dochody własne powiatów.
Województwa	88%	Sygnal systemowy wymagający szczegółowej analizy mechanizmu dla tej kategorii JST.
Łącznie JST	2,85%	Dane zagregowane sektora maskują przypadki jednostkowe wymagające ochrony.

5. PIT i CIT jako baza systemu: transparentność, weryfikowalność, odporność na zmiany podatkowe

Silniejsze oparcie systemu dochodów JST na lokalnej bazie PIT i CIT jest kierunkowo zasadne. Zwiększa związek pomiędzy rozwojem lokalnym a dochodami jednostek oraz ogranicza uznaniowość transferów. Warunkiem powodzenia takiego modelu jest jednak pełna weryfikowalność danych oraz odporność systemu na zmiany w prawie podatkowym podejmowane na szczeblu centralnym.

Obecnie JST nie mają wystarczającego dostępu do zagregowanych danych źródłowych pozwalających samodzielnie zweryfikować wyliczenia. Dotyczy to zarówno danych o dochodach podatników PIT i CIT, jak i metod waloryzacji oraz zastosowania danych historycznych. W praktyce ogranicza to możliwość kontroli podstawy naliczenia dochodów, które następnie determinują budżety JST. W tym miejscu warto również zauważyć, że wystąpienie o informację o wysokości dochodów podatników z danego terenu nie rozwiązuje problemu niewystarczającej dostępności danych. Istotne jest bowiem uzyskanie informacji dla całej kategorii. Ponadto z punktu widzenia zmian społeczno-ekonomicznych (w tym demograficznych), ważnym aspektem jest również prezentacja danych z wyodrębnieniem poszczególnych źródeł dochodów mieszkańców i firm będących podstawą naliczenia dochodów systemowych dla JST.

Strona samorządowa zwraca uwagę, że dochody podatników z lat historycznych są waloryzowane jednolitymi wskaźnikami krajowymi, podczas gdy dynamika dochodów lokalnych i regionalnych może się znacząco różnić. To może powodować rozbieżność pomiędzy rzeczywistą sytuacją gospodarczą na danym obszarze a dochodami naliczanymi według algorytmu.

5.1. Neutralność zmian podatkowych

Jednym z założeń reformy było ograniczenie wpływu decyzji podatkowych państwa na dochody JST. W praktyce zasada ta wymaga doprecyzowania. Jeżeli ustawodawca wprowadza zwolnienia podatkowe lub preferencje dla określonych grup podatników, dochody tych osób nadal są dochodami generowanymi na obszarze JST i wiążą się z korzystaniem z infrastruktury oraz usług publicznych.

Z tego względu strona samorządowa postuluje ponowną analizę katalogu dochodów i przychodów zwolnionych od podatku, które są wyłączone z podstawy naliczania środków dla JST. Szczęólnego rozważenia wymagają dochody z aktywności zarobkowej, które są ewidencjonowane, lecz ze względu na decyzję ustawodawcy korzystają ze zwolnienia podatkowego.

5.2. Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych

W materiałach strony samorządowej wskazano, że obecny parytet przeliczenia przychodów podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych na dochody stanowiące podstawę naliczenia środków dla JST jest zaniżony. Proponowany kierunek zmiany zakłada podwyższenie tego parytetu z 14% do 42%. Uzasadnienie opiera się na porównaniu efektywnego opodatkowania ryczałtem oraz podatkiem liniowym, a także na rosnącej popularności ryczałtu jako formy opodatkowania działalności gospodarczej.

Postulat do dalszej pracy

Należy przeanalizować, czy obecne zasady ujmowania ryczałtu w bazie dochodowej JST zapewniają ekwiwalentność wobec innych form opodatkowania. W przypadku potwierdzenia zaniżenia bazy konieczna jest korekta ustawowa, aby zmiany w wyborze formy opodatkowania nie osłabiały dochodów samorządów.

6. Alokacja środków publicznych i adekwatność potrzeb finansowych

6.1. Miasta na prawach powiatu

Ustawa wyodrębniła miasta na prawach powiatu jako osobną kategorię finansowania JST. Samo dostrzeżenie odrębności tej grupy jest uzasadnione, ponieważ miasta na prawach powiatu realizują zadania gminne i powiatowe, a w praktyce także zadania wynikające z funkcji centrów usług publicznych dla mieszkańców szerszych obszarów funkcjonalnych.

Problem polega na tym, że przyjęte parametry nie odzwierciedlają w pełni kumulacji zadań wykonywanych przez te miasta. Udziały w PIT i CIT dla miast na prawach powiatu są niższe niż suma udziałów gmin i powiatów. Dodatkowo potrzeby wyrównawcze nalicza się dla nich tylko do 80% wskaźnika zamożności, podczas gdy dla pozostałych kategorii JST mechanizm ma szerszy zakres.

Strona samorządowa postuluje zwiększenie udziału miast na prawach powiatu w PIT z 8,6% do 9,0% oraz w CIT z 2,2% do 3,3%, a także zrównanie mechanizmu potrzeb wyrównawczych z mechanizmem obowiązującym dla gmin, powiatów i województw.

6.2. Oświata i wychowanie

Finansowanie oświaty pozostaje jednym z najważniejszych i najbardziej wrażliwych obszarów systemu dochodów JST. Potrzeby oświatowe nie powinny być analizowane wyłącznie przez pryzmat wynagrodzeń nauczycieli. Rzeczywisty koszt funkcjonowania systemu edukacji obejmuje także administrację i obsługę, utrzymanie budynków, remonty, energię, transport, organizację kształcenia specjalnego i inne wydatki wynikające z przepisów prawa.

Samorządy wskazują na potrzebę rewizji zasad wyliczania potrzeb oświatowych, w szczególności wag przypisanych poszczególnym uczniom. Szczególnego wyjaśnienia wymagają rozwiązania zmniejszające wyliczenia dla dzieci z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego, ponieważ ta grupa generuje dodatkowe, obligatoryjne koszty po stronie JST.

Zasadne jest również oparcie wyliczeń na danych z Systemu Informacji Oświatowej według stanu na 30 września, a nie 15 czerwca, ponieważ dane czerwcowe nie oddają rzeczywistej liczby uczniów w roku szkolnym, który determinuje koszty ponoszone przez JST.

Oczekujemy realizacji zobowiązania Ministra Finansów dotyczącego stworzenia nowego efektywnego systemu finansowania oświaty, bowiem aktualny jest tylko kopią obowiązującego do 2024 roku.

6.3. Zadania przedszkolne

Przeniesienie dotacji przedszkolnej do mechanizmu potrzeb nie rozwiązało problemu pełnego finansowania wychowania przedszkolnego. Samorządy nadal ponoszą koszty, które nie są w pełni pokrywane przez system, w szczególności w zakresie wynagrodzeń, utrzymania infrastruktury, obsługi i kosztów bieżących. W ocenie strony samorządowej finansowanie przedszkoli powinno zostać ponownie przeanalizowane jako element całego systemu oświatowego, a nie wyłącznie jako techniczny składnik nowego algorytmu.

6.4. Potrzeby ekologiczne

Obecny mechanizm potrzeb ekologicznych wymaga ponownej, pogłębionej oceny. Sama powierzchnia obszarów chronionych nie przesądza ani o skali ograniczeń rozwojowych, ani o rzeczywistych kosztach i korzyściach występujących po stronie danej JST. Jednocześnie system nie obejmuje w wystarczającym stopniu potrzeb jednostek obciążonych skutkami degradacji terenów przemysłowych, pogórnich lub pohutniczych, wymagających rekultywacji i rewitalizacji.

Dalsze prace powinny uwzględniać równocześnie: charakter i skalę ograniczeń wynikających z ochrony przyrody, rzeczywiste wydatki i utracone możliwości dochodowe, potencjalne korzyści gospodarcze i społeczne związane z walorami środowiskowymi oraz sytuację dochodową jednostki. Przyjęcie prostego progu zamożności lub jednej uniwersalnej wagi bez symulacji mogłoby prowadzić do nowych nierówności. Z tego względu strona samorządowa postuluje opracowanie metodologii wspólnie z reprezentacją JST, z udziałem właściwego zespołu KWRiST, oraz przedstawienie pełnych skutków jednostkowych przed przesądzeniem o zmianie mechanizmu. Ewentualne wyodrębnienie „subwencji ekologicznej” nie powinno następować bez wskazania źródła finansowania i oceny wpływu na dochody pozostałych JST.

6.5. Potrzeby społeczne i koszty pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej

Wydatki gmin związane z kierowaniem mieszkańców do domów pomocy społecznej rosną szybko i mają w dużej mierze charakter obligatoryjny. Koszt ten jest szczególnie dotkliwy dla jednostek o niekorzystnej strukturze demograficznej i ograniczonej bazie dochodowej, a obecne determinanty potrzeb społecznych nie pozwalają dostatecznie uchwycić jego zróżnicowania.

Warunkiem odpowiedzialnego włączenia tego obszaru do systemu jest zbudowanie wiarygodnej i porównywalnej bazy danych obejmującej co najmniej liczbę mieszkańców poszczególnych gmin przebywających w DPS, okres pobytu, odpłatność mieszkańca i rodziny oraz rzeczywistą dopłatę ponoszoną przez gminę. Strona samorządowa postuluje rozpoczęcie prac nad ogólnopolskim systemem informacji w tym zakresie i przeprowadzenie symulacji sposobu uwzględnienia tych kosztów w potrzebach społecznych.

6.6. Zmiany demograficzne i koszty stałe najmniejszych gmin

Spadek liczby mieszkańców, starzenie się ludności i odpływ osób aktywnych zawodowo powodują, że w wielu małych gminach dochody maleją szybciej niż możliwość ograniczenia kosztów. Znaczna część wydatków na administrację, infrastrukturę, transport, edukację i podstawowe usługi publiczne ma charakter stały albo skokowy, dlatego prosty podział per capita nie odzwierciedla w pełni kosztu zapewnienia minimalnego standardu usług.

Zasadne jest zbadanie, czy system potrzeb powinien zawierać komponent kompensujący niekorzystne skutki demograficzne i koszty stałe jednostek o najmniejszej liczbie mieszkańców. Ewentualna preferencja – w tym jej próg ludnościowy i wysokość – powinna wynikać z danych o kosztach jednostkowych i pełnych symulacji, a nie z arbitralnie przyjętego procentu.

6.7. Potrzeby rozwojowe i zdolność do absorpcji środków zewnętrznych

System potrzeb rozwojowych powinien wspierać realną zdolność JST do realizacji inwestycji, a nie tylko odzwierciedlać historyczny poziom wydatków majątkowych. Wzrost wydatków majątkowych w danym roku nie zawsze wynika z poprawy kondycji finansowej JST. Często jest konsekwencją dostępności środków zewnętrznych, w tym środków z KPO lub programów inwestycyjnych.

Jednocześnie realizacja projektów zewnętrznie dofinansowanych wymaga wkładu własnego oraz ponoszenia kosztów niekwalifikowalnych, w tym podatku VAT, którego w wielu przypadkach JST nie mogą odzyskać. Przy napiętej sytuacji finansowej jednostek może to ograniczać zdolność do korzystania ze środków UE i krajowych programów rozwojowych.

Mechanizm potrzeb rozwojowych powinien więc uwzględniać nie tylko dotychczasowe wydatki majątkowe, ale także realną zdolność JST do finansowania wkładu własnego, koszty niekwalifikowalne oraz obiektywne potrzeby inwestycyjne.

7. Obiektywność algorytmów, dane wejściowe i wskaźnik zamożności

Algorytmiczny podział środków jest wartością tylko wtedy, gdy algorytm opiera się na danych kompletnych, porównywalnych, zweryfikowanych i możliwych do kontroli przez zainteresowane jednostki. Sam fakt zastosowania wzoru matematycznego nie przesądza o obiektywności systemu.

W materiałach strony samorządowej wskazano, że część danych statystycznych wykorzystywanych do wyliczeń nie jest weryfikowana ex ante przez GUS albo podlega jedynie ograniczonej weryfikacji po stronie Ministerstwa Finansów. Skutkiem błędów może być zaniżenie lub zawyżenie dochodów konkretnych JST, a korekty następują zbyt późno, aby umożliwić rzetelne planowanie budżetu i WPF. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w sytuacji, gdy to JST dostrzeże błąd, dokonana korekta nie wpływa na ponowne przeliczenie dochodów systemowych, nawet gdyby ta korekta byłaby istotna. Dlatego też w ocenie strony samorządowej nie jest możliwe wyłączenie JST z podziału środków rezerwy w momencie kontroli dokonywanej przez regionalne izby obrachunkowe. Byłoby to działanie niesprawiedliwe, a także pozbawione podstawy prawnej. Kluczowe zatem jest zapewnienie adekwatnych mechanizmów kontroli danych wejściowych i wyjściowych w ramach procesu naliczania dochodów systemowych.

7.1. Przeliczeniowa liczba mieszkańców i zamożność algorytmiczna

Szczególnego namysłu wymaga wskaźnik zamożności oparty na przeliczeniowej liczbie mieszkańców. Mechanizm ten może prowadzić do rozbieżności pomiędzy zamożnością algorytmiczną a faktyczną sytuacją finansową per capita. Im niższa przeliczeniowa liczba mieszkańców, tym wyższy może być wskaźnik zamożności, co wpływa na zakres wsparcia i korektę z tytułu zamożności.

Problem ma znaczenie nie tylko techniczne. Wskaźnik zamożności wpływa na dochody JST oraz na możliwość korzystania z różnych instrumentów wsparcia. Jeżeli nie odzwierciedla realnej sytuacji jednostki, może prowadzić do wypaczenia sensu mechanizmu wyrównawczego.

7.2. Stabilność determinant i zasady wprowadzania zmian

Propozycje zmiany determinant w obszarach takich jak transport, oświata, polityka społeczna czy gospodarka komunalna nie mogą być traktowane wyłącznie jako techniczna korekta wzorów. Przy niezmiennionej globalnej puli środków każda zmiana wag lub zmiennych powoduje redystrybucję dochodów pomiędzy jednostkami i może wywołać istotne skutki dla budżetów wieloletnich.

Analizy przekazane przez Unię Metropolii Polskich wskazują, że rozważane przez Ministerstwo Finansów modyfikacje czterech grup determinant mogłyby – w warunkach 2026 r. – obniżyć łączne dochody miast na prawach powiatu o ok. 522 mln zł, przy silnej koncentracji strat w części największych miast. Dane te wymagają wspólnej weryfikacji na zbiorze Ministerstwa Finansów, ale ich skala uzasadnia zasadę ostrożności.

Strona samorządowa postuluje, aby każda zmiana determinant była poprzedzona: udostępnieniem definicji i źródeł danych, symulacją dla wszystkich JST co najmniej w kilkuletnim horyzoncie, oceną wpływu na poszczególne kategorie i jednostki, konsultacją w ramach KWRiST oraz odpowiednim vacatio legis i mechanizmem przejściowym ograniczającym nagłe ubytki dochodów. Do czasu zakończenia tych prac propozycje o istotnym skutku redystrybucyjnym nie powinny być wdrażane.

Proponowany standard dla algorytmów

1. Pełna jawność danych wejściowych w zakresie możliwym do udostępnienia w formie zagregowanej.
2. Możliwość weryfikacji przez JST przed ostatecznym naliczeniem dochodów.
3. Procedura korekty błędów z określonym terminem i skutkiem finansowym.
4. Zasada, że JST nie ponosi negatywnych skutków błędów danych publicznych lub błędów systemu naliczania.
5. Cykliczny przegląd determinant i wag z udziałem strony samorządowej.

8. Płynność, rezerwa i elastyczność systemu

8.1. Wynik operacyjny a realna płynność

Ocena sytuacji finansowej JST wyłącznie przez pryzmat wyniku operacyjnego nie pokazuje pełnego obrazu. Jednostka może wykazywać dodatnią nadwyżkę operacyjną i jednocześnie mieć trudności

z terminowym regulowaniem zobowiązań, zwłaszcza gdy terminy ustawowych płatności nie są zsynchronizowane z terminem wpływu dochodów z budżetu państwa.

Samorządy wskazują na problem rolowania zobowiązań i odraczania terminów płatności, w tym zobowiązań publicznoprawnych. Zjawisko to nie musi być widoczne w podstawowych wskaźnikach budżetowych, ale bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo finansowe JST i całego sektora finansów publicznych.

8.2. Termin przekazywania środków

Przekazywanie PIT, CIT i subwencji ogólnej 25. dnia miesiąca powoduje napięcia płynnościowe, zwłaszcza w miesiącach, w których JST muszą realizować znaczne ustawowe płatności przed tym terminem. Dotyczy to w szczególności maja, kiedy do 31 maja pracodawca przekazuje co najmniej 75% równowartości odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych oraz września, kiedy przypada kolejna część rozliczeń.

Strona samorządowa postuluje analizę harmonogramu przekazywania środków oraz dostosowanie przepisów generujących duże płatności ustawowe do nowego rytmu dochodów JST. Jednym z rozwiązań jest rozłożenie obowiązku przekazywania środków na ZFŚS w sposób bardziej równomierny: 25% do 31 marca, 50% do 30 czerwca, 75% do 30 września oraz całość do 30 listopada.

8.3. Rezerwa na uzupełnienie dochodów

Rezerwa na uzupełnienie dochodów powinna być instrumentem elastycznego reagowania na szczególne sytuacje oraz priorytety uzgodnione w dialogu rządowo-samorządowym. Nie powinna natomiast zastępować systemowego finansowania zadań, które są chronicznie niedoszacowane, takich jak oświata, piecza zastępcza, pomoc społeczna czy zadania zlecone.

Strona samorządowa postuluje powiązanie wysokości rezerwy z równowartością korekty z tytułu zamożności, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji, że rezerwa wynosi nie mniej niż 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich JST. Postuluje również doprecyzowanie zasad udziału reprezentacji JST w podziale rezerwy.

8.4. Mechanizm solidarnościowy poza rezerwą

Niezależnie od rezerwy zasadny jest odrębny mechanizm solidarnościowy dla JST, których przyrost dochodów transferowych r/r jest niższy niż wskaźnik wzrostu cen albo których sytuacja pogorszyła się w wyniku błędów danych statystycznych lub błędów strony rządowej. Mechanizm ten powinien być finansowany poza pulą rezerwy, aby nie ograniczać środków przeznaczonych na inne uzgodnione obszary.

9. Rola strony samorządowej w dalszym etapie prac

Nowy system finansowania JST powinien być rozwijany w modelu współodpowiedzialności strony rządowej i samorządowej. Ustawa przewiduje udział reprezentacji JST w procesie podziału części rezerwy, jednak praktyka pierwszego roku wskazuje na potrzebę doprecyzowania zasad, terminów i zakresu uzgodnień.

Strona samorządowa oczekuje, że dalsze prace nad korektą ustawy będą prowadzone w formule roboczej, analitycznej i partnerskiej. Najbardziej efektywne byłoby powołanie wspólnej grupy roboczej

z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Finansów, strony samorządowej KWRiST, skarbników i ekspertów finansów JST. Rolą tej grupy powinno być nie tylko opiniowanie gotowych propozycji legislacyjnych, lecz przede wszystkim wspólne testowanie skutków wariantów zmian na danych jednostkowych oraz uzgodnienie standardu danych, symulacji i komunikacji z JST.

10. Zakres danych i informacji oczekiwanych od Ministerstwa Finansów

Dla rzetelnej oceny skutków ustawy oraz wypracowania korekt niezbędne jest uzupełnienie informacji przedstawianych przez Ministerstwo Finansów o dane pozwalające przejść z poziomu oceny zagregowanej do poziomu oceny jednostkowej i kategoryjnej:

- porównanie dochodów JST według poprzedniego i nowego systemu w rozbiciu na kategorie JST oraz poszczególne jednostki;
- informacja o JST, które w 2026 r. odnotowały spadek dochodów systemowych lub wzrost poniżej inflacji, wraz z przyczynami wynikającymi z algorytmu;
- zagregowane dane o dochodach podatników PIT i CIT za rok 2023 w podziale na poszczególne JST wraz z przeliczeniem dochodów na 2025 r.;
- pełne objaśnienia waloryzacji danych historycznych i wpływu wskaźników krajowych na dochody lokalne;
- informacja o korektach błędów w danych podatkowych i statystycznych oraz o zasadach rekompensaty skutków tych błędów;
- wyliczenia korzyści netto dla JST z tytułu potrzeb ekologicznych w latach 2025–2026, z uwzględnieniem mechanizmów ograniczających;
- analiza wpływu rezerwy subwencyjnej na finansowanie niedoszacowanych zadań ustawowych;
- analiza płynności JST, obejmująca zobowiązania odroczone, rozłożone na raty i płatności przesuwane na kolejny rok;
- symulacje skutków proponowanych zmian w zakresie MNPP, ryczałtu, potrzeb wyrównawczych, potrzeb oświatowych, społecznych, ekologicznych i rezerwy;
- pełne symulacje każdej proponowanej zmiany determinant – dla wszystkich JST, z pokazaniem jednostek zyskujących i tracących, skali zmian oraz skutków w perspektywie wieloletniej;
- dane o liczbie mieszkańców poszczególnych gmin przebywających w domach pomocy społecznej oraz o faktycznych dopłatach ponoszonych przez gminy;
- analiza kosztów stałych najmniejszych gmin, skutków depopulacji oraz kosztów funkcji centralnych ponoszonych przez miasta na rzecz mieszkańców obszarów funkcjonalnych.

11. Kierunki dalszych prac nad systemem dochodów JST

Propozycje strony samorządowej wynikające z doświadczeń obowiązywania ustawy

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że pierwszy rok obowiązywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dostarczył doświadczeń, których nie sposób było uzyskać na etapie projektowania nowych rozwiązań. W praktyce zweryfikowane zostały zarówno mocne strony reformy, jak i mechanizmy wymagające dalszego doskonalenia.

Przedstawiciele samorządów pozostają przekonani, że przyjęty kierunek zmian – polegający na zwiększeniu przewidywalności finansowania oraz odejściu od uznaniowych instrumentów wsparcia –

był właściwy. Jednocześnie doświadczenia wskazują, że osiągnięcie tych celów wymaga dalszych prac nad rozwiązaniami szczegółowymi.

Przedstawione poniżej propozycje nie stanowią katalogu postulatów zmierzających do zmiany filozofii reformy. Ich celem jest zwiększenie skuteczności obowiązujących mechanizmów, poprawa przejrzystości systemu oraz wzmocnienie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na zróżnicowany charakter proponowanych działań zasadne wydaje się ich uporządkowanie według możliwego horyzontu wdrażania.

I. Działania możliwe do wdrożenia w krótkim horyzoncie czasowym

Doświadczenia samorządów wskazują na szereg rozwiązań, których wdrożenie nie wymaga zasadniczej przebudowy systemu, natomiast może w istotny sposób poprawić jego funkcjonowanie już od kolejnego roku budżetowego.

W pierwszej kolejności zasadne wydaje się zwiększenie transparentności danych stanowiących podstawę wyliczeń dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy powinny dysponować możliwością bieżącej weryfikacji zagregowanych danych wykorzystywanych przez algorytmy ustawy. Transparentność danych nie jest jedynie postulatem organizacyjnym – stanowi warunek budowania zaufania do systemu finansów publicznych.

Równolegle warto wypracować mechanizm szybkiego identyfikowania oraz korygowania błędów danych wejściowych. Doświadczenia ostatnich miesięcy pokazują, że nawet jednostkowe nieprawidłowości mogą prowadzić do istotnych skutków finansowych dla poszczególnych JST, a obecny sposób dokonywania korekt nie zawsze pozwala na ich sprawne usunięcie.

Analizy wymaga również harmonogram przekazywania dochodów z tytułu udziałów w PIT i CIT oraz subwencji ogólnej. Koncentracja płatności w jednym terminie miesiąca powoduje okresowe napięcia płynnościowe, szczególnie w miesiącach charakteryzujących się zwiększonymi zobowiązaniami jednostek samorządu terytorialnego. Ewentualna korekta harmonogramu mogłaby poprawić zarządzanie płynnością bez zwiększania wydatków budżetu państwa.

Celowe wydaje się ponadto opracowanie jednolitych zasad postępowania w przypadku ujawnienia błędów systemowych, tak aby ciężar ich usuwania nie obciążał wyłącznie poszczególnych samorządów.

Wnioski strony samorządowej

Część problemów może zostać rozwiązana poprzez działania organizacyjne i proceduralne, niewymagające zmian ustawowych. Ich wspólnym celem powinno być zwiększenie przejrzystości, przewidywalności oraz zaufania do obowiązującego systemu.

II. Obszary wymagające zmian ustawowych

Znaczna część doświadczeń samorządów wskazuje jednak na potrzebę dokonania pogłębionej oceny niektórych mechanizmów przyjętych w ustawie.

W pierwszej kolejności ponownej analizy wymaga sposób ustalania wskaźnika zamożności oraz funkcjonowanie mechanizmu wyrównawczego. Celem tych prac powinno być zapewnienie możliwie najwierniejszego odzwierciedlenia rzeczywistego potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego oraz zachowanie konstytucyjnej zasady adekwatności środków do realizowanych zadań.

Równie istotnym zagadnieniem pozostaje metodologia określania potrzeb rozwojowych. Obowiązujące rozwiązania nie zawsze odzwierciedlają faktyczne wyzwania inwestycyjne samorządów, w szczególności w zakresie zapewnienia wkładu własnego do projektów współfinansowanych ze środków europejskich oraz finansowania wydatków niekwalifikowalnych.

Kolejnym obszarem wymagającym pogłębionej analizy pozostaje sposób finansowania miast na prawach powiatu. Łączenie zadań gminnych i powiatowych stanowi szczególną cechę tej kategorii jednostek, która powinna znajdować pełniejsze odzwierciedlenie w mechanizmach ustawy.

Analizy wymagają również potrzeby ekologiczne, oświatowe i społeczne. W szczególności należy zbadać rosnące koszty pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej, skutki depopulacji i kosztów stałych najmniejszych gmin oraz koszty funkcji centralnych ponoszone przez miasta na rzecz mieszkańców gmin otaczających. W każdym z tych obszarów rozwiązanie powinno opierać się na porównywalnych danych i symulacji, a nie na arbitralnych progach lub wagach.

Wnioski strony samorządowej

Celem proponowanych zmian nie jest odejście od obecnego modelu finansowania, lecz jego dopracowanie w oparciu o doświadczenia praktyki. Reforma powinna zachować swoją podstawową logikę, jednocześnie lepiej odpowiadając na rzeczywiste uwarunkowania funkcjonowania poszczególnych kategorii JST.

III. Obszary wymagające wspólnych analiz strony rządowej i samorządowej

Najważniejszym doświadczeniem pierwszego roku funkcjonowania ustawy jest przekonanie, że system dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie powinien być traktowany jako rozwiązanie zamknięte. Jego trwałość będzie zależeć od zdolności do systematycznej oceny skutków przyjętych mechanizmów oraz gotowości do ich wspólnego doskonalenia.

Strona samorządowa proponuje powołanie stałego forum analitycznego działającego przy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, którego zadaniem byłaby bieżąca ocena funkcjonowania ustawy oraz przygotowywanie rekomendacji dotyczących ewentualnych zmian.

Przedmiotem wspólnych analiz powinny być w szczególności:

- adekwatność ustawowych kategorii potrzeb do rzeczywistych kosztów wykonywania zadań publicznych;
 - wpływ systemu na wieloletnią stabilność finansową JST;
 - jakość danych wykorzystywanych przez algorytmy ustawy;
 - skutki funkcjonowania mechanizmu wyrównawczego dla poszczególnych kategorii JST;
 - wpływ systemu dochodów na zdolność absorpcji środków europejskich i realizację polityki rozwoju;
- koszty pomocy społecznej, w szczególności dopłat gmin do pobytu mieszkańców w DPS;
 skutki depopulacji i kosztów stałych najmniejszych gmin oraz koszty funkcji centralnych miast;
 wpływ zmian determinant i wag na redystrybucję środków między JST, wraz z zasadami ochrony stabilności dochodów.

Szczególnego znaczenia nabiera również systematyczne monitorowanie efektów reformy z wykorzystaniem wspólnie uzgodnionych wskaźników, obejmujących nie tylko wielkość dochodów sektora samorządowego jako całości, lecz również poziom zróżnicowania dochodów, stabilność

planowania wieloletniego, płynność finansową oraz zdolność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioski strony samorządowej

Największą wartością pierwszego roku obowiązywania ustawy jest zgromadzenie doświadczeń, które umożliwiają prowadzenie dalszych prac w oparciu o praktykę, a nie wyłącznie o założenia modelowe. Strona samorządowa deklaruje pełną gotowość do kontynuowania tego procesu w formule partnerskiego dialogu, wspólnych analiz i współodpowiedzialności za dalsze doskonalenie systemu finansów samorządowych.

12. Propozycje kierunkowe i postulaty legislacyjne

Poniższe zestawienie porządkuje najważniejsze postulaty strony samorządowej wynikające z doświadczeń pierwszego roku obowiązywania ustawy. Nie stanowi ono katalogu zamkniętego ani wyczerpującego. Strona samorządowa zakłada, że wraz z postępem wspólnych prac analitycznych oraz pogłębianiem wiedzy o skutkach funkcjonowania nowego systemu możliwe będzie formułowanie kolejnych propozycji zmian i doskonalenia obowiązujących rozwiązań.

Zakres	Obecny problem	Proponowany kierunek	Charakter działania
Art. 2 – ryczałt	Parytet 14% może zaniżyć bazę dochodową JST.	Rozważenie parytetu 42% przychodów podatników objętych ryczałtem.	Zmiana ustawowa po symulacji skutków.
Art. 2 – zwolnienia PIT	Wyłączenie części dochodów zwolnionych osłabia neutralność zmian podatkowych.	Częściowe uwzględnienie ewidencjonowanych dochodów z aktywności zarobkowej objętych zwolnieniami.	Zmiana ustawowa.
Art. 7a – opłaty	Brak ogólnego mechanizmu waloryzacji opłat własnych JST.	Wprowadzenie waloryzacji opłat wskaźnikiem z art. 29 ust. 4, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.	Nowy przepis ustawowy.
Art. 8 – MNPP	Udziały MNPP w PIT i CIT są niższe niż dawna suma udziałów gminy i powiatu.	PIT: 9,0%; CIT: 3,3% dla miast na prawach powiatu.	Zmiana ustawowa i symulacja budżetowa.
Art. 13 – dane podatkowe	Brak pełnej możliwości weryfikacji dochodów podatników za lata bazowe.	Przekazanie danych za 2023 r. w podziale na JST oraz stały standard udostępniania danych zagregowanych.	Informacja MF + procedura.
Art. 24 – potrzeby wyrównawcze	Miasta na prawach powiatu mają ograniczony mechanizm wyrównawczy do 80% wskaźnika.	Zrównanie progu z pozostałymi kategoriami JST do 100%.	Zmiana ustawowa.
Art. 26 – potrzeby oświatowe	Niedoszacowanie realnych kosztów oraz	Rewizja wag, uwzględnienie pełnych kosztów, dane SIO na 30 września.	Analiza + zmiana przepisów/rozporządzeń.

	wątpliwości co do wag i danych SIO.		
Art. 29 – potrzeby ekologiczne	Obecny mechanizm nie mierzy równocześnie ograniczeń, kosztów, korzyści środowiskowych i sytuacji dochodowej JST; nie obejmuje też pełni potrzeb rekultywacyjnych.	Wspólna metodologia uwzględniająca rzeczywiste koszty i ograniczenia, tereny zdegradowane, korzyści oraz sytuację dochodową; pełna symulacja przed ewentualnym wyodrębnieniem składnika.	Analiza międzyresortowa i KWRiST + ewentualna zmiana ustawowa.
Art. 34 – rezerwa	Rezerwa nie jest powiązana z korektą z tytułu zamożności, a udział JST wymaga doprecyzowania.	Rezerwa równa korekcie z tytułu zamożności, nie mniej niż 1% potrzeb; większa rola reprezentacji JST.	Zmiana ustawowa.
Art. 40 / ZFŚS	Termin 25. dnia miesiąca powoduje napięcia płynnościowe przy terminach ZFŚS.	Analiza harmonogramu transferów; rozłożenie odpisu ZFŚS na raty 25/50/75/100%.	Zmiana ustawowa i organizacyjna.
Art. 49 – zadania zlecone	Brak skutecznej sankcji za niedoszacowanie dotacji na zadania zlecone.	Prawo dochodzenia należności z odsetkami, zwolnienie JST z kosztów, ciężar dowodu po stronie Skarbu Państwa.	Zmiana ustawowa.
Art. 90 – drogi	Rozwiązanie drogowe obowiązywało wyłącznie w 2025 r.	Przywrócenie i coroczna waloryzacja rezerwy na drogi powiatowe, wojewódzkie i drogi w granicach MNPP.	Zmiana ustawowa.
Determinanty potrzeb	Zmiany wag i zmiennych mogą powodować duże, nagłe przesunięcia dochodów przy niezminionej puli środków.	Obowiązek pełnych symulacji jednostkowych, konsultacji KWRiST, oceny wieloletniej i mechanizmu przejściowego przed zmianą determinant.	Standard proceduralny + ewentualna zmiana ustawowa.
Potrzeby społeczne – DPS	Rosnące obligatoryjne dopłaty gmin do pobytu mieszkańców w DPS nie są adekwatnie odwzorowane.	Utworzenie jednolitego systemu danych i analiza włączenia rzeczywistych kosztów gmin do determinant potrzeb społecznych.	Dane i analiza + ewentualna zmiana ustawowa.
Depopulacja i małe gminy	Spadek liczby ludności nie obniża proporcjonalnie kosztów stałych podstawowych usług publicznych.	Opracowanie komponentu demograficznego lub kosztu minimalnego po symulacji progów i skali wsparcia.	Analiza + ewentualna zmiana ustawowa.

Funkcje centralne miast	Miasta ponoszą koszty usług wykorzystywanych przez mieszkańców gmin otaczających bez adekwatnej rekompensaty.	Pomiar przepływów i kosztów; analiza mechanizmów współfinansowania usług ponadlokalnych i rozliczeń szkolnych między gminami.	Analiza systemowa + ewentualne zmiany ustawowe.
--------------------------------	---	---	---

13. Podsumowanie

Strona samorządowa podtrzymuje, że reforma systemu dochodów JST była potrzebna, a jej zasadniczy kierunek – odejście od uznaniowości, większa algorytmizacja i powiązanie dochodów z lokalną bazą podatkową – powinien być kontynuowany. Po pierwszym roku funkcjonowania ustawy należy jednak uczciwie stwierdzić, że część mechanizmów wymaga korekty.

Najważniejszym zadaniem na kolejny etap jest zapewnienie, aby system był nie tylko korzystny w ujęciu globalnym, lecz także stabilny i sprawiedliwy dla poszczególnych JST. Oznacza to konieczność analizy jednostkowej, pełniejszej transparentności danych, rewizji wskaźników i determinant, wzmocnienia finansowania zadań niedoszacowanych oraz stworzenia mechanizmu ochronnego dla jednostek dotkniętych spadkiem lub realną stagnacją dochodów. Szczególnej uwagi wymagają także koszty pomocy społecznej, skutki depopulacji, funkcje centralne miast oraz ryzyko nagłych przesunięć dochodów wynikających ze zmian determinant.

Strona samorządowa jest przekonana, że dalsze doskonalenie ustawy powinno odbywać się w sposób ewolucyjny, w oparciu o rzetelne dane, wspólne analizy oraz ocenę skutków finansowych proponowanych rozwiązań. Jednocześnie rozumiemy, że każda modyfikacja systemu dochodów JST musi pozostawać w zgodzie z możliwościami finansowymi budżetu państwa oraz uwzględniać potrzebę zachowania stabilności całego sektora finansów publicznych.

Strona samorządowa deklaruje gotowość do dalszej pracy w formule dialogu i współodpowiedzialności. Celem nie jest konfrontacja, lecz dopracowanie systemu, który będzie odpowiadał zarówno potrzebom stabilności finansów publicznych państwa, jak i konstytucyjnej zasadzie adekwatności środków do zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Należy zaznaczyć, że niniejsze stanowisko obejmuje kwestie wspólne dla strony samorządowej, nie wyczerpuje katalogu problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy oraz nie zastępuje ani nie ogranicza odrębnych stanowisk i postulatów organizacji samorządowych.

Po roku funkcjonowania systemu wiemy, że przewidywalność dochodów jest równie ważna jak ich wysokość. Kolejny etap reformy powinien tę zasadę uczynić jednym z fundamentów systemu. Samorządy nie planują swoich działań w perspektywie jednego roku budżetowego, lecz realizują wieloletnie strategie rozwoju, inwestycje oraz zadania publiczne wymagające stabilnego i przewidywalnego finansowania. Dlatego miarą jakości systemu dochodów JST powinien być nie tylko poziom środków kierowanych do sektora samorządowego, ale również zdolność systemu do zapewnienia jednostkom bezpieczeństwa finansowego, racjonalnego planowania oraz odporności na nieprzewidziane wahania dochodów.

Mieczysław Kieca
Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego
Współprzewodniczący Komisji Wspólnej
Rządu i Samorządu Terytorialnego

Załącznik 1. Syntetyczne dane analityczne wykorzystane w stanowisku

A. Definicje

Zmienna	Opis
Dochody systemowe	Do 2024 r.: suma udziałów w PIT i CIT oraz subwencji ogólnej pomniejszona o wpłaty do budżetu państwa, tzw. Janosikowe. Od 2025 r.: suma udziałów w dochodach podatników PIT i CIT oraz subwencji ogólnej.
Dochody systemowe per capita	Dochody systemowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca.
Ludność	Według stanu na 31 grudnia danego roku; dla 2026 r. przyjęto dane z 2025 r.
Różnica P90–P10	Różnica między 90. a 10. percentylem dochodów systemowych per capita; miara zróżnicowania pomiędzy JST o relatywnie wysokich i niskich dochodach.

B. Wybrane wskaźniki

Kategoria	Rozstęp max-min 2026 [zł/os.]	Mediana dochodów systemowych 2026 [zł/os.]	Różnica P90–P10 2026 [zł/os.]	Odsetek JST ze spadkiem r/r 2026
Gminy	10 953	4 643	1 657,9	2%
Miasta na prawach powiatu	4 753	6 874,5	2 315,8	8%
Powiaty	2 454	1 562	802,6	2%
Województwa	379	623,5	206,8	88%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, informacji MFiG o kwotach dochodach systemowych oraz danych BDL GUS.

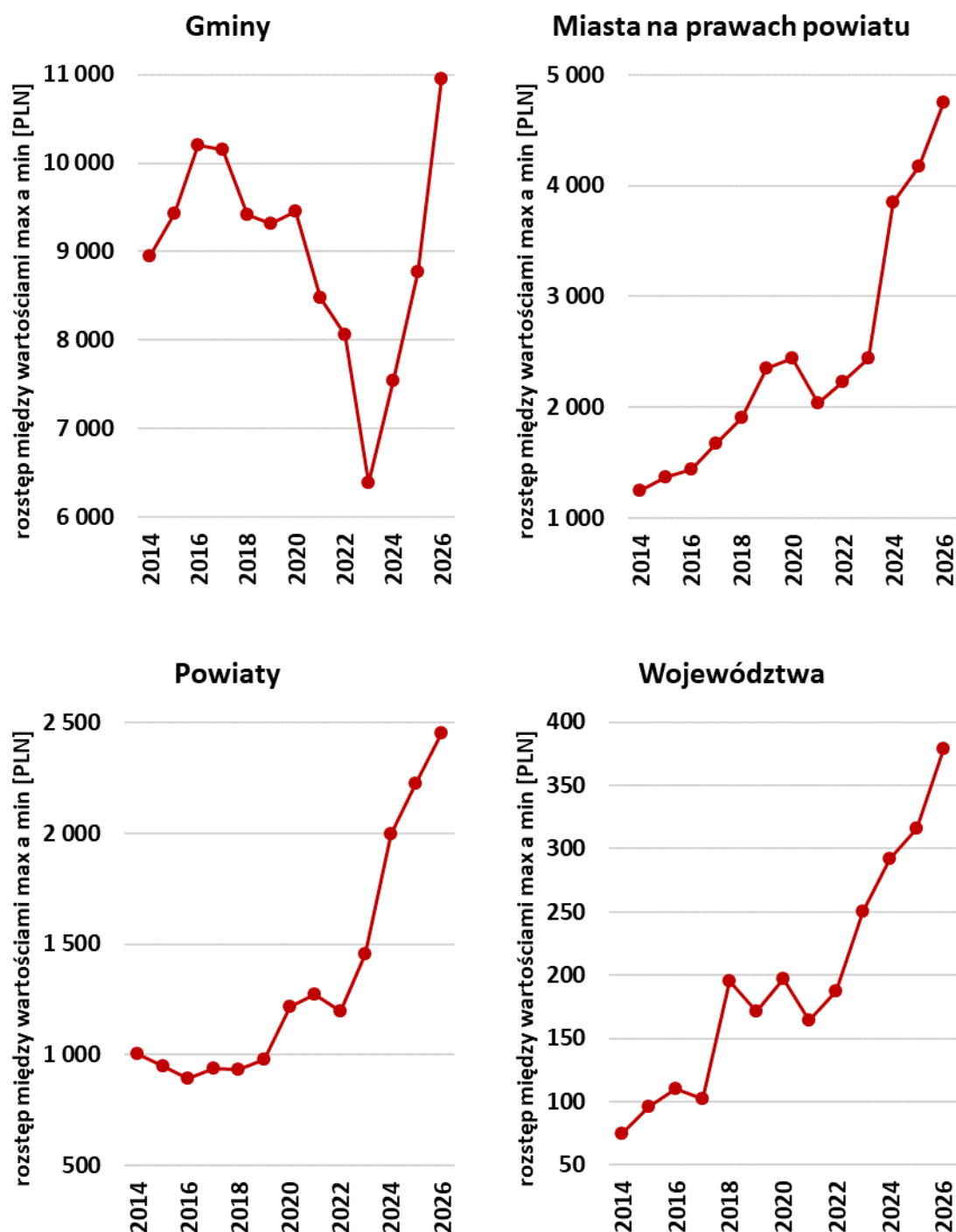
C. Grupa robocza

Materiał został przygotowany na podstawie analiz i opracowań wykonanych przez przedstawicieli:

1. Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych
2. Związku Miast Polskich
3. Unii Metropolii Polskich
4. Związku Powiatów Polskich
5. Unii Miasteczek Polskich
6. Związku Województw RP
7. Związku Gmin Wiejskich RP

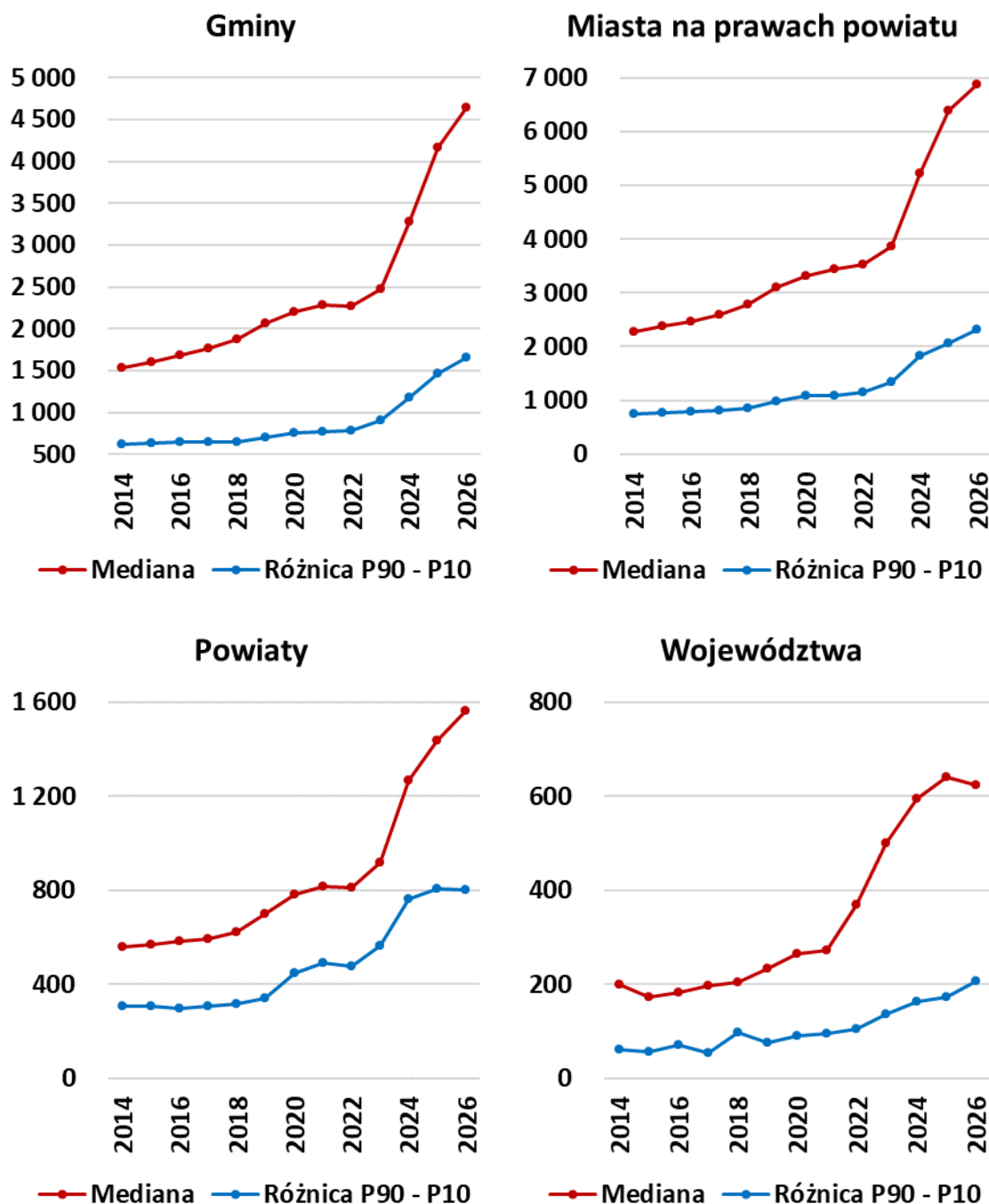
Załącznik 2. Dane analityczne

Wykres 1. Rozstęp między wartością max a min - dochody systemowe na 1 mieszkańca



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, informacji MFiG o kwotach dochodach systemowych oraz danych BDL GUS.

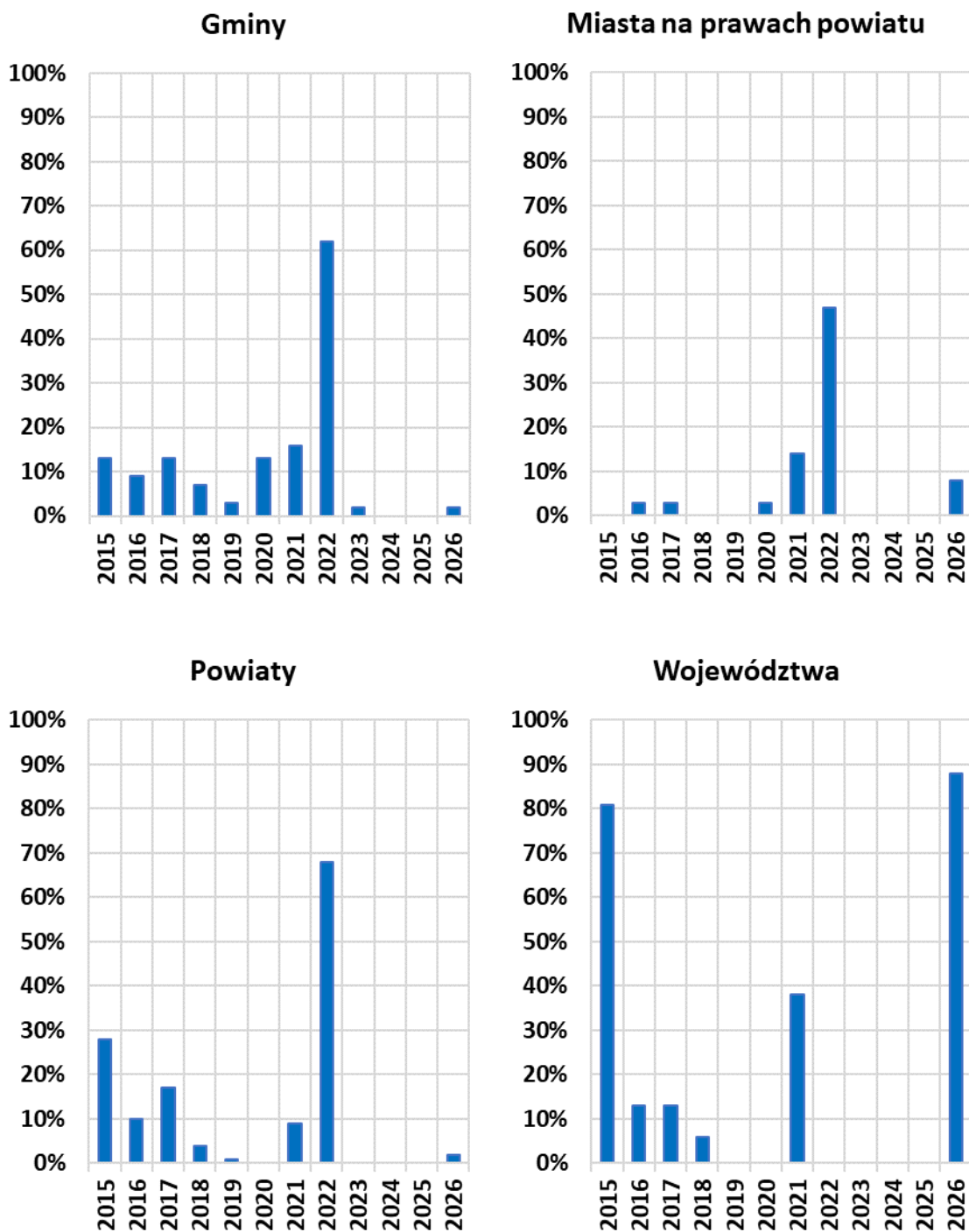
Wykres 2. Zróżnicowanie poziomu dochodów systemowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca [PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych, informacji MFiG o kwotach dochodach systemowych oraz danych BDL GUS.

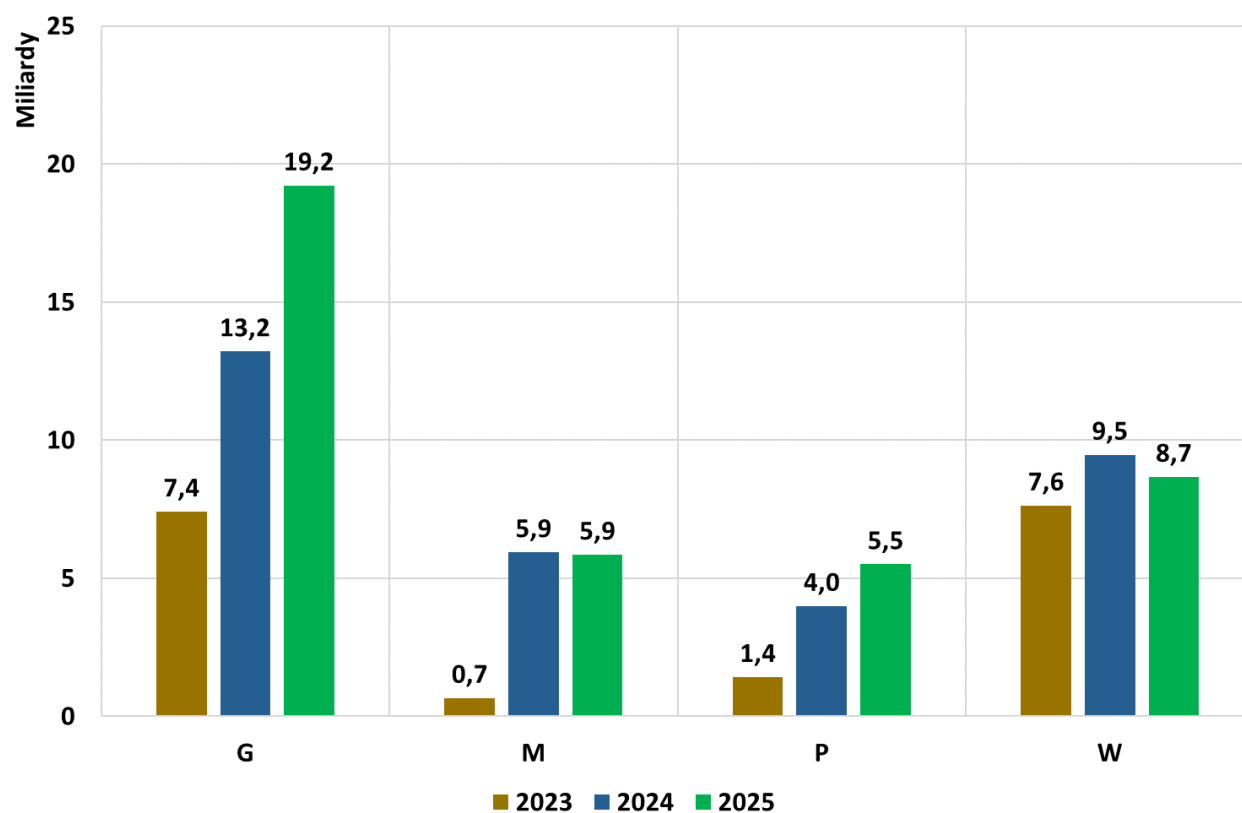
Różnica P90 – P10: Różnica między 90. a 10. percentylem dochodów systemowych per capita; miara zróżnicowania pomiędzy JST o relatywnie wysokich i niskich dochodach.

Wykres 3. Odsetek JST, którym nominalnie spadły dochody systemowe r/r



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych oraz informacji MFiG o kwotach dochodach systemowych.

Wykres 4. Wynik operacyjny wg kategorii JST [mld PLN]



Źródło: opracowanie na podstawie Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów i Gospodarki, s. 15.