

FINANSE LOKALNE W ŚWIELE ZMIAN SYSTEMU FINANSOWANIA JST – DOKĄD ZMIERZAMY?

dr Daniel Budzeń, dr Jan Maciej Czajkowski, Mariusz Tobor

Spis treści

Wprowadzenie	2
Nowa ustawa o dochodach JST – główne założenia, kluczowe zmiany w systemie finansowania JST	3
Stan finansów lokalnych w latach 2014–2025 i perspektywa 2026+ (ujęcie syntetyczne)	17
Wskaźniki i korekta zamożności	18
Dynamika dochodów	22
Struktura wydatków bieżących	24
Relacja długu do dochodów	26
Wydatki majątkowe	29
Nadwyżka operacyjna brutto	30
Relacja dochodów bieżących do dyspozycji do kwoty dochodów bieżących	33
Luka finansowa w edukacji	34
Zmiany demograficzne a ich wpływ na sieć szkół i finanse oświaty samorządowej	39
Czynniki wpływające na wydatki oświatowe	39
Skutki długotrwałego spadku liczby uczniów na przykładzie gimnazjów	40
Zmiany wielkości luki finansowej w oświacie	43
Prognozowane zmiany demograficzne w oświacie	48
Prawdopodobne przyszłe skutki zmian demograficznych w oświacie samorządowej	52
Wnioski .	55
Czy i w jaki sposób możemy poprawić sytuację finansową oraz stabilność planowania budżetów JST?	57
Mapa ryzyka dla finansów samorządowych w najbliższych latach	63
Kluczowe wnioski i kierunki potencjalnych zmian	65
Bibliografia	68
O AUTORZE	69
STRESZCZENIE	70

Wprowadzenie

Rok 2025 był szczególny dla finansów samorządowych z uwagi na rozpoczęcie obowiązywania oczekiwanej po ostatnich kilku latach niepewności nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z końcem 2024 r. przestała obowiązywać ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. z późniejszymi zmianami, co do nieadekwatności której zarówno środowiska samorządowe, jak i naukowe zgłaszały wiele uwag.

Niewątpliwie nakładały się na to kwestie związane z pogarszającą się sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego, co podkreślała również Najwyższa Izba Kontroli. W konsekwencji nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (z 1 października 2024 r.) miała stanowić pewnego rodzaju nowe otwarcie i zapewniać większą przejrzystość oraz pewność dochodów jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). Warto zwrócić uwagę na ekspresowy tryb prac legislacyjnych, generujący podobny sposób prac analitycznych po stronie samorządowej. Obie strony (rządowa i samorządowa) podkreślały, że w istniejących realiach jest to optymalne rozwiązanie systemowe, które w obecnym momencie może zostać przyjęte. Jednocześnie strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: KWRiST), opiniując projekt jako możliwy do przyjęcia mimo pośpiesznego trybu jego wprowadzania, zgłosiła obszerną listę uwag, które w większości pozostają do dziś aktualne.

Niniejsze opracowanie stanowi początek analiz prowadzonych na danych za 2025 r., przy czym wykorzystano dane ze sprawozdań budżetowych dotyczących dochodów i wydatków według stanu na 31 grudnia tego roku. Dopiero pełne dane z wykonania budżetów w 2025 r., ze sprawozdań po zamknięciu czterech kwartałów 2025 r., pozwolą precyzyjniej odnieść się do sytuacji finansowej w podsektorze JST, w tym także dotyczącej poziomu długu, bezpieczeństwa jego spłaty czy też możliwości inwestycyjnych. Podkreślić należy również, że mając do dyspozycji tak krótki okres obowiązywania nowych rozwiązań ustawowych, jak również niepełne dane za 2025 r., nie powinno się formułować ostatecznych wniosków co do oddziaływania przedmiotowej ustawy na stan finansów lokalnych. Niniejsza analiza może stanowić jednak punkt wyjściowy do dalszych

prac, w tym do monitorowania skutków wdrożenia ustawy, o co upomina się strona samorządowa.

Warto również pamiętać o opublikowanym raporcie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, który odnosi się do poszczególnych elementów mechanizmu nowego systemu finansowego. Z tego względu nie uznaliśmy za celowe powielanie wniosków płynących z ww. raportu. Dlatego też w niniejszym opracowaniu skupiono się na wstępnej ocenie sytuacji za 2025 r., perspektywie na 2026 r. i lata kolejne. Ponadto, mając na uwadze postępujące zjawisko depopulacji i jego skutki dla finansów lokalnych, zaprezentowano potencjalne konsekwencje tych czynników dla finansów oświaty. Z uwagi na bardzo wysoki udział wydatków na oświatę w wydatkach JST można stwierdzić, że będzie to jedno z największych wyzwań dla wspólnot lokalnych w kontekście zarówno stabilności finansów całego podsektora samorządowego, jak i świadczenia poszczególnych usług publicznych (np. edukacja, pomoc społeczna, ochrona zdrowia czy też bezpieczeństwo).

Z uwagi na wskazane aspekty w niniejszym opracowaniu zawarto część poświęconą nowym rozwiązaniom w systemie dochodów jednostek samorządów publicznych, wstępnej ocenie sytuacji finansowej i konsekwencjom zjawiska depopulacji dla finansów oświatowych. Na zakończenie odniesiono się do wybranych wyzwań, które są aktualne już dziś, ale dotyczą również najbliższej przyszłości, oraz sformułowano rekomendacje mające na celu wsparcie samorządów w procesie ewaluacji nowej ustawy o dochodach i wytyczenia kierunków jej ewentualnych modyfikacji.

Nowa ustawa o dochodach JST – główne założenia, kluczowe zmiany w systemie finansowania JST

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że w niniejszej części opracowania zostaną zaprezentowane wyłącznie informacje bazujące na aktach prawnych. Ma to na celu przybliżenie Czytelnikowi najważniejszych elementów nowego systemu finansowania JST. W kolejnych częściach zostaną przedstawione wyniki przeprowadzonej analizy obejmujące również wstępną ocenę sytuacji finansowej JST po 2025 r.

Dla finansów JST rok 2025 był przełomowy m.in. ze względu na zmianę systemu finansowania realizowanych zadań publicznych. Od początku 2025 r. zaczęła obowiązywać bowiem nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ (dalej: nowa u.o.d.). Ze względu na cel niniejszej analizy kluczowy jest powrót do sytuacji sprzed 2025 r. Do końca 2024 r. włącznie obowiązywała ustawa z 2003 r., co do rozwiązań której w ostatnich latach środowisko samorządowe, jak też naukowe zgłaszało wiele zastrzeżeń.

W konsekwencji tego w Ministerstwie Finansów przed kilku laty rozpoczęły się prace nad zmianą systemu finansowego JST, a do tej współpracy zaproszeni zostali eksperci Banku Światowego. Warto jednak zwrócić uwagę, że oprócz zastrzeżeń natury merytorycznej, mówiących o tym, że ówczesne rozwiązania nie sprzyjają wyzwaniom zmieniającej się rzeczywistości, po 2019 r. pojawiły się inne przesłanki – o charakterze *stricte* finansowym. Wskutek zmian wprowadzanych w systemie podatkowym następowała destrukcja finansów samorządowych, o czym informowały nie tylko korporacje samorządowe, lecz także Najwyższa Izba Kontroli². Konsekwencją wprowadzanych zmian w postaci programu „Polski Ład” i jego późniejszych „aktualizacji” był ubytek bieżących dochodów własnych, który w latach 2020–2024, nawet po uwzględnieniu jednorazowych transferów z budżetu państwa (tzw. kroplówek), został oszacowany na poziomie **ponad 42,1 mld zł**. Dodatkowo na niekorzystną sytuację finansową JST w tym okresie złożyły

¹ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 1572 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli, *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych* – zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 35/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 20 marca 2024 r. oraz w związku ze sprostowaniem oczywistych omyłek pisarskich, Warszawa 2024.

się skutki pandemii COVID-19, a także rosnący jednostkowy koszt świadczonych usług publicznych. Za próbę zminimalizowania negatywnego wpływu zmian w systemie podatkowym na stan lokalnych finansów można byłoby uznać jednorazowe transfery (tzw. kroplówkę) przekazywane w latach 2021–2024 przez stronę rządową. Niewątpliwie nie było to rozwiązanie systemowe, a tylko doraźne transfery, nierekompensujące powstałych ubytków dochodów.

W konsekwencji opisanej sytuacji ustawodawca przyjął następujące cele reformy systemu dochodów³:

- 1) wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów;
- 2) oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, co istotnie ustabilizuje dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT oraz uwolni je od wpływu zmian podatkowych;
- 3) obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST;
- 4) zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych;
- 5) uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST;
- 6) zwiększenie wpływu strony samorządowej na podział środków dla JST.

Jednym z głównych celów, ważnym także dla rządu, było uniezależnienie finansów JST od ewentualnych skutków kolejnych zmian w systemach podatków

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Projekt z dnia 19.08.2024 r.).

PIT i CIT. W dużej mierze ten cel został zrealizowany, począwszy od 2025 r. bowiem JST mają udziały w dochodach podatników, a nie w samych podatkach. Nie można jednak zapominać o istnieniu odliczeń od dochodu (np. przekazane darowizny), których zakres co do zasady zawsze można rozszerzyć. W niniejszej części uwaga Czytelnika zostanie zwrócona na istotne różnice pomiędzy poprzednim a obecnym systemem finansowania JST. Ma to kluczowe znaczenie dla zrozumienia przyjętych zmian, a także wprowadzonych mechanizmów i algorytmów.

Przede wszystkim nastąpiła zmiana w zakresie podstawy obliczenia udziału JST w podatkach centralnych. O ile do końca 2024 r. rzeczywiście był to udział w dochodach budżetu państwa z podatku PIT i CIT, o tyle od 2025 r. jest to udział w **dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych podatkiem PIT i CIT**. W klasyfikacji budżetowej pozostawiono jednak „umowną” nazwę „udział w podatku dochodowym [...]”⁴, podczas gdy faktycznie jest to udział w dochodzie podatników. **Przyjęta nazwa dochodu JST błędnie zatem sugeruje, jakoby JST miały udział w podatkach centralnych**. Począwszy od 2025 r. podstawą naliczenia omawianych dochodów są odpowiednio:

- 1) dochody podatników podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (udział w PIT);
- 2) dochody podatników podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (udział w CIT).

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.

Tabela 1. Udział JST w PIT i CIT

Udział w PIT/CIT	u.o.d. z 2003 r.	u.o.d. z 2024 r.
Udział w PIT / udział w dochodach podatników opodatkowanych PIT	<ul style="list-style-type: none"> • gminy 38,46%* • miasta na prawach powiatu 48,71%** • powiaty 10,25% • województwa 1,6% 	<ul style="list-style-type: none"> • gminy 7,0% • miasta na prawach powiatu 8,6% • powiaty 2,0% • województwa 0,35%
Udział w CIT / udział w dochodach podatników opodatkowanych CIT	<ul style="list-style-type: none"> • gminy 6,71% • miasta na prawach powiatu 8,11%** • powiaty 1,4% • województwa 14,75% 	<ul style="list-style-type: none"> • gminy 1,6% • miasta na prawach powiatu 2,2% • powiaty 1,7% • województwa 2,3%

* wartość dla 2024 r.

** dla miast na prawach powiatu do końca 2024 r. była to suma udziałów dla gmin i powiatów

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie u.o.d. z 2003 r. i u.o.d. z 2024 r.

Środowisko samorządowe wielokrotnie podnosiło kwestię nierównego traktowania miast na prawach powiatu w nowej u.o.d. Należy zwrócić uwagę, że do końca 2024 r. miasta na prawach powiatu nie stanowiły wyodrębnionej kategorii JST. Tym samym wartość procentowa udziału w podatkach PIT i CIT była sumą wartości dla gmin i powiatów. Począwszy od 2025 r. nastąpiło słuszne wydzielenie miast na prawach powiatu jako odrębnej kategorii, ale jednocześnie procentowy udział w dochodach opodatkowanych podatkiem PIT i CIT stał się niższy niż suma wartości dla gmin i powiatów (tabela 1). Warto nadmienić, że miasta na prawach powiatu realizują w 2025 r. zarówno zadania o charakterze gminnym, jak i powiatowym – takie same jak w 2024 r. **Tym samym uzasadnione jest wyrównanie udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT w sposób analogiczny, jak było do końca 2024 r.**

Kolejnym elementem architektury nowego systemu finansowania JST są tzw. potrzeby finansowe. Zgodnie z art. 23 nowej u.o.d. w ramach potrzeb finansowych ustawodawca wyróżnił następujące rodzaje:

- 1) potrzeby wyrównawcze,
- 2) potrzeby oświatowe,
- 3) potrzeby rozwojowe,
- 4) potrzeby ekologiczne,
- 5) potrzeby uzupełniające.

Kwota potrzeb finansowych jest kwotą szacunkową ustaloną w obrębie danej kategorii JST. Podkreślić należy, że w rzeczywistości kwoty te nie odzwierciedlają faktycznego zapotrzebowania na środki finansowe, a stanowią wielkość obliczoną za pomocą określonych algorytmów. Ustawodawca podjął próbę zdefiniowania wskaźników czy też miar opisujących sytuację społeczno-ekonomiczną w społecznościach lokalnych. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne zróżnicowanie nie tylko sytuacji społeczno-ekonomicznej, lecz także zachodzących procesów, zależne np. od położenia geograficznego. Przykładem wartym przywołania jest sposób obliczenia **potrzeb wyrównawczych**. Mają one na celu wyrównywanie różnic między poszczególnymi JST, dlatego też przyjęty został jednolity dla danej kategorii JST zestaw wskaźników opisujących ich sytuację społeczno-ekonomiczną. Ponadto przyjęto również jednolite kryteria sposobu identyfikacji zamożności JST. Różnicą względem poprzedniego systemu jest punkt odniesienia, którym obecnie jest tzw. przeliczeniowa liczba mieszkańców. Wcześniej była to liczba mieszkańców według statystyki publicznej. Jak wspomniano, ustalono określony zestaw wskaźników (tab. Obszary wydatkowe i determinanty w latach 2025–2026), na podstawie których obliczany jest wskaźnik **indywidualnych potrzeb wydatkowych** (dalej: IPW), a następnie ustalana jest **przeliczeniowa liczba mieszkańców**.

Tabela 2. Obszary wydatkowe i determinanty w latach 2025–2026

Kategoria JST	Obszar wydatkowy	Wartość wagi obszaru wydatkowego	Determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe w danym obszarze wydatkowym	Wysokość współczynników regresji dla poszczególnych determinant
Gminy	administracja publiczna	0,24	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej	1
	oświata i wychowanie – szkoły	0,17	liczba oddziałów w szkołach podstawowych	1
	oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	0,19	liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	1
	polityka społeczna	0,12	liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej	1
	gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,07	ilość wody dostarczonej i ścieków bytowych odprowadzonych siecią kanalizacyjną [dam ³]	1
	transport i łączność	0,06	liczba mieszkańców w wieku 20–64	1
	kultura i ochrona	0,07	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego	1

Kategoria JST	Obszar wydatkowy	Wartość wagi obszaru wydatkowego	Determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe w danym obszarze wydatkowym	Wysokość współczynników regresji dla poszczególnych determinant	
	dziedzictwa narodowego		miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej		
	pozostałe	0,08	liczba mieszkańców	1	
Miasta na prawach powiatu	transport i łączność	0,18	liczba pracujących ogółem	1	
	administracja publiczna	0,15	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1	
	oświata i wychowanie – szkoły	0,15	liczba oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych	1	
	oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	0,17	liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	1	
	polityka społeczna		0,15	liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej (łącznie z filiami)	0,8065
				liczba bezrobotnych zarejestrowanych	0,1935

Kategoria JST	Obszar wydatkowy	Wartość wagi obszaru wydatkowego	Determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe w danym obszarze wydatkowym	Wysokość współczynników regresji dla poszczególnych determinant
	gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,05	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]	1
	kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,06	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	pozostałe	0,09	liczba mieszkańców	1
Powiaty	administracja publiczna	0,4	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
		0,25	liczba mieszkańców zakładów stacjonarnych	0,3712

Kategoria JST	Obszar wydatkowy	Wartość wagi obszaru wydatkowego	Determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe w danym obszarze wydatkowym	Wysokość współczynników regresji dla poszczególnych determinant
	polityka społeczna		pomocy społecznej podległych samorządowi powiatu (łącznie z filiami)	
			liczba bezrobotnych zarejestrowanych	0,6288
	transport i łączność	0,12	długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej [w km]	0,1632
			liczba mieszkańców w wieku 20–64 lat	0,8368
	oświata i wychowanie – szkoły	0,16	liczba oddziałów w szkołach ponadpodstawowych i policealnych	1
pozostałe	0,07	liczba mieszkańców	1	
Województwa	transport i łączność	0,36	suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych [w km]	1
	administracja publiczna	0,24	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	ochrona zdrowia	0,05	liczba mieszkańców	1

Kategoria JST	Obszar wydatkowy	Wartość wagi obszaru wydatkowego	Determinanty wpływające na potrzeby wydatkowe w danym obszarze wydatkowym	Wysokość współczynników regresji dla poszczególnych determinant
	polityka społeczna	0,08	suma liczby bezrobotnych zarejestrowanych i liczby osób w wieku poprodukcyjnym	1
	kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,16	iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	1
	pozostałe	0,11	liczba mieszkańców	1

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie Dz.U. z 2024 r., poz.1572 ze zm.

W przestrzeni samorządowej wielokrotnie porusza się kwestię adekwatności określonych determinant zarówno względem obszarów wydatkowych, jak i względem uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, które są zróżnicowane regionalnie, a czasem nawet w ramach powiatów. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na raport przygotowany przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, który stanowi bardzo ważny merytoryczny wkład w prowadzoną dyskusję⁵. Wśród potencjalnych korekt przyjętego systemu determinant według autorów niniejszego opracowania należy wskazać m.in. następujące kierunki:

⁵ Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, *Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi w szczególe, czyli o ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2024 r.*, <https://www.nist.gov.pl/k/sukces-w-ogole-ale-diabel-tkwi-w-szczegole-czyli-o,14996.html> [dostęp: 7.01.2026].

- 1) przeprowadzenie statystycznej, wielowymiarowej weryfikacji determinant opisujących sytuację społeczno-ekonomiczną, uwzględniających funkcje pełnione przez poszczególne JST;
- 2) zastosowanie mierników kontekstowych (np. w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jednostkowy koszt edukacji dzieci i młodzieży) w odniesieniu do poszczególnych usług publicznych;
- 3) ujednoczenie okresu, z którego pochodzą dane wykorzystywane do obliczeń potrzeb wydatkowych;
- 4) zapewnienie spójnej interpretacji danych sprawozdawanych przez JST do GUS;
- 5) zapewnienie systemowego i skutecznego mechanizmu kontroli danych wykorzystywanych do dalszych obliczeń.

Ważny jest również aspekt identyfikacji obszarów wydatkowych. Zostały one wyłonione jako konsekwencja ustalenia struktury tzw. wydatków bieżących netto⁶. W celu ustalenia struktury wydatków bieżących netto obliczono średnią ich wielkość dla lat 2020–2022. Na tej podstawie i opierając się na przytoczonych wcześniej determinantach, ustala się wskaźnik IPW, który jest niezbędny do obliczenia przeliczeniowej liczby mieszkańców. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest możliwość ustalenia wskaźnika zamożności zarówno dla pojedynczej JST, jak i dla danej kategorii.

W ramach systemu wyrównawczego uwzględniono zmodyfikowany system wyrównywania dochodów. Do końca 2024 r. obowiązywał system wpłat do budżetu państwa ze strony bardziej zamożnych JST, z kolei od 2025 r.

⁶ Przez wydatki bieżące netto należy rozumieć wartość wydatków bieżących w ramach określonego działu klasyfikacji budżetowej po pomniejszeniu o dochody bieżące w tym dziale. Na potrzeby ustalenia struktury wydatków bieżących netto pominięto działy: 756, 758, 757 oraz wydatki bieżące klasyfikowane w grupach 1800 i 1810.

zrezygnowano z tego mechanizmu i został on zastąpiony tzw. korektą zamożności. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na wątpliwe określenie poziomu, względem którego naliczane zostają potrzeby wyrównawcze. Zgodnie z art. 24 nowej u.o.d. przyjęto, że potrzeby wyrównawcze ustala się wówczas, gdy indywidualny wskaźnik zamożności osiągnie wartość równą lub niższą od wielkości referencyjnej, która dla gmin, powiatów i województw wynosi 100%, a dla miast na prawach powiatu – 80% wskaźnika zamożności ustalonego dla danej kategorii JST. Uzasadnione wątpliwości wzbudza fakt **odmiennego traktowania miast na prawach powiatu względem pozostałych kategorii JST. Dodatkowo powstaje pytanie o zachęty do prowadzenia efektywnej polityki finansowej (w tym również podatkowej) w JST, w których następuje naliczenie potrzeb wyrównawczych do poziomu 100%**. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie zostało wprost wskazane wyjaśnienie różnicy pomiędzy poszczególnymi kategoriami JST. Zapisano bowiem, że pomimo poczynienia ww. wyjątku zapewniony został „istotny wzrost potrzeb wyrównawczych dla tej kategorii w stosunku do obecnego systemu”. Ponadto ustawodawca uzasadnił, że „w nowym systemie każdej JST zapewnia się potrzeby wyrównawcze na poziomie co najmniej 80% dochodów podatkowych danej kategorii w relacji do ludności przeliczeniowej”⁷. Zdaniem autorów niniejszego opracowania jest to próba odzwierciedlenia dążenia ustawodawcy do większego wyrównywania różnic pomiędzy poszczególnymi JST. Niemniej jednak w przypadku miast na prawach powiatu należy mieć na uwadze również wielopoziomowy zakres realizowanych zadań. Pośrednim przejawem tej kwestii jest zróżnicowanie wielkości indywidualnego wskaźnika zamożności dla danej kategorii JST. W 2026 r. w przypadku miast na prawach powiatu jest to wartość 8052,63 zł, dla gmin – 5020,99 zł, dla powiatów – 1137,77 zł, a dla województw 552,73 zł. Nie uzasadnia ono jednak zróżnicowania poziomu referencyjnego w zakresie naliczania potrzeb

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

wyrównawczych. W obecnej sytuacji większym beneficjentem przyjętych rozwiązań mogą być zatem JST inne niż miasta na prawach powiatu. Ustalenie innego poziomu referencyjnego dla naliczania potrzeb wyrównawczych w przypadku miast na prawach powiatu wskazuje właśnie, że korzyści, które mogą uzyskać JST innych kategorii, następują kosztem miast na prawach powiatu. Dlatego też wobec podnoszonego problemu osłabienia motywacji do efektywnej polityki finansowej (w tym dochodowej) poziom referencyjny powinien zostać ustalony na poziomie niższym niż 100%. Uzasadnione byłoby także równe traktowanie poszczególnych kategorii JST. Przyjęte różnicowanie nie odzwierciedla bowiem charakteru zadań realizowanych przez JST różnych szczebli. Należy jednak zaznaczyć, że to zagadnienie wymaga pogłębionej analizy, obejmującej dłuższy okres aniżeli aktualnie dostępny (tj. dla lat 2025–2026).

Z kolei wspomniana **korekta zamożności** jest dokonywana wewnątrz systemu, tzn. od 2025 r. „zamożniejsze” JST nie dokonują wpłaty do budżetu państwa. Zgodnie z art. 32 nowej u.o.d. „korekty z tytułu zamożności dokonuje się przez pomniejszenie dochodu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a jeżeli kwota korekty z tytułu zamożności jest wyższa niż kwota tego dochodu, to dodatkowo pomniejsza się dochód jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych. W przypadku województw pomniejszenia dokonuje się w pierwszej kolejności z dochodu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, a jeżeli kwota korekty z tytułu zamożności jest wyższa niż kwota tego dochodu, to dodatkowo pomniejsza się dochód z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych”. Korekty z tytułu zamożności dokonuje się w stosunku do JST, której dochody w relacji do jej przeliczeniowej liczby mieszkańców są wyższe od 120% dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii jednostek samorządu terytorialnego⁸.

⁸ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 1572 ze zm.

Kolejnym rodzajem potrzeb finansowych są **potrzeby rozwojowe**, których celem jest zagwarantowanie każdej JST wpływów związanych z realizacją działań inwestycyjnych (zwykle określanych jako rozwojowe). Są one ustalane jako 23% z wydatków majątkowych ogółem (poz. 2.2 wieloletniej prognozy finansowej – dalej: WPF) pomniejszonych o dochody z tytułu dotacji i środków na inwestycje (poz. 1.2.2 WPF). Następnie wielkość ta jest rozdzielana pomiędzy poszczególne JST proporcjonalnie do liczby mieszkańców przeliczeniowych. Należy zauważyć, że potrzeby rozwojowe są dodatkowo podzielone na część podstawową oraz inwestycyjną. W art. 28 nowej u.o.d. ustawodawca wskazał również dolną granicę dla części podstawowej, co miało na celu utrzymanie możliwie wysokiego poziomu inwestycji dla danej JST. W tym miejscu warto zwrócić uwagę m.in. na **kwestie niejednolitej klasyfikacji wydatków niekwalifikowalnych, a realizowanych w ramach programów zagranicznych**. Praktyka wskazuje, że w różnych JST mogą być one klasyfikowane zarówno z czwartą cyfrą „0”, jak i „9”. Trudno oszacować, jaki skutek może to mieć dla obliczenia potrzeb wyrównawczych, ale problem ten występuje i może dotyczyć również kwestii związanych z obliczeniem wspomnianej wcześniej struktury wydatków bieżących netto. Dlatego też należałoby zapewnić spójność stosowania klasyfikacji budżetowej na poziomie całego kraju, co stanowi niezwykle wyzwanie.

Ustawodawca wprowadził również tzw. **potrzeby ekologiczne**, których celem było ograniczenie barier w tworzeniu i rozwoju obszarów prawnie chronionych w Polsce. Do tych obszarów zaliczono „parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu oraz strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000”. Warto zwrócić uwagę, że w przestrzeni samorządowej wielokrotnie podnosi się fakt, iż kwoty potrzeb ekologicznych nie rekompensują utraconych dochodów związanych z posiadaniem na swoim terenie obszarów prawnie chronionych. Niewątpliwie jest to obustronne wyzwanie, które wymaga szerokiego konsensusu i szczegółowej kalkulacji, tj. **próby oszacowania poziomu rzeczywiście utraconych dochodów**. W tym celu należałoby przyjąć określoną metodykę akceptowalną przez stronę rządową i samorządową.

Potrzeby oświatowe zastąpiły oświatową część subwencji ogólnej, która była przekazywana do końca 2024 r. włącznie. W poprzednim systemie finansowania

JST, oprócz wspomnianej tzw. subwencji oświatowej, funkcjonowały dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Aktualnie kwestie te zostały również włączone do potrzeb oświatowych. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że podział kwoty tzw. potrzeb oświatowych następuje w analogiczny sposób jak przed 2025 r., tj. na podstawie algorytmów i wag określonych stosownym rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej. Podkreślenia wymaga fakt, że zwrot „potrzeby oświatowe” zupełnie nie przystaje do rzeczywistości. Nie jest to bowiem kwota odpowiadająca rzeczywistym potrzebom oświatowym, ale kwota zaplanowana w budżecie państwa, niezaspokajająca prawdziwego zapotrzebowania ze strony samorządów. Jest to związane chociażby z tym, że za organizację sieci szkół i usługi oświatowej co do zasady odpowiadają JST. **Nie zostały jednak określone jednolite standardy świadczenia tych usług**, choć właśnie w tej kategorii usług JST istnieje bardzo kompletna baza danych, która mogłaby pozwolić na wypracowanie takich, choćby minimalnych, standardów i w konsekwencji na wprowadzenie mechanizmów finansowania tych zadań na podstawie realnych kosztów. Sformułowanie „potrzeby oświatowe” jest co najmniej niefortunne, ponieważ nie jest jednoznaczne z rzeczywistymi potrzebami. Jest to kwota, która stanowi istotne (ale nie jedyne!) źródło finansowania zadań oświatowych. **Dodatkowo należy zasygnalizować, że mimo iż to JST odpowiadają za organizację sieci szkół, władze lokalne do dziś nie mają realnie pełnych kompetencji w tym zakresie.**

Ostatnią kategorią potrzeb finansowych, a jednocześnie jedyną kategorią uwzględniającą wskaźnik inflacji, są **potrzeby uzupełniające**. Wyjściowo na 2025 r. zaproponowano, aby wysokość kwoty ww. potrzeb gwarantowała wzrost dochodów w porównaniu z sytuacją, gdyby obowiązywała stara u.o.d. W kolejnych latach kwota ta ma być waloryzowana o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku poprzedzającego rok budżetowy w stosunku do pierwszego półrocza roku bazowego.

Ustawodawca nie wskazał, że wzrost ostatecznej kwoty omawianych dochodów powinien być nie niższy niż wskaźnik inflacji. Co więcej, nie zapisano, że we wszystkich JST musi następować wzrost tych kwot w ujęciu rok do roku. Znajduje to swoje uzasadnienie w korekcie zamożności, która pomimo pewnych wątpliwości jest wypadkową tzw. poziomu zamożności JST.

Stan finansów lokalnych w latach 2014–2025 i perspektywa 2026+ (ujęcie syntetyczne)

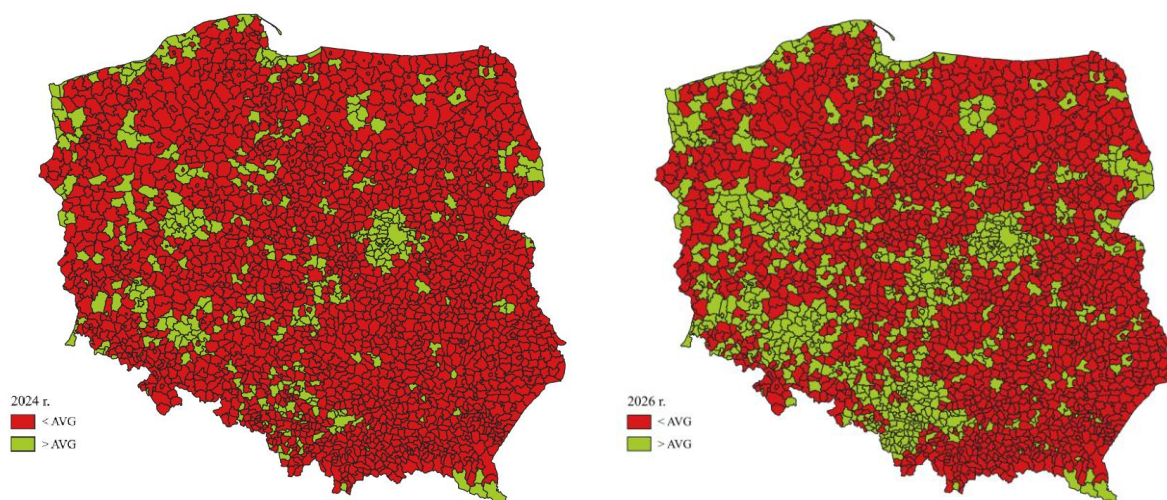
Niniejsza część opracowania zostanie poświęcona wstępnej ocenie sytuacji finansowej JST z perspektywy funkcjonowania w nowych realiach finansowania zadań własnych. W pierwszej kolejności uwaga zostanie zwrócona na zróżnicowanie zmiennych wpływających na poziom dochodów JST w latach 2025–2026, a następnie zaprezentowane zostaną zjawiska zachodzące w finansach lokalnych. Danymi źródłowymi będą roczne sprawozdania budżetowe za lata 2014–2024 oraz sprawozdania za grudzień 2025 r. Dodatkowo zaprezentowana zostanie perspektywa 2026+ na podstawie projektów WPF. Dane źródłowe są publikowane przez Ministerstwo Finansów na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Na potrzeby prezentacji danych przyjęto następujące oznaczenia:

- 1) GM – gminy miejskie,
- 2) GMW – gminy miejsko-wiejskie,
- 3) GW – gminy wiejskie,
- 4) MNPP – miasta na prawach powiatu,
- 5) P – powiaty,
- 6) W – województwa.

Wskaźniki i korekta zamożności

We wcześniejszej części opracowania zwrócono uwagę na zmiany algorytmu, na podstawie którego obliczany jest indywidualny wskaźnik zamożności. Co do zasady zmiana dotyczyła mianownika, należy jednak uwzględnić również zmianę dotyczącą wielkości dochodów podatkowych. Odejście od funkcjonujących wcześniej części subwencji ogólnej spowodowało istotny wzrost nominalnej wielkości udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT.

Wykres 1. Relacja indywidualnego wskaźnika zamożności do średniej wartości w kategorii JST – gminy i miasta na prawach powiatu



* Relacja indywidualnego wskaźnika zamożności do średniej wartości została obliczona odrębnie dla kategorii gmin i miast na prawach powiatu.

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

Z zaprezentowanych danych (wykres Relacja indywidualnego wskaźnika zamożności do średniej wartości w kategorii JST – gminy i miasta na prawach powiatu) wynika, że nastąpiło przesunięcie znacznej liczby JST w stronę grupy jednostek relatywnie bardziej zamożnych. Zielony kolor wskazuje na poziom wskaźnika zamożności, który jest wyższy od średniej w danej kategorii JST. Przykładowo, o ile w 2024 r. powyżej średniej było 380 gmin, o tyle w 2026 r. była to już liczba ponad 730 gmin. Nie oznacza to, że wszystkie te jednostki zostały objęte korektą zamożności, ponieważ istotnej zmianie podlegał algorytm wyliczania wskaźnika. Obecnie z jednej strony uwzględnia on mieszkańców przeliczeniowych zamiast rzeczywistych, z drugiej strony zaś od 2025 r. nastąpiło istotne zwiększenie dochodów podatkowych uwzględnianych w liczniku. Tym samym potencjalne ryzyko objęcia korektą wyrównawczą dotyczy większej liczby JST niż w poprzednim systemie.

Obecny system jest w pewnym stopniu nastawiony na wyrównanie różnic, na co w swojej analizie wskazywał Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. W opracowaniu zwrócono uwagę m.in. na demotywujący charakter niektórych

nowych rozwiązań, m.in. w zakresie skali wyrównania względem wskaźnika zamożności i następującej korekty czy też zmniejszenia otrzymywanej subwencji⁹.

Warto podkreślić, że nowe zasady naliczania dochodów JST sprawiają, iż widoczne są większe lokalne skupiska JST z wartością wskaźnika powyżej średniej. Może to wskazywać na większy potencjał rozwojowy na tych terenach. Ponadto dostrzegalne są sytuacje, w których wartość wskaźnika powyżej średniej odnotowały gminy okalające miasta. Może to odzwierciedlać trend migracji lokalnych, w którym mieszkańcy przeprowadzają się na tereny okołomiejskie. W konsekwencji powoduje to wzrost kwoty dochodu wypracowanego przez mieszkańców, a tym samym wzrost wartości indywidualnego wskaźnika zamożności.

Obliczona według nowych zasad łączna kwota korekty zamożności dla całego podsektora samorządowego nie wskazuje na istotne jej zwiększenie w latach 2025–2026 w stosunku do lat wcześniejszych. Istotnie zmieniła się zaś liczba JST, których dotyczy korekta zamożności. W początkowym okresie funkcjonowania nowego systemu liczba JST objętych korektą zamożności zwiększyła się do 300 JST, podczas gdy w 2024 było ich niespełna 140.

⁹ Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, *Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi w szczególe, czyli o ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2024 r.*, s. 208.

Tabela 3. Liczba JST z wpłatą do budżetu państwa lub korektą zamożności

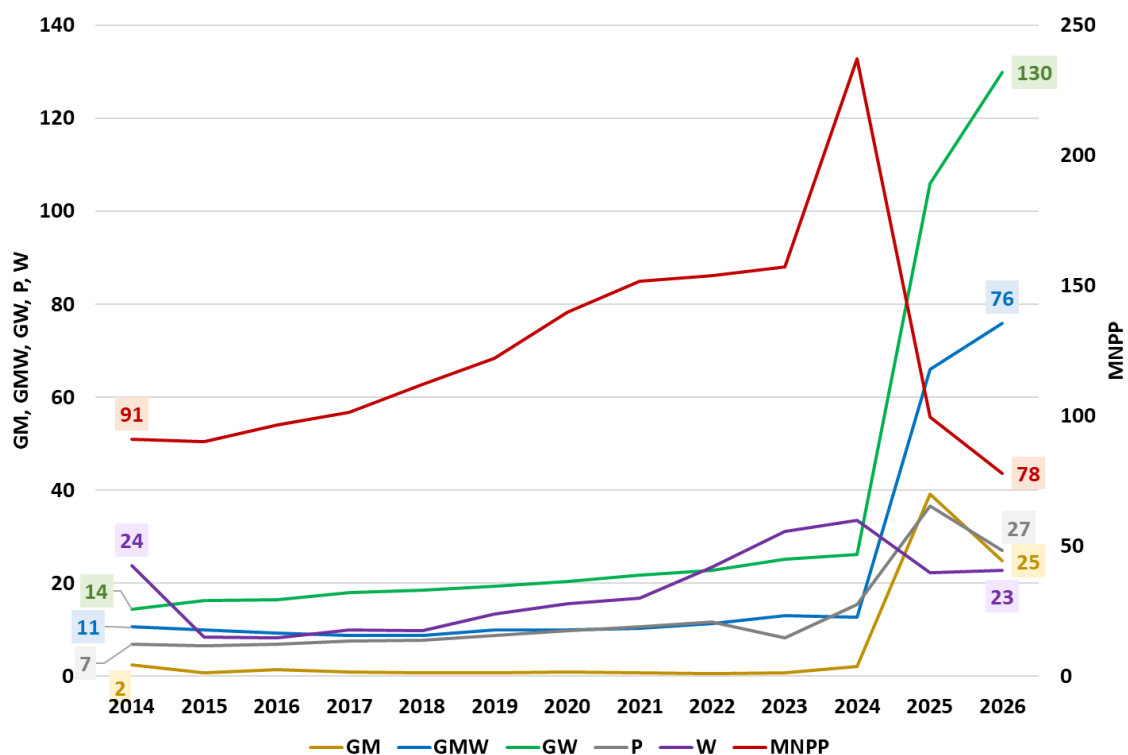
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
GW	60	63	61	63	60	60	58	54	63	59	57	144	152
GMW	31	30	23	22	23	30	25	24	26	29	26	63	53
GM	14	9	11	8	7	8	6	5	5	5	7	36	30
MNPP	39	38	35	35	34	30	29	27	25	16	22	4	4
P	18	20	20	21	20	23	21	21	20	13	21	41	54
W	3	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Razem	165	163	152	152	146	153	141	133	141	124	135	289	294

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

Ogólna zmiana sposobu naliczania korekty zamożności (w tym również poszczególnych elementów systemu) spowodowała modyfikację w strukturze typów JST, których ta korekta dotyczy. Co do zasady w stosunku do 2024 r. zaobserwowano zwiększenie liczby JST z korektą zamożności w grupie gmin i powiatów. Z kolei w przypadku miast na prawach powiatu i województw zaobserwowano zmniejszenie liczby JST z korektą zamożności. Sytuacja ta jest również widoczna w postaci łącznej kwoty korekty zamożności pomiędzy wskazanymi typami JST. O ile wzrost skumulowanej kwoty korekty zamożności w 2025 r. nastąpił we wszystkich typach JST poza miastami na prawach powiatu i województwami, o tyle w 2026 r. nie odnotowano wzrostu także w grupie gmin miejskich. Należy mieć na uwadze, że w ujęciu jednostkowym we wszystkich typach JST doszło do zarówno zwiększenia, jak i zmniejszenia wysokości korekty zamożności (tab. 3). Z punktu widzenia systemowego zarysowuje się jednak tendencja do zmniejszania różnic pomiędzy JST. W tym miejscu należy zadać pytanie o sprawiedliwość mechanizmu wyrównywania różnic. Istotne też jest zwrócenie uwagi na to, czy w niedalekiej przyszłości mechanizm ten nie spowoduje obniżenia wysiłków władz lokalnych w obszarze realizowania funkcji fiskalnej finansów publicznych, tj. dbałości o efektywność i wysokość źródeł dochodów. **W konsekwencji działanie mechanizmu wyrównawczego może przełożyć się na zmniejszenie potencjału rozwojowego JST. Jednostki samorządu**

terytorialnego mogą bowiem stracić motywację do zwiększania dochodów własnych (np. w zakresie podatków lokalnych).

Wykres 2. Kwota korekty zamożności w przeliczeniu na jednego mieszkańca [PLN]



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

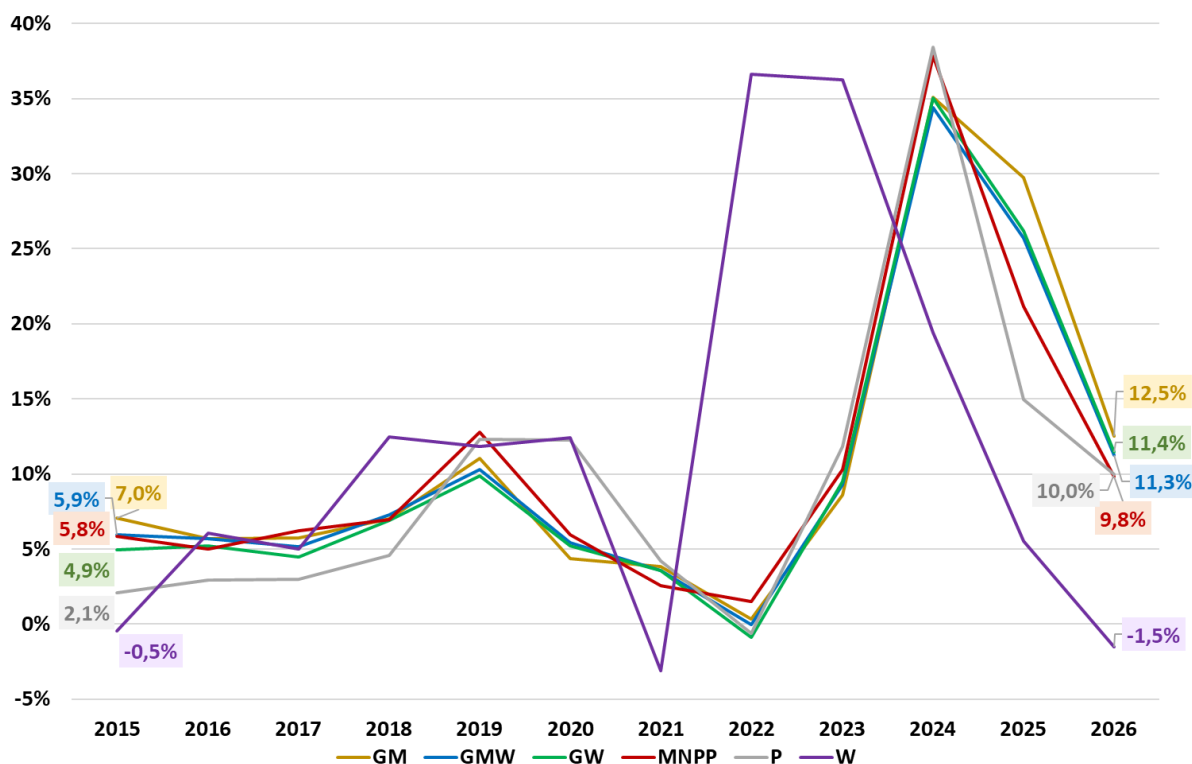
Wraz z nowym systemem finansowania JST widoczne jest zmniejszanie się zróżnicowania wartości wskaźnika zamożności pomiędzy poszczególnymi JST z wyjątkiem gmin wiejskich, w wypadku których w latach 2025–2026 powiększyła się różnica względem pozostałych JST w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Będzie to miało swoje odzwierciedlenie w końcowym rozliczeniu kwoty otrzymanej z budżetu państwa. Zmiana algorytmu obliczania korekty zamożności (wraz z pozostałymi elementami systemu) spowodowała, że w przeliczeniu na jednego mieszkańca najwyższa korekta zamożności dotyczy gmin wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich. Jak można zauważyć, nastąpił istotny spadek wielkości wartości korekty zamożności w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kategorii miast na prawach powiatu. Warto odnotować, że względem lat ubiegłych również w wypadku gmin miejskich i powiatów nastąpił istotny wzrost wielkości tej

korekty (wykres 2). To potwierdza zatem zarysowującą się tendencję do zmniejszenia się zróżnicowania między JST.

Dynamika dochodów

Istotnym elementem jest kwestia dynamiki łącznej kwoty naliczonych dochodów pomniejszonych o wpłaty do budżetu państwa. Organy JST wielokrotnie podnoszą kwestię niezrozumiałych zmian kwot dochodów otrzymywanych z budżetu państwa w 2026 r. w porównaniu z rokiem poprzednim. Z tego też względu obliczono dynamikę kwot uzyskanych w latach 2015–2026 w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wykres 3). W celach porównawczych w latach 2014–2024 zsumowano kwoty dochodów z tytułu udziału w dochodach PIT i CIT z kwotą subwencji, a następnie pomniejszono o wartość wpłat do budżetu państwa (tzw. Janosikowe). Umożliwiło to porównanie uzyskiwanych dochodów w całym analizowanym okresie (2014–2026).

Wykres 3. Dynamika r/r łącznej kwoty dochodów z tytułu udziałów w PIT, CIT i subwencji pomniejszonych o korektę zamożności na jednego mieszkańca [%]



* Z obliczeń wyłączono transfery jednorazowe w latach 2021–2024.

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że co do zasady widoczna jest dodatnia dynamika, co oznacza ogólny wzrost wielkości otrzymywanych środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Odchylenia od tej reguły są widoczne w określonych grupach, tj. w województwach, a w 2022 r. również w gminach wiejskich i powiatach. Ponadto szczególną uwagę zwraca 2024 r., w którym nastąpił znaczący wzrost subwencji oświatowej. Ten wzrost uzasadnia spadek dynamiki naliczanych dochodów w latach 2025–2026. W tym miejscu warto przypomnieć o luce w finansowaniu oświaty, tj. kwocie „dopłaty do subwencji” ponoszonej przez JST¹⁰.

W 2026 r. obserwuje się dynamikę naliczanych dochodów zbliżoną do poziomu z lat 2019 i 2023. W przypadku miast na prawach powiatu jest to nawet wartość nieco niższa.

Przyjmując, że 2026 r. jest dopiero drugim rokiem funkcjonowania nowego systemu naliczania dochodów JST, a pierwszym, w którym obowiązują praktycznie wszystkie zasady określone w ustawie, do interpretacji wyników należy podchodzić z pewną dozą ostrożności. **Niemniej jednak wszystkie korporacje samorządowe, skarbnicy, wóldarze, a także środowisko naukowe podkreślają zawłość nowego systemu, jak również jego nieprzejrzystość.** Zróżnicowana dynamika, konkretnie zaś jej spadek względem 2025 r., była zaskoczeniem dla wielu JST, a tym samym może negatywnie wpływać na realistyczność planowania budżetowego nawet w średnim okresie. **Dlatego też niezbędne są szczegółowe analizy scenariuszowe oraz wyposażenie służb finansowych w odpowiednią wiedzę i potrzebne umiejętności.** Docelowo pomoże to w zrozumieniu mechanizmów obecnego systemu finansowania i będzie

¹⁰ Więcej na ten temat w rozdziale Zmiany demograficzne a ich wpływ na sieć szkół i finanse oświaty samorządowej.

cennym wsparciem przy planowaniu działań rozwojowych i poszukiwaniu źródeł ich finansowania, a także ewaluacji skutków nowej u.o.d.

Pomimo wskazanych ograniczeń warto przyjrzeć się głównym wskaźnikom oceny sytuacji finansowej JST. Na podstawie danych z wykonania budżetu za lata 2014–2024, a także sprawozdań budżetowych za grudzień 2025 r. i projektów WPF 2026+ możliwa jest prezentacja najważniejszych zjawisk powstałych w wyniku oddziaływania nowej ustawy o dochodach JST na sytuację budżetów podsektora samorządowego i kierunków tego oddziaływania.

Struktura wydatków bieżących

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na strukturę tzw. wydatków bieżących netto, które w istotny sposób przekładają się na wskaźnik IPW, a następnie na przeliczeniową liczbę mieszkańców. Zaproponowane przez ustawodawcę obszary wydatkowe i ich struktura znajdują swoje źródło w danych za lata 2020–2022. Podkreślić należy, że był to szczególnie nietypowy okres, naznaczony pandemią COVID-19, jak również charakteryzujący się zmianami w systemie podatkowym, skutkującymi ubytkiem dochodów JST. Dodatkowo w 2021 r. zapoczątkowano niesystemowe rozwiązanie polegające na przekazywaniu jednorazowych transferów z budżetu państwa pod koniec roku budżetowego. Realizacja usług publicznych, zmieniająca się struktura demograficzna i inne zjawiska wpływają bowiem na poziom wydatków bieżących w określonych działach klasyfikacji budżetowej. Wzmaga to ożywioną dyskusję nie tylko o determinantach, lecz także o adekwatności obliczania struktury obszarów wydatkowych.

Tabela 4. Liczba JST, w których udziały poszczególnych obszarów wydatkowych są wyższe od przyjętych w nowej ustawie o dochodach JST

Obszar wydatkowy	Okres	G	M	P	W
Administracja publiczna	2020–2022	1757	37	135	8
	2021–2023	1756	39	166	9
	2022–2024	1794	40	209	9
Gospodarka komunalna	2020–2022	1080	49	n.d.	n.d.

Obszar wydatkowy	Okres	G	M	P	W
	2021–2023	943	47	n.d.	n.d.
	2022–2024	851	47	n.d.	n.d.
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2020–2022	985	27	n.d.	7
	2021–2023	994	26	n.d.	7
	2022–2024	1039	26	n.d.	9
Ochrona zdrowia	2020–2022	n.d.	n.d.	n.d.	8
	2021–2023	n.d.	n.d.	n.d.	4
	2022–2024	n.d.	n.d.	n.d.	3
Transport	2020–2022	807	10	191	5
	2021–2023	781	8	131	5
	2022–2024	779	7	86	5
Oświata i wychowanie – szkoły	2020–2022	1284	33	113	n.d.
	2021–2023	1298	38	151	n.d.
	2022–2024	1122	31	131	n.d.
Polityka społeczna	2020–2022	800	44	153	8
	2021–2023	881	45	153	5
	2022–2024	965	45	158	4
Oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	2020–2022	631	30	n.d.	n.d.
	2021–2023	636	34	n.d.	n.d.
	2022–2024	679	43	n.d.	n.d.

Obszar wydatkowy	Okres	G	M	P	W
Pozostałe wydatki bieżące	2020–2022	207	0	13	2
	2021–2023	114	2	11	0
	2022–2024	212	0	11	0

n.d. – oznacza, że dla danej kategorii JST wskazany obszar wydatkowy nie został wyodrębniony

Zielonym kolorem oznaczono zwiększenie liczby JST posiadających wyższy udział wydatków bieżących określonego obszaru wydatkowego względem średniej z lat 2020–2022.

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

Z zaprezentowanych w tabeli 4 danych wynika zróżnicowanie liczby JST, które posiadają wyższy udział określonego obszaru wydatkowego w wydatkach bieżących netto niż przyjęty w nowej ustawie o dochodach JST. Co do zasady w większości obszarów wydatkowych można dostrzec wzrost liczby JST charakteryzujących się wyższym udziałem danego obszaru wydatkowego w wydatkach bieżących netto. W szczególności jest to zauważalne w obszarze dotyczącym administracji publicznej i polityki społecznej. Przy założeniu braku zmienności wskaźnika struktury w przyjętym algorytmie prowadzi to do zniekształcenia wskaźnika IPW, a także nieprawidłowego wyliczenia liczby mieszkańców przeliczeniowych w poszczególnych JST. Podobny skutek może mieć niejednolite stosowanie w różnych JST poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej do tych samych operacji gospodarczych.

W ramach zapowiadanego monitorowania funkcjonowania systemu finansowego, oprócz wielokrotnie wskazywanej konieczności modyfikacji zestawu determinant, warto rozważyć również zmianę miary przyjętej do obliczania udziału obszaru wydatkowego w wydatkach bieżących netto. W każdej metodzie będą pojawiały się zmienne odstające, istotne jest jednak możliwie najlepsze dopasowanie zmiennych do warunków społeczno-ekonomicznych. Przykładowo w przypadku gmin zastąpienie średniej medianą spowodowałoby wzrost udziału obszaru „administracja publiczna” do poziomu około 29% (z obecnych 24%). Z kolei w przypadku powiatów mogłoby to być około 43% (zamiast 40%). Tym samym, biorąc pod uwagę wydatki z lat 2022–2024, okazałoby się, że

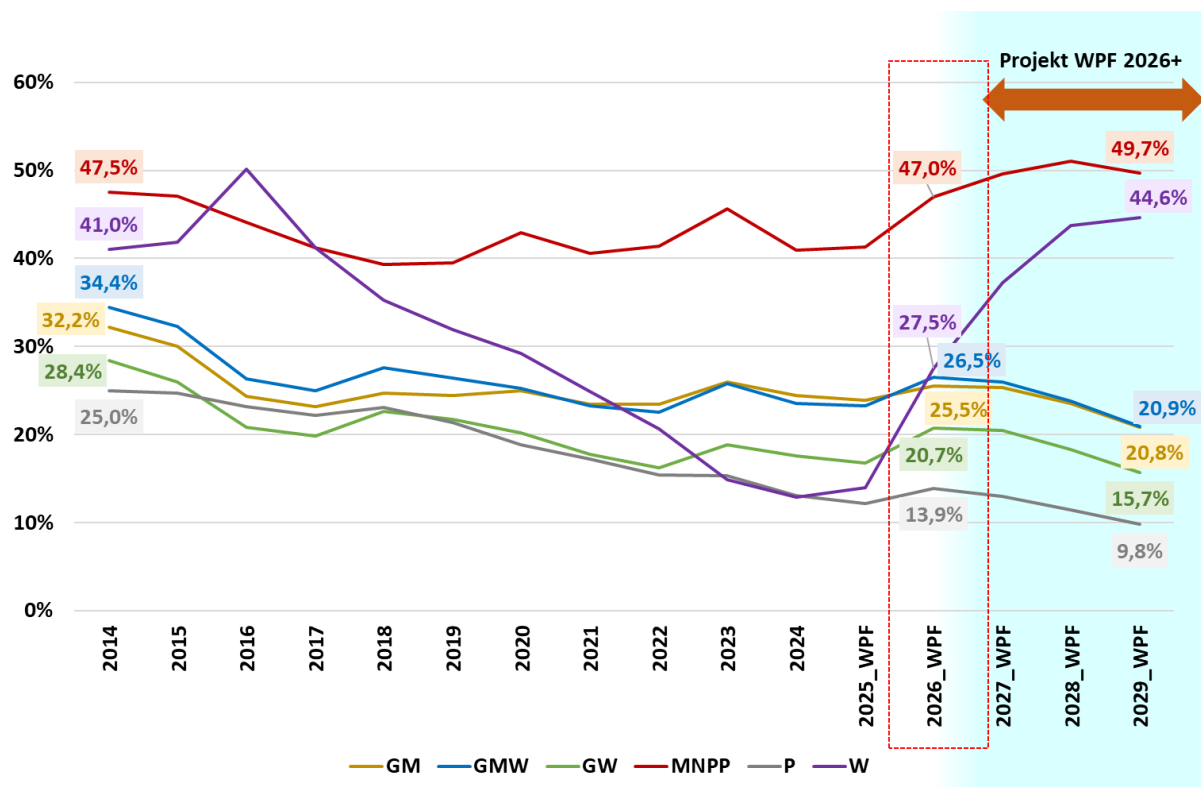
liczba powiatów posiadających wyższy udział tego obszaru wydatkowego zmniejszyłaby się z 209 do 170 JST.

Nie rozwiąże to jednak problemu JST, które np. ze względu na specyfikę lokalnej gospodarki (w tym również demografii) i inne uwarunkowania (np. środowiskowe) ponoszą relatywnie wyższe lub niższe wydatki bieżące netto. W tym celu zdecydowanie warta uwagi jest analiza przywoływanego wcześniej opracowania Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego.

Relacja długu do dochodów

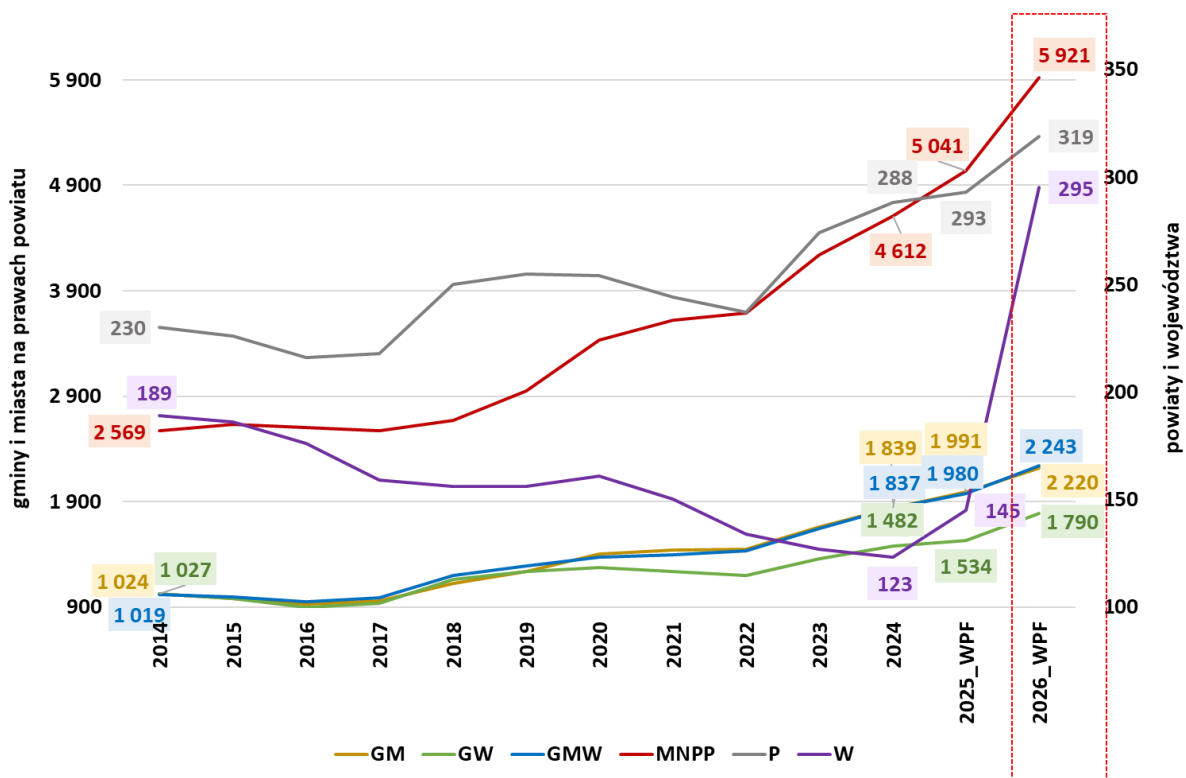
Jednym ze skutków nowej u.o.d. może być nieznaczna poprawa relacji długu do dochodów ogółem, która nastąpiła w 2025 r. (wykres 4). Jest to jednak kontynuacja trendu z lat wcześniejszych, kiedy to ograniczenie zadłużania się związane było z nieznanym poziomem ryzyka, wynikającym z nieznanych prawie do końca roku dochodów bieżących. W projektach WPF na 2026 r. widoczne jest istotne pogorszenie tego wskaźnika, czyli wzrost tej relacji, szczególnie w województwach i miastach na prawach powiatu. Nie oznacza to jednak zmniejszenia łącznej planowanej kwoty długu, która według projektów WPF na koniec 2026 r. ma wynieść ponad 143 mld zł wobec niespełna 120 mld zł w 2025 r. Znajduje to również potwierdzenie w wartościach kwoty długu w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Kilka czynników mogło spowodować ten prognozowany wzrost łączny dla JST, m.in.: prognozy zadłużenia WPF na początku roku są często wyższe niż wykonanie na koniec roku; różna jest sytuacja w aktywnym korzystaniu z długu przez MNPP i inne JST; jesteśmy w okresie między końcem poprzedniej a początkiem nowej perspektywy finansowej UE.

Wykres 4. Relacja kwoty długu do dochodów ogółem [%]



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

Wykres 5. Kwota długu w przeliczeniu na jednego mieszkańca [PLN]



Dla 2025 r. podano przewidywane wykonanie na podstawie danych z projektów WPF 2026+

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

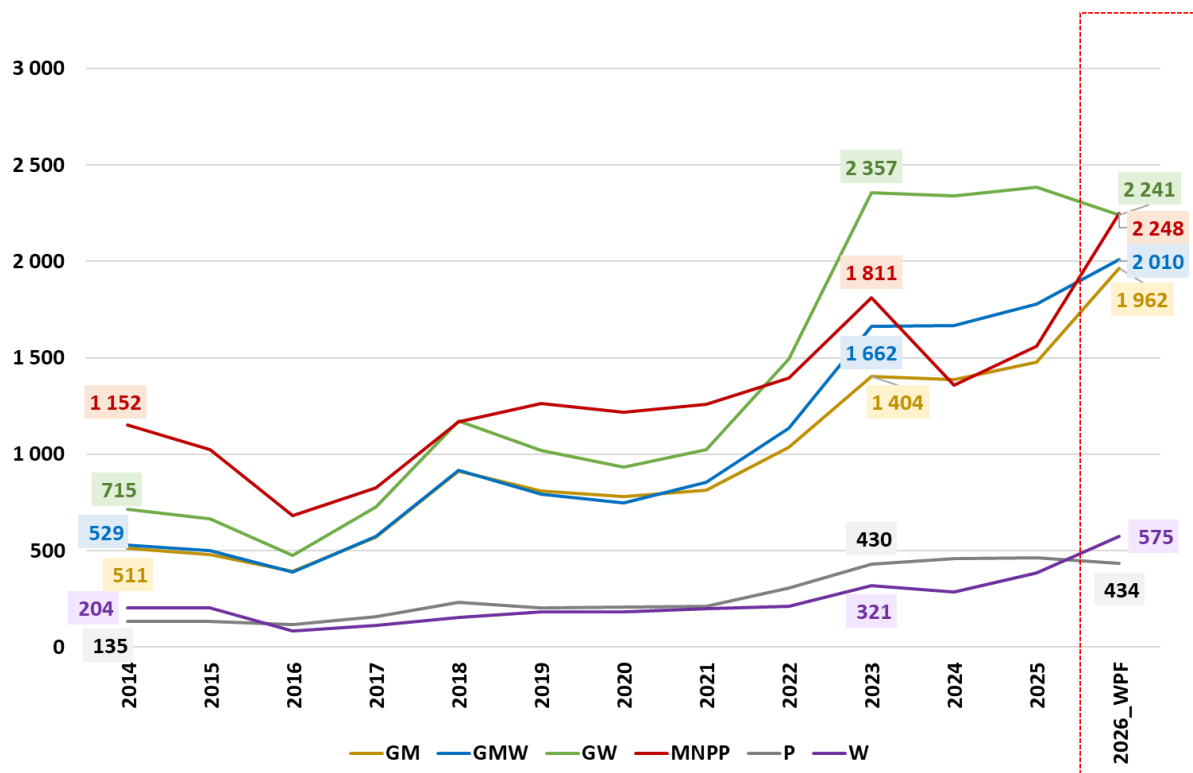
W zaprezentowanych danych widoczna jest kontynuacja wzrostowego trendu w zakresie kwoty długu w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wykres 5). W 2025 r. najniższą dynamiką charakteryzowały się gminy wiejskie (3,5%) i powiaty (1,7%). W całym okresie poddanym analizie najwyższą wartość kwoty długu na jednego mieszkańca miały miasta na prawach powiatu i jednocześnie w tej grupie (oraz w województwach) odnotowano najwyższą dynamikę w ujęciu rok do roku. W 2025 r. wzrost kwoty długu na jednego mieszkańca w grupie miast na prawach powiatu wyniósł 9,3%, a szacowany poziom wzrostu na 2026 r. może wynieść ponad 17%. Dodatkowo warto zaznaczyć, że w danych o przewidywanym wykonaniu za 2025 r. według projektów WPF 2026+ widoczny jest ogólny spadek relacji kwoty długu do dochodów ogółem. Wzrost tego wskaźnika odnotowano jedynie w przypadku miast na prawach powiatu (+0,4 pp.) i województw (+1,1 pp.). Z kolei najsilniejszy spadek wartości wskaźnika dotyczy gmin wiejskich (-0,8 pp.) i powiatów (-0,9 pp.). Ostateczny wniosek będzie możliwy do sformułowania po opublikowaniu sprawozdań rocznych za 2025 r. (tj. za cztery kwartały). Odnosząc się jednak do

całego podsektora samorządowego, można dostrzec pewne symptomy wskazujące na stabilizację dochodów i możliwości inwestycyjnych wskutek oddziaływania nowej u.o.d., choć realnie będzie można to ocenić dopiero po zakończeniu roku 2026.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2024 r. zmniejszyły się w stosunku do 2023 r. prawie we wszystkich kategoriach JST, natomiast w 2025 r. nastąpił wzrost tego wskaźnika do poziomu z 2023 r., kiedy to osiągnięto najwyższe wartości w analizowanym okresie (wykres 6). Wydaje się więc, że jednym z efektów nowej u.o.d. może być wzrost poziomu środków własnych na inwestycje. Liderem są tu dalej gminy wiejskie, a później miejsko-wiejskie. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że w momencie opracowania analizy nie są znane ostateczne kwoty wykonania budżetów JST ze względu na termin złożenia sprawozdań za cztery kwartały 2025 r.

Wykres 6. Kwota wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca [PLN]



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

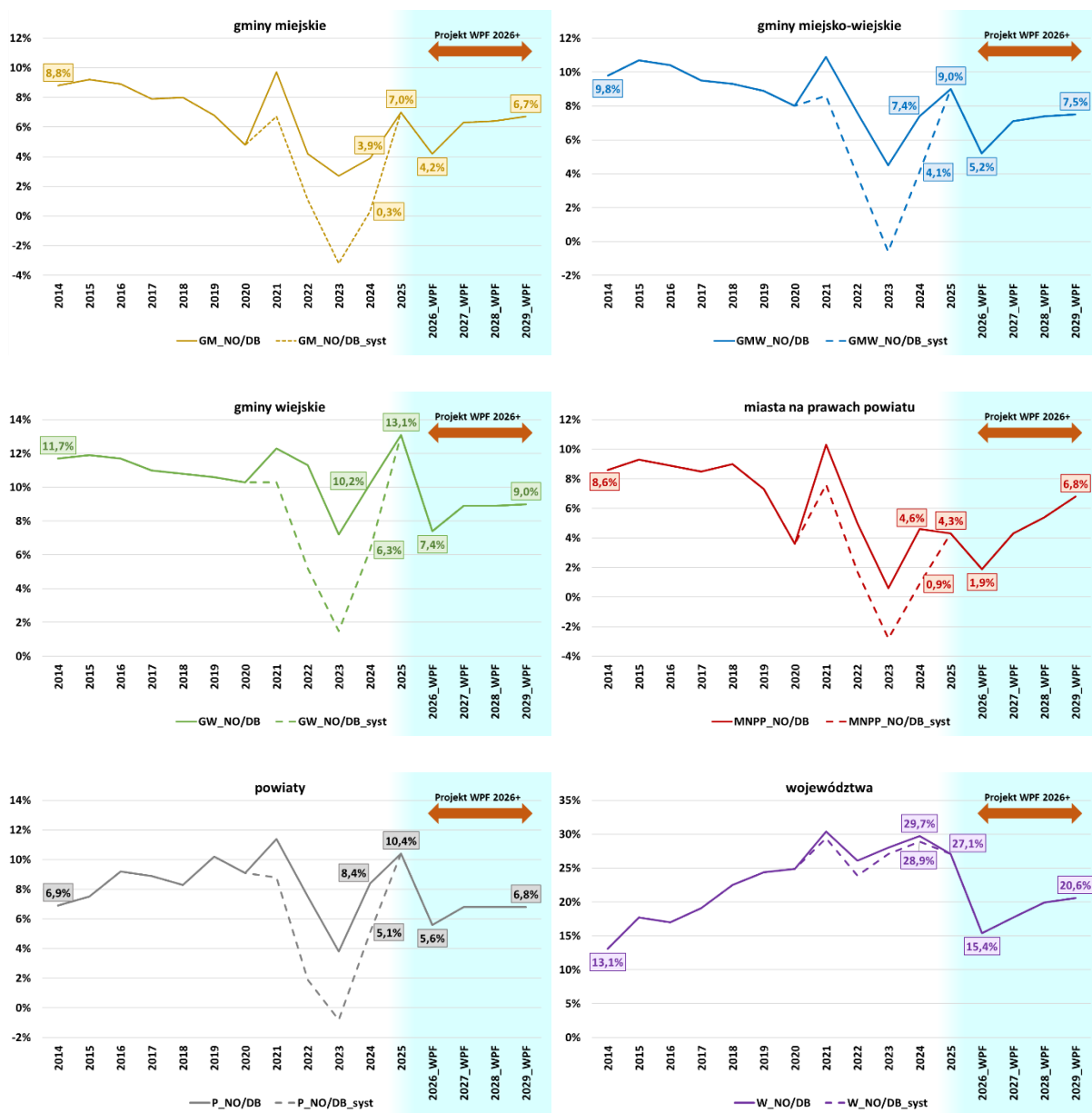
Nadwyżka operacyjna brutto

W danych pochodzących ze sprawozdań miesięcznych za grudzień 2025 r. widoczna jest poprawa nie tylko wydatków majątkowych na jednego mieszkańca, lecz także m.in. wskaźnika marży operacyjnej brutto¹¹, co może prowadzić do wniosku o pierwszych oznakach stabilizowania się sytuacji dochodowej JST. **Nie spowoduje to jednak rozwiązania wszystkich problemów, ponieważ kolejne etapy reformy samorządowych finansów powinny obejmować również inne obszary, takie jak np. wycena zadań zleconych czy też próba ograniczenia luki finansowej w oświacie.**

Warto też zauważyć, że dotychczasowe zróżnicowanie między kategoriami JST wciąż pozostaje. Najwyższą wartość nadwyżki operacyjnej brutto w 2025 r. mają gminy wiejskie (13,1%), później gminy miejsko-wiejskie (9%), gminy miejskie (7%) i miasta na prawach powiatu (4,3%).

¹¹ Przez wskaźnik marży operacyjnej rozumie się relację nadwyżki operacyjnej brutto do dochodów bieżących. Oczekiwany jest wzrost wartości wskaźnika, który wskazuje na poprawę sytuacji finansowej.

Wykres 7. Relacja nadwyżki operacyjnej brutto do dochodów bieżących [%]



NO/DB – relacja rzeczywistej nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących

NO/DB_Syst – relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących – ujęcie systemowe po odjęciu jednorazowych transferów w latach 2021–2024

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

Z punktu widzenia wstępnej oceny sytuacji finansowej JST w 2025 r. i oddziaływania nowych przepisów na finanse lokalne istotny jest wskaźnik relacji nadwyżki operacyjnej brutto do dochodów bieżących. W tym miejscu należy przypomnieć o jednorazowych transferach z budżetu państwa (tzw. kroplówce) w latach 2021–2024, które miały charakter niesystemowy. Z tego względu na wykresie Relacja nadwyżki operacyjnej brutto do dochodów bieżących [%]

zaprezentowano również wartości wskaźnika po wyłączeniu wspomnianych transferów (NO/DB_Syst).

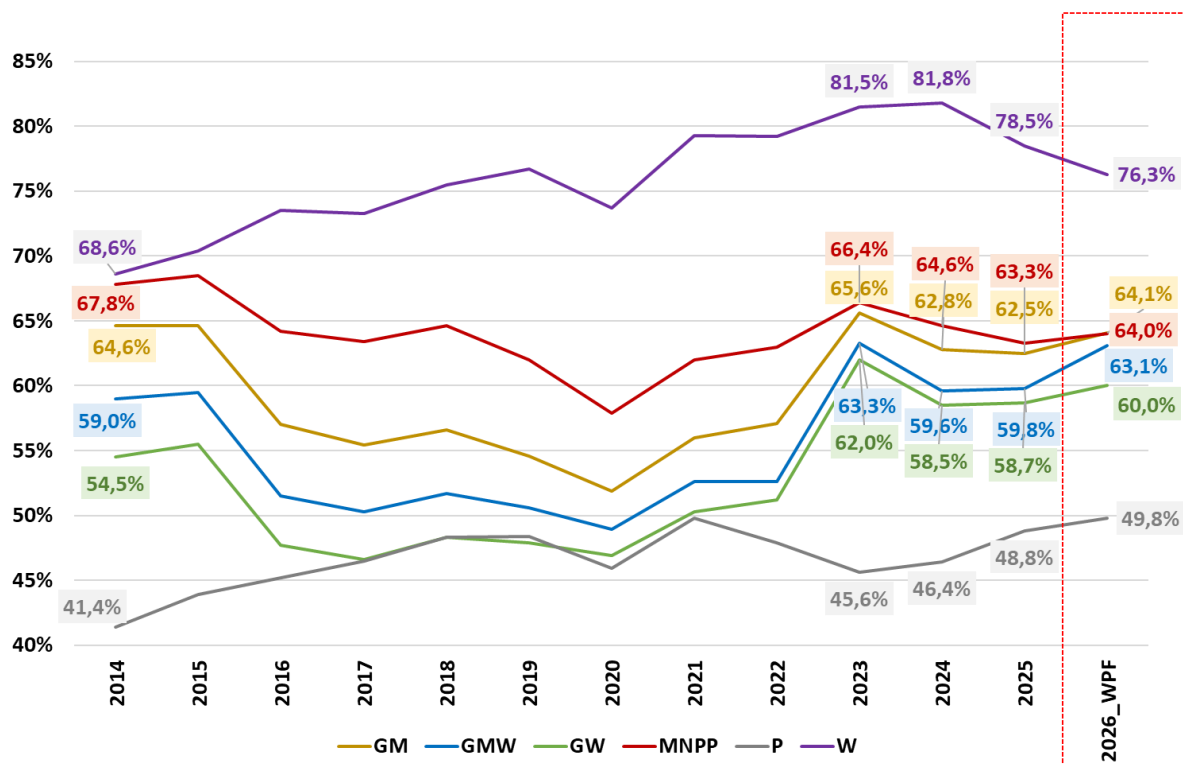
Odnosząc się zatem do „systemowych” wartości wskaźnika, należy zwrócić uwagę, że prawie we wszystkich kategoriach JST w 2025 r. sytuacja poprawiła się w stosunku do roku poprzedniego. Wyjątkiem były województwa samorządowe, w których odnotowano nieznaczny spadek poziomu omawianego wskaźnika, choć ta kategoria JST w porównaniu z pozostałymi ma szczególnie stabilną sytuację budżetów. Gdy spojrzeć na sytuację finansową całości podsektora samorządowego, widoczny jest w latach 2024=>2025 pierwszy efekt oddziaływania nowych uwarunkowań systemowych.

Niemniej jednak w prognozach na 2026 r., pomimo ogólnego wzrostu kwoty dochodów samorządów terytorialnych z tytułu udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT oraz subwencji ogólnej, we wszystkich kategoriach JST widoczny jest spadek poziomu wskaźnika. Należy przy tym zauważyć, że podobna sytuacja występowała w latach wcześniejszych, co wynika np. z ostrożnościowego planowania budżetów JST na etapie projektów. Analiza danych pochodzących z projektów WPF 2026+ wskazuje, że potencjalny niedobór środków JST będą niwelowały planowanymi przychodami z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji, a koszty obsługi długu będą przesuwane na lata późniejsze. Niezbędne są zatem stabilne dochody, adekwatne do szybciej niż inflacja rosnących jednostkowych kosztów świadczonych usług publicznych.

Na obecnym etapie nie można jednoznacznie stwierdzić, w jaki sposób ukształtuje się sytuacja w 2026 r., gdyż będzie to uzależnione od przebiegu wykonania budżetu w poszczególnych okresach roku. Interesująca jest jednak relacja dochodów bieżących do dyspozycji względem całkowitych dochodów bieżących budżetu, która w 2025 r. w większości JST osiągnęła niższe wskaźniki.

Relacja dochodów bieżących do dyspozycji do kwoty dochodów bieżących

Wykres 8. Relacja dochodów bieżących do dyspozycji do kwoty dochodów bieżących [%]



Przez dochody bieżące do dyspozycji rozumie się kwotę dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki na zadania bieżące oraz o oświatową część subwencji ogólnej (do 2024 r. włącznie) lub o potrzeby oświatowe (od 2025 r. włącznie). Są to środki, które co do zasady nie mają specjalnego przeznaczenia określonego przepisami prawa.

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

Jednym z aspektów, który jest istotny z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej JST w warunkach zmienionego systemu finansowania, jest wskaźnik dochodów bieżących do dyspozycji w relacji do dochodów bieżących. W 2025 r. nastąpił spadek wartości wskaźnika względem 2024 r. Na 2026 r. prognozowany jest zaś relatywny wzrost poziomu udziału dochodów bieżących do dyspozycji w dochodach bieżących (wykres 8). Jednocześnie w 2025 r. zwiększyła się liczba JST z naliczoną korektą zamożności w porównaniu z liczbą JST, które dokonały wpłaty do budżetu państwa w 2024 r. W pierwszym roku obowiązywania nowej u.o.d. może to być jednak skutek zmienionych zasad systemu wyrównawczego. Ponadto warto wskazać, że w 2025 r. nowy system nie obowiązywał w pełni, gdyż punktem wyjścia był określony stan faktyczny. Sytuacja będzie się zmieniać, przy

czym prognoza na 2026 r. wskazuje na wzrost wartości tego wskaźnika we wszystkich poza województwami kategoriach JST. W wypadku województw w 2026 r. nastąpił jednak ogólny spadek naliczonych dochodów względem 2025 r. Projekty WPF na 2026 r. przygotowane przez JST wskazują na prognozowane stabilizowanie się poziomu dochodów. Podkreślić jednak należy, że niniejsza analiza jest opracowywana w początkowym okresie funkcjonowania nowej u.o.d.

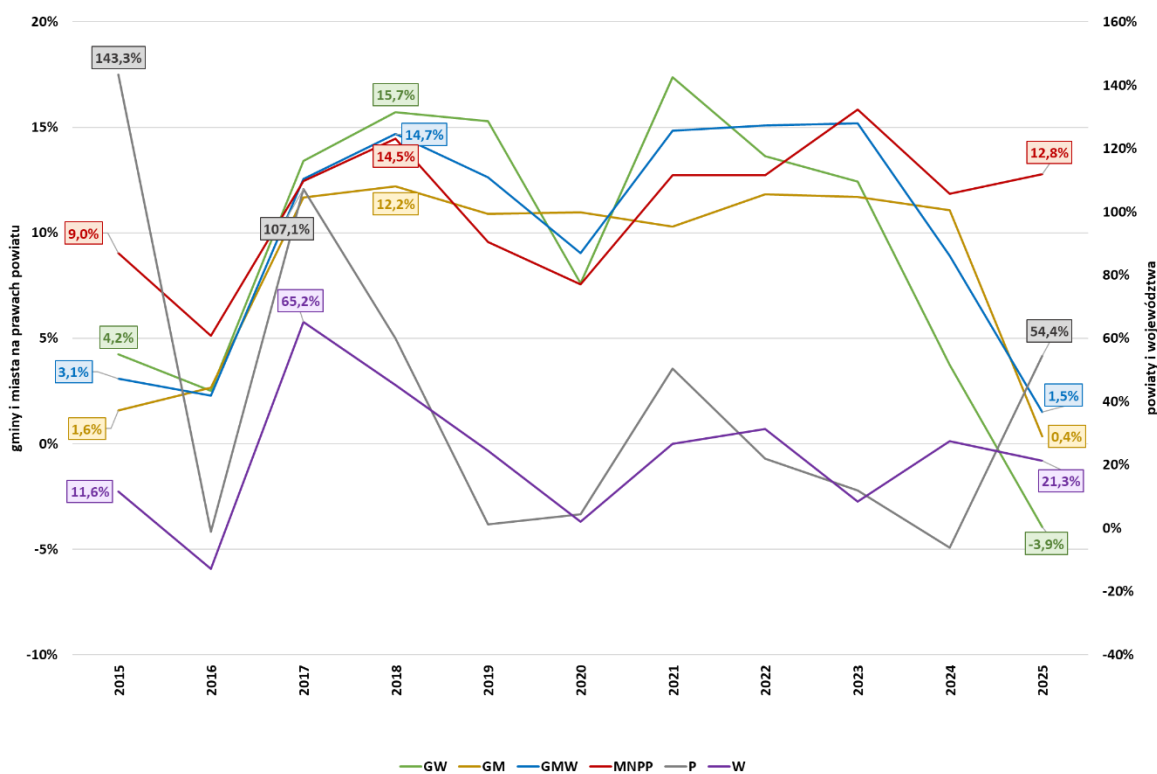
Luka finansowa w edukacji

Istotnym kierunkiem wydatków w budżetach lokalnych jest realizacja usług oświatowych. Nowa u.o.d. zlikwidowała oświatową część subwencji ogólnej, zastępując ją tzw. potrzebami oświatowymi. Z tego względu kluczową informacją jest oddziaływanie tzw. luki finansowej w edukacji na sytuację finansową JST. W niniejszym opracowaniu zjawisko luki finansowej w edukacji jest definiowane jako wielkość środków finansowych, które JST dokładają z własnych dochodów „do dyspozycji” do sfinansowania pełnej puli wydatków bieżących. Sposób obliczenia wielkości luki finansowej w edukacji nie jest przyjęty w jednoznaczny sposób przez wszystkie zainteresowane strony debaty publicznej. Ważna jest odpowiedź na pytanie o składowe wykorzystywane do obliczenia luki finansowej w oświacie (zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków). Co do zasady i po stronie dochodów, i po stronie wydatków należy wyłączyć wielkość odpowiadającą pozyskanym dotacjom i środkom na zadania bieżące. Problematyczna pozostaje jednak kwestia jednolitego zastosowania klasyfikacji budżetowej np. do dotacji związanych z finansowaniem wydatków z zakresu wsparcia usługi edukacyjnej skierowanej do uczniów z Ukrainy. Analiza sprawozdań budżetowych na poziomie jednostkowym wskazuje, że sposób klasyfikowania środków zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków nie jest jednolity. Występują bowiem sytuacje, gdy przedmiotowe środki były klasyfikowane w innych rozdziałach niż 801 i 854. Bez względu na sposób obliczania luki finansowej (z włączeniem lub wyłączeniem ww. wydatków) brak spójności stosowania klasyfikacji budżetowej wpływa na zniekształcenie ostatecznej wielkości luki finansowej w oświacie.

W kontekście nowej u.o.d. opisana sytuacja ma znaczenie także w zakresie ustalenia struktury wydatków bieżących netto. Przykładowo z wyliczeń wyłączony zostaje dział 758, w którym niektóre samorządy ujmowały otrzymane dotacje na

ww. cele. Mając na uwadze konieczność przedstawienia kompletnego obrazu zawartego w sprawozdaniach budżetowych, w niniejszej części nie wyłączono z wydatków środków dotyczących świadczonego wsparcia dla dzieci z Ukrainy. Tym samym w niniejszej części przez lukę finansową w edukacji należy rozumieć różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o otrzymane dotacje i środki na zadania bieżące w działach 801 i 854. Z obliczeń wyłączono również dochody i wydatki z czwartą cyfrą paragrafu inną niż „0”. Z kolei po stronie dochodów bieżących do 2024 r. ujmowano wpływy z oświatowej części subwencji ogólnej. Począwszy od 2025 r. przyjęto założenie, że wartość ta została zastąpiona kwotą tzw. potrzeb oświatowych.

Wykres 9. Dynamika luki finansowej w edukacji [%]

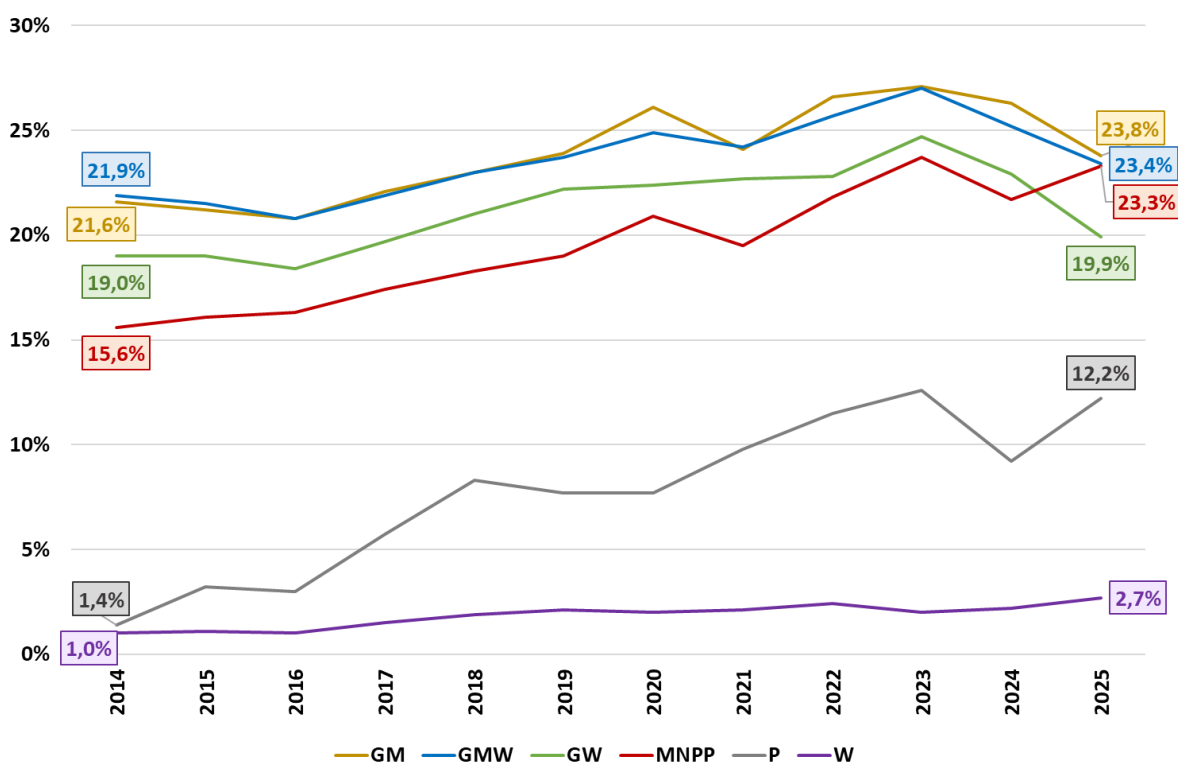


Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

Analiza danych pozwala zauważyć, że co do zasady od 2024 r. maleje tempo przyrostu luki finansowej w edukacji (wykres 9). Wyjątkiem w 2024 r. są województwa, a w 2025 r. – miasta na prawach powiatu i powiaty. Dla wszystkich JST szacunkowa wartość luki finansowej w edukacji w 2025 r. wzrosła o niewiele ponad 7% względem roku ubiegłego. Przykładowo w 2023 r. tempo przyrostu tej wielkości wynosiło ponad 14%. Począwszy od 2024 r. jest zatem obserwowane

wolniejsze tempo pogłębiania się luki finansowej w edukacji. Z punktu widzenia oceny sytuacji finansowej JST warto jednak zwrócić uwagę np. na relację luki finansowej w oświacie względem dochodów bieżących do dyspozycji. Wskaźnik ten pozwoli odpowiedzieć na pytanie o to, w jakiej części JST finansują szeroko rozumiane usługi oświatowej z własnych środków, które mogłyby zostać przeznaczone na inne zadania.

Wykres 10. Relacja luki finansowej w edukacji do dochodów bieżących do dyspozycji [%]



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

Wykres Relacja luki finansowej w edukacji do dochodów bieżących do dyspozycji [%] przedstawia relację wydatków na uzupełnienie luki finansowej w edukacji do bieżących dochodów własnych, które co do zasady nie mają przypisanego szczególnego przeznaczenia (tzw. dochody bieżące do dyspozycji). W większości podtypów JST po 2023 r. zaobserwowano spadek obciążenia tej kategorii dochodów środkami przeznaczonymi na dopłaty do zadań oświatowych. W 2025 r. sytuacja gmin nadal się poprawiała, natomiast wzrosły wskaźniki w grupie powiatów oraz miast na prawach powiatu. Wzrost ten najprawdopodobniej

związany był przede wszystkim z wprowadzonymi w algorytmie podziału potrzeb oświatowych nowymi zasadami finansowania uczniów w spektrum autyzmu (szczegółowy opis tego zagadnienia znajduje się w rozdziale Zmiany demograficzne a ich wpływ na sieć szkół i finanse oświaty samorządowej). Na wielkość luki finansowej w edukacji zasadniczy wpływ wywiera bowiem łączna kwota ustawowych potrzeb oświatowych oraz algorytm jej podziału, podobnie jak w przeszłości wielkość luki zależała w dużej mierze od wysokości subwencji oświatowej i zasad jej podziału. Dlatego trudno obecnie – po jednym roku funkcjonowania nowych rozwiązań – dokładnie ocenić, jaki wpływ na relację luki finansowej w oświacie do dochodów bieżących do dyspozycji miała nowa u.o.d.

W debacie publicznej przewija się problematyka działań, które mogłyby spowodować ograniczenie luki finansowej w oświacie. Wśród przedkładanych propozycji pojawiają się postulaty zwiększenia decyzyjności organów JST w zakresie kształtowania sieci szkół i placówek oświatowych. Na obecnym etapie wymagana jest bowiem zgoda kuratora. Warto jednak podkreślić, że istotną rolę przy potencjalnej optymalizacji sieci szkół i placówek oświatowych będą odgrywać również czynniki polityczne powiązane z tzw. cyklem wyborczym lub politycznym cyklem budżetowym.

Abstrahując od powyższych kwestii, należy uznać za uzasadnioną próbę prezentacji skutków potencjalnego ograniczenia luki finansowej w oświacie. Wykres Zmiany łącznej liczby uczniów klas pierwszych liceów, techników i branżowych szkół I stopnia przedstawia relację nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących w poszczególnych grupach JST wyliczoną przy założeniu, że w każdym uwzględnionym roku luka finansowa w edukacji była o 10% mniejsza od rzeczywistej. Prezentuje więc hipotetyczne korzyści, które mogłyby się pojawić w wyniku ograniczenia wielkości tej luki.

Wykres 11. Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących [%] wyliczona przy założeniu, że luka finansowa w oświacie była o 10% mniejsza od rzeczywistej



Relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących jest określana również jako marża operacyjna.

NO/DB – relacja rzeczywistej nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących

NO/DB_Syst – relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących – ujęcie systemowe po odjęciu jednorazowych transferów w latach 2021–2024

NO/DB_Syst_EDU – relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących – ujęcie systemowe po odjęciu jednorazowych transferów w latach 2021–2024 przy założeniu ograniczenia luki finansowej w edukacji o 10%

Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF i GUS BDL.

Potencjalny skutek ograniczenia luki finansowej w edukacji dla finansów JST zaprezentowano na tle tzw. marży operacyjnej, tj. relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących. Dodatkowo w latach 2021–2024 wyodrębniono wskaźnik marży operacyjnej w ujęciu systemowym (NO/DB_Syst), tj. z wyłączeniem jednorazowych transferów z budżetu państwa (tzw. kroplówek). Potencjalną konsekwencją ograniczenia luki finansowej w edukacji przy – poczynionym wcześniej założeniu jej 10-procentowego zmniejszenia – będzie wzrost wskaźnika marży operacyjnej o 1,5%.

Niezbędne jest wspólne podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia skutków finansowych dopłat do zadań oświatowych w długiej perspektywie. Wysiłki te musi podejmować zarówno strona samorządowa – dokonując optymalizacji tam, gdzie jest to możliwe – jak i rządowa, poprzez wprowadzanie korzystnych rozwiązań systemowych. Należy bowiem mieć na uwadze postępujące zjawisko depopulacji, którego konsekwencje już obecnie widać w finansach lokalnych. Zarówno w przypadku oświaty, jak i pozostałych usług publicznych może to skutkować rosnącym kosztem jednostkowym. Dlatego też w kolejnej części opracowania uwaga zostanie zwrócona na wpływ zmian demograficznych na finanse oświatowe.

Zmiany demograficzne a ich wpływ na sieć szkół i finanse oświaty samorządowej

Niniejsza część opracowania poświęcona jest zależnościom między zmianami demograficznymi a organizacją i kosztami funkcjonowania ogólnodostępnych przedszkoli oraz szkół dla dzieci i młodzieży. Autorzy przedstawiają prognozę zmian liczby uczniów oraz prawdopodobne konsekwencje tych zmian dla finansów JST.

Czynniki wpływające na wydatki oświatowe

Wydatki osobowe pochłaniają zwykle w oświacie ponad 80% wydatków bieżących bez dotacji. W puli wydatków osobowych dominują zaś wydatki na wynagrodzenia nauczycieli (w przedszkolach stanowią około 63%, a w szkołach ogólnodostępnych – ponad 82%). O całkowitej kwocie wynagrodzeń decyduje zatem przede wszystkim liczba etatów przeliczeniowych nauczycieli, a ta w

największym stopniu zależy od liczby oddziałów¹². Na poziom zatrudnienia wpływają także ramowe plany nauczania, podziały oddziałów na grupy oraz organizowanie zajęć międzyoddziałowych, a także etaty wsparcia, czyli np. bibliotekarzy, pedagogów, psychologów i nauczycieli wspierających kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami.

Zdecydowana większość wydatków jest pochodną liczby oddziałów, choć oczywiście należy też pamiętać o wydatkach rzeczowych oraz wydatkach na utrzymanie administracji i obsługi, które są związane głównie z samymi szkołami i przedszkolami (oraz obiektami, które one zajmują). Średnią liczbę uczniów w oddziale możemy więc potraktować jako istotny wskaźnik kosztowy, który silnie rzutuje na wydatki przypadające na jednego ucznia.

Z perspektywy przeciętnego samorządu kluczowy jest jednak nie tyle poziom wydatków oświatowych, ile różnica między tymi wydatkami a środkami otrzymywanymi od państwa na utrzymanie oświaty, czyli wielkość luki finansowej w oświacie. Tymczasem finansowanie szkół ze strony państwa było bardzo silnie powiązane z liczbą uczniów (pieniądz szedł za uczniem). Po zmianach w 2025 r. praktycznie nadal tak jest w odniesieniu do samorządów terytorialnych, które otrzymują subwencję.

W tych warunkach spadek liczby uczniów, któremu nie będzie towarzyszyć proporcjonalne zmniejszenie liczby oddziałów (a od pewnego momentu – także i szkół), przyczyni się do powiększenia luki finansowej w oświacie.

Skutki długotrwałego spadku liczby uczniów na przykładzie gimnazjów

Pierwsi uczniowie przeszli do gimnazjów z szóstych klas szkół podstawowych w 1999 r. – było ich wtedy ponad 600 tys. Nowo utworzone sieci gimnazjów były

¹² W niniejszym opracowaniu pojęcia „klasa” konsekwentnie używane jest jako określenia dla poziomu (roku) nauczania. Pojęcie „oddział” oznacza zaś podstawową jednostkę organizacyjną szkoły, czyli grupę uczniów (część klasy), którzy razem odbywają większość lekcji.

przeważnie racjonalne z perspektywy ekonomicznej – składały się na nie bowiem szkoły na tyle duże, że można w nich było organizować spore oddziały.

Z powodów demograficznych liczba pierwszoklasistów w gimnazjach zaczęła się zmniejszać już w 2000 r. i spadek ten trwał aż do ostatniego naboru w 2016 r. (zob. wykres Zmiany łącznej liczby uczniów pierwszej klasy gimnazjów samorządowych, który przedstawia zmiany liczby uczniów pierwszej klasy gimnazjów w latach szkolnych 2006/07–2016/17).

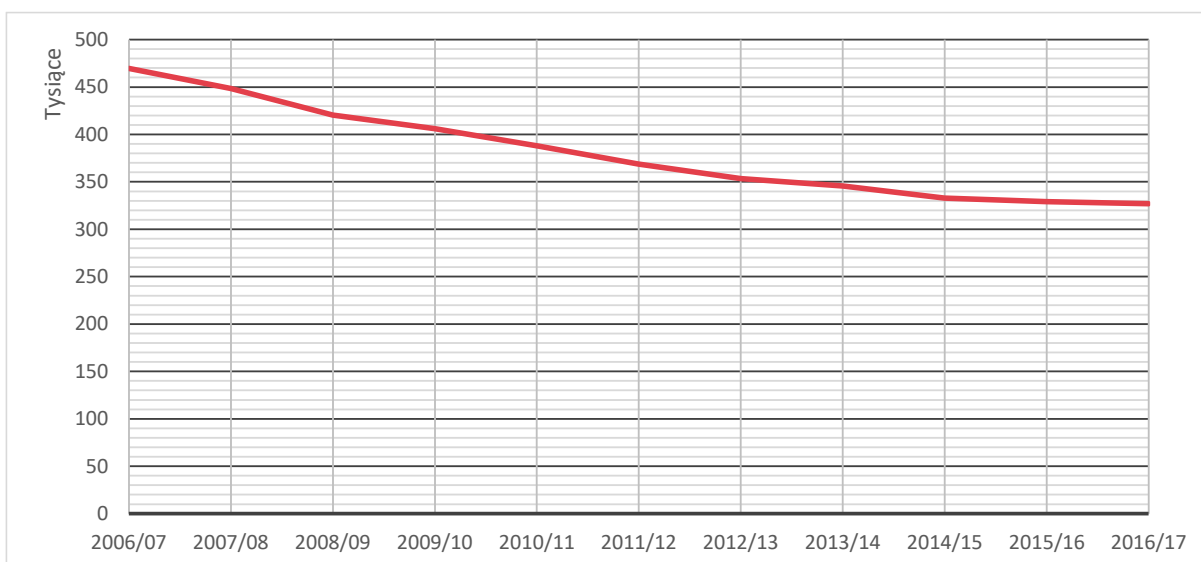
Wykresy Zmiany średniej liczby uczniów w szkole i średniej wielkości oddziałów – gimnazja samorządowe w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców i Zmiany średniej liczby uczniów w szkole i średniej wielkości oddziałów – gimnazja samorządowe na wsi przedstawiają zmiany średniej liczby pierwszoklasistów (lewa oś pionowa) oraz średniej wielkości oddziału (prawa oś) w szkołach położonych w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców i na wsi. Widoczne jest silne powiązanie spadku liczby uczniów przychodzących do szkoły z wielkościami oddziałów: w latach 2006/07–2016/17 przeciętna liczba uczniów klasy pierwszej spadła o 29% w miastach i o 31% na wsi, oddziały zmniejszyły się odpowiednio o 5% i 11%. Można przyjąć, że w podobnym stopniu wzrosły wydatki na jednego gimnazjalistę i warto zwrócić uwagę, że zjawisko to, choć w mniejszym natężeniu, wystąpiło także w dużych szkołach miejskich.

Doświadczenie uczy, że powiązanie liczb pierwszoklasistów w szkołach z wielkościami oddziałów jest rezultatem wynikania, a nie przypadkowej korelacji, ponieważ w szkołach ze spadającą liczbą uczniów występuje zwykle zjawisko bezwładności organizacyjnej. Polega ona na tym, że organizacja szkoły lub przedszkola ma tendencję do utrzymywania się na niezmienionym poziomie mimo spadku liczby dzieci, które do nich przychodzą. Na przykład szkoła, która dla 100 kandydatów otwierała cztery oddziały klasy pierwszej, otwiera tyle samo oddziałów, gdy kandydatów jest tylko 80. Zmniejszenie liczby oddziałów (oraz innych parametrów organizacyjnych szkoły, takich jak np. liczba etatów wsparcia) następuje zwykle z opóźnieniem i skokowo, często też nie rekompensuje w pełni „strat” wynikających ze spadku liczby uczniów.

Bezwładność organizacyjna bywa wymuszana przez przepisy oświatowe, które mówią np., że w pierwszej klasie szkoły podstawowej nie można tworzyć oddziałów większych niż 25-osobowe. Dlatego w szkole tego typu przy 80

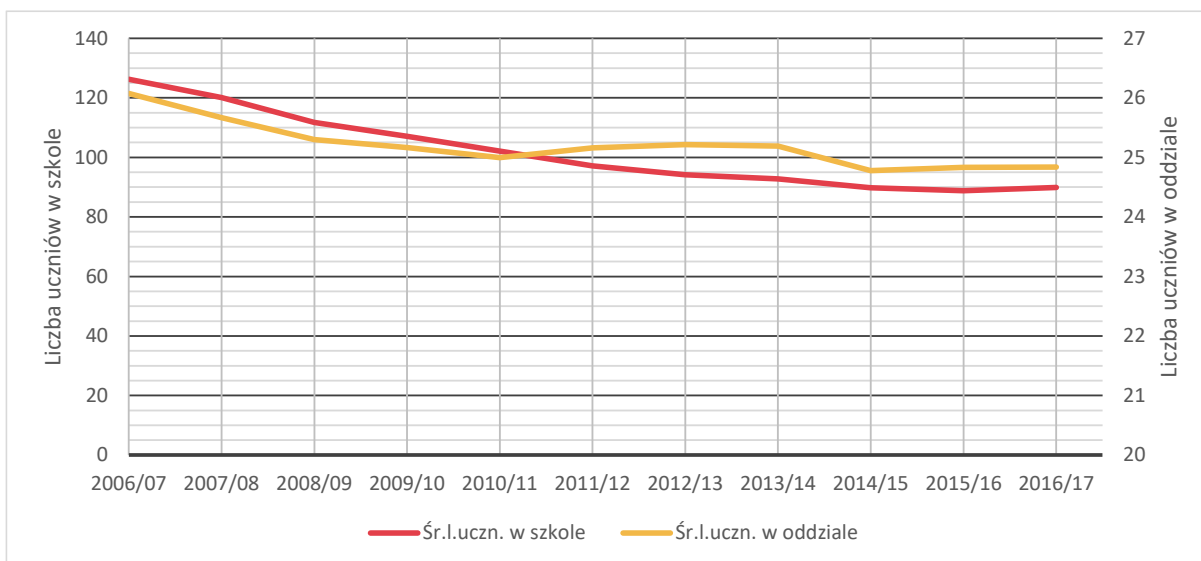
uczniach i tak muszą być utworzone cztery oddziały (w gimnazjach nie było tego ograniczenia, nie ma go też obecnie od czwartej klasy szkoły podstawowej). Często jednak bezwładność jest efektem negocjacji dyrektora szkoły z osobą zatwierdzającą arkusz organizacyjny.

Wykres 12. Zmiany łącznej liczby uczniów pierwszej klasy gimnazjów samorządowych



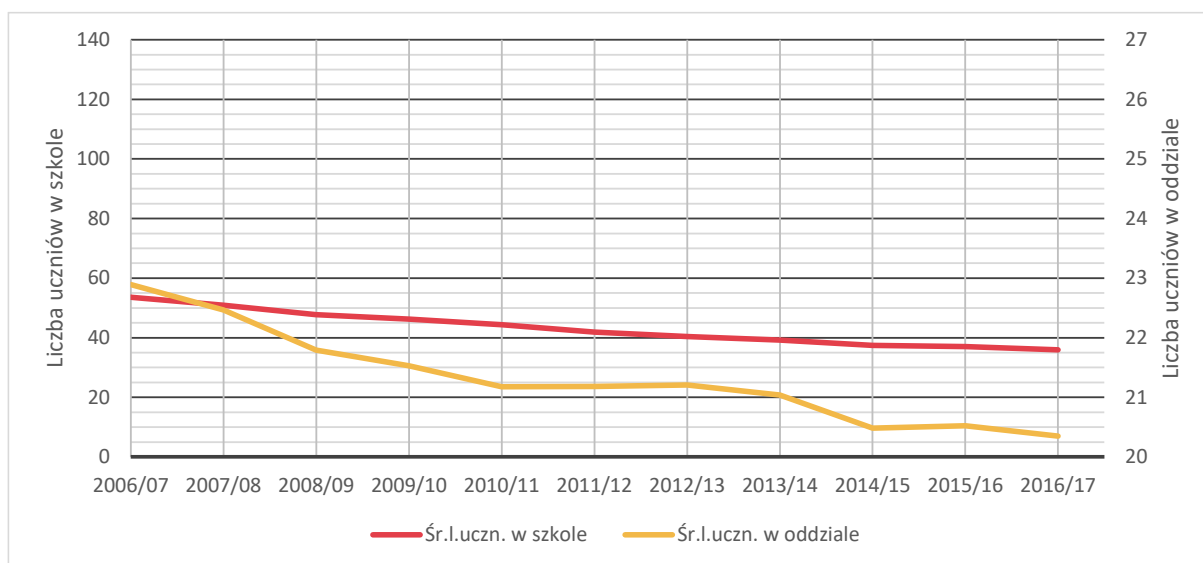
Źródło danych: opracowanie własne na podstawie bazy danych oświatowych Monitora Rozwoju Lokalnego.

Wykres 13. Zmiany średniej liczby uczniów w szkole i średniej wielkości oddziałów – gimnazja samorządowe w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie bazy danych oświatowych Monitora Rozwoju Lokalnego.

Wykres 14. Zmiany średniej liczby uczniów w szkole i średniej wielkości oddziałów – gimnazja samorządowe na wsi



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie bazy danych oświatowych Monitora Rozwoju Lokalnego.

Zmiany wielkości luki finansowej w oświacie

W niniejszym rozdziale luka finansowa w oświacie rozumiana jest jako różnica między bieżącymi wydatkami oświatowymi a bieżącymi dochodami oświaty samorządowej, przy czym do dochodów zalicza się także potrzeby oświatowe w rozumieniu ustawy o dochodach JST. Pominięte są zaś dochody i wydatki finansowane ze środków europejskich oraz związane z realizacją zadań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Luka procentowa jest ilorazem wielkości luki i dochodów.

Dochody i wydatki oświaty samorządowej oraz luka ujmowana kwotowo nieustannie rosną. W 2025 r. wydatki sięgnęły 153,5 mld zł, co przy niemal 108 mld dochodów dało ponad 45,5 mld luki (zob. wykres Bieżące wydatki i dochody oświaty samorządowej oraz luka finansowa w oświacie – wszystkie JST). Do 2016 r. luka ujmowana procentowo podlegała stosunkowo niewielkim zmianom, w 2017 r. zaczął się jednak jej gwałtowny wzrost (zob. wykres Procent luki finansowej w oświacie – wszystkie JST). Nieprzypadkowo zbiegło się to z reformą strukturalną oświaty.

W wyniku tej reformy samorządy gminne straciły nieźle zorganizowane gimnazja, a w ich miejsce pojawiły się klasy siódme i ósme szkół podstawowych. Oddziały gimnazjalne, mimo opisanego wyżej spadku liczebności, były o wiele większe od oddziałów szkół podstawowych. We wrześniu 2016 r. przeciętny oddział pierwszej klasy gimnazjum w mieście powyżej 5 tys. mieszkańców liczył 24,8 ucznia, rok później w oddziale siódmej klasy szkoły podstawowej było o prawie trzech uczniów mniej. W szkołach wiejskich spadek wielkości oddziału w siódmym roku nauki był jeszcze bardziej dotkliwy – z 20,3 do 16. Tymczasem subwencja na jednego ucznia szkoły podstawowej była prawie taka sama jak na gimnazjalistę.

Dodatkową presję kosztową spowodowało zwiększenie liczby przedszkolaków, które nastąpiło z powodu powrotu sześciolatków do przedszkoli i – bardzo pożądanego ze względów społecznych – upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Wiązało się to jednak ze zwiększonym wysiłkiem finansowym samorządów, ponieważ przedszkola, a zwłaszcza – otwarte zwykle przez o wiele więcej godzin niż na wsi – przedszkola miejskie, były dotowane tylko w niewielkim stopniu. Wystąpiły też inne czynniki kosztotwórcze, które najwyraźniej nie zostały w pełni zrekompensowane przez wzrost subwencji oświatowej, np. wprowadzenie standardów zatrudnienia nauczycieli specjalistów (pedagogów, psychologów itp.) oraz gwałtowny wzrost liczby uczniów z niepełnosprawnościami w szkołach ogólnodostępnych, zwłaszcza podstawowych.

Sytuacja finansowa oświaty w powiatach oraz powiatowej części miast na prawach powiatu (liceów, szkół zawodowych i policealnych oraz jednostek specjalnych) była specyficzna od momentu utworzenia w 1999 r. powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego. Luka finansowa oświaty powiatowej była i nadal pozostaje znacznie mniejsza w oświacie gminnej. Co więcej, w przeszłości wiele powiatów ziemskich miało lukę ujemną, czyli subwencja oświatowa przekraczała ich bieżące wydatki oświatowe (zob. wykres Procent luki finansowej w oświacie – w podziale na rodzaje JST). Działo się tak, ponieważ subwencja oświatowa w dużo większym stopniu zaspokajała potrzeby szkół ponadgimnazjalnych i nowych szkół ponadpodstawowych niż podstawowych. W przeszłości sytuację powiatów poprawiał korzystny poziom finansowania szkół i placówek specjalnych, który zwykle znacznie przekraczał ich rzeczywiste potrzeby. Obecnie jest inaczej – często ustawowe potrzeby oświatowe tych

jednostek są niższe od potrzeb rzeczywistych. Nadal jednak przeciętny powiat pokrywa z własnych środków znacznie mniejszą lukę finansową w oświacie niż przeciętna gmina, zwłaszcza miejska. Podobnie jest z miastami na prawach powiatu – powiatowy komponent ich oświaty sprawia, że mają one zwykle lukę wyraźnie niższą od gmin miejskich.

Po wielu latach wzrostu i utrzymywania bardzo wysokiego procentowego wskaźnika wielkości luki finansowej w oświacie w 2024 r. nastąpił jego wyraźny spadek (zob. wykres Procent luki finansowej w oświacie – wszystkie JST). Warto podkreślić, że w tym samym roku nastąpiła najwyższa od długiego czasu podwyżka wynagrodzeń nauczycieli. Tak silny spadek (o 11 p.p. w skali całego kraju) wskazuje na to, że skutki podwyżki zostały w tym roku w pełni zrekompensowane przez subwencję oświatową, co w przeszłości nie było regułą.

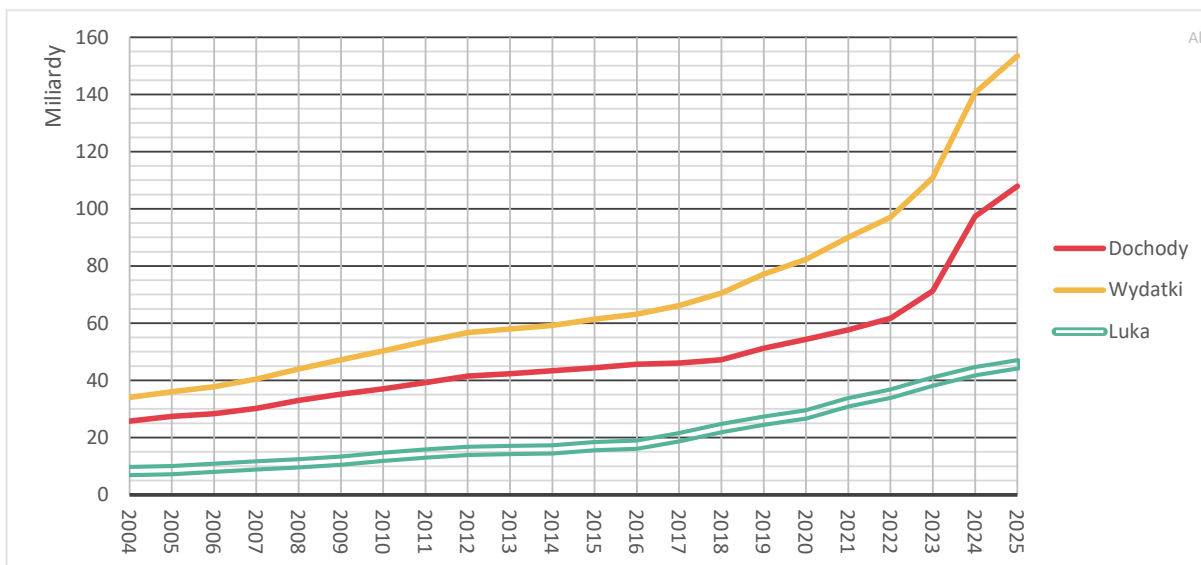
W 2025 r. procentowa luka znowu spadła i osiągnęła poziom niższy niż w 2017 r., spadek ten jednak nie dotyczył oświaty powiatowej – w powiatach ziemskich luka procentowa wzrosła, a w miastach na prawach powiatu utrzymała się na niezmiennym poziomie. Najprawdopodobniej miało to związek ze zmianą wprowadzoną w algorytmie podziału potrzeb oświatowych. Zmiana ta dotyczyła uczniów ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi. Rok wcześniej, gdy analogiczny algorytm służył jeszcze do podziału subwencji oświatowej, wszyscy uczniowie z odpowiednimi orzeczeniami otrzymywali jednakowe finansowanie. Tyle samo pieniędzy (dodatkowo 9,5 razy tyle, co na statystycznego ucznia bez niepełnosprawności) państwo przeznaczało więc na ucznia w spektrum autyzmu ze szkoły podstawowej, któremu przydzielono nauczyciela współorganizującego kształcenie w wymiarze pełnego etatu, oraz na ucznia liceum, który miał podobne orzeczenie i zerowy wymiar godzin wsparcia. Zasady wprowadzone w 2025 r. uzależniły poziom finansowania tych uczniów od liczby godzin udzielanego im wsparcia. W efekcie gwałtownie zmniejszyło się państwowe finansowanie bardzo wielu uczniów szkół ponadpodstawowych, którym w ogóle nie przyznano godzin z nauczycielem wspierającym kształcenie.

Wdrożenie w 2025 r. nowych zasad finansowania JST niewiele zmieniło z perspektywy oświaty większości samorządów, ponieważ o wysokości otrzymywanej subwencji przesądzają potrzeby oświatowe, wyliczane w sposób bardzo podobny jak wcześniej subwencja oświatowa. Opisywana wcześniej zmiana, która dotknęła oświatę powiatową, była w istocie rutynową – niezwiązaną

z reformą systemu finansowania – zmianą algorytmu podziału kwoty, którą państwo uznaje za wystarczającą dla oświaty samorządowej. Dlatego dla JST otrzymujących subwencję wielkość luki finansowej w oświacie ma bardzo istotne znaczenie. Samorządy, których dochody są na tyle duże, że nie otrzymują subwencji, znajdują się w innej sytuacji. I dla nich jednak wyliczona wysokość luki nadal może być ważnym punktem odniesienia.

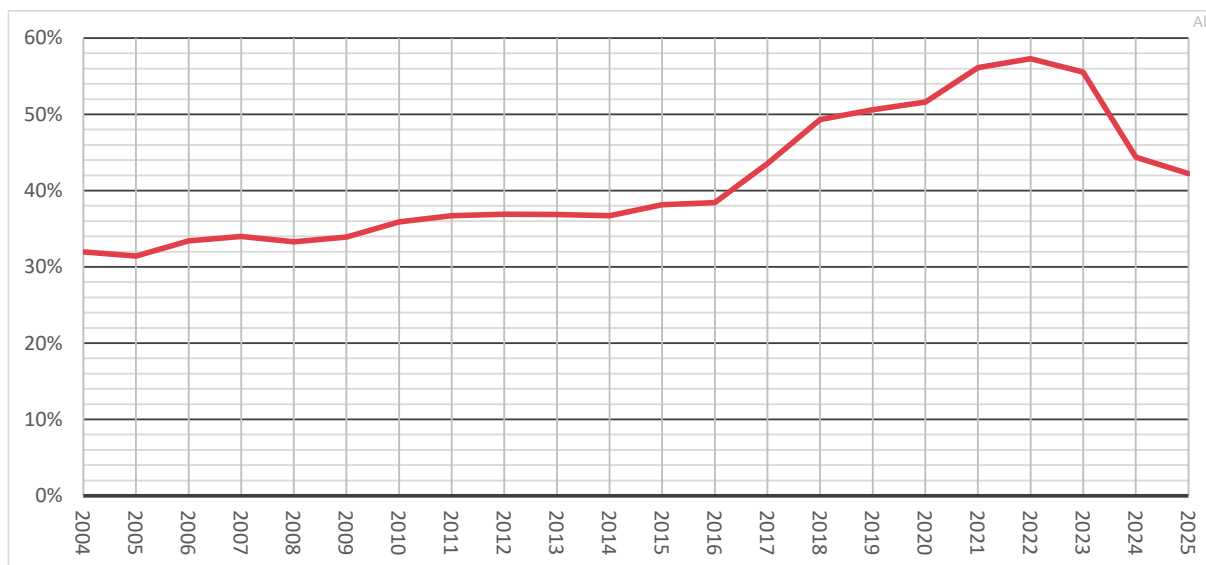
Dotychczasowe wahania wielkości luki wynikały głównie z (niekoniernie celowych) decyzji na szczeblu rządowym, czyli z tego, w jakim stopniu poziom państwowego finansowania oświaty odzwierciedlał wzrosty wydatków oświatowych samorządów. A owe wzrosty bardzo często również wynikały z decyzji zapadających na poziomie centralnym. Przy sile oddziaływania tych czynników ewentualny wpływ warunków demograficznych był praktycznie pomijalny. W przyszłości może być jednak inaczej.

Wykres 15. Bieżące wydatki i dochody oświaty samorządowej oraz luka finansowa w oświacie – wszystkie JST



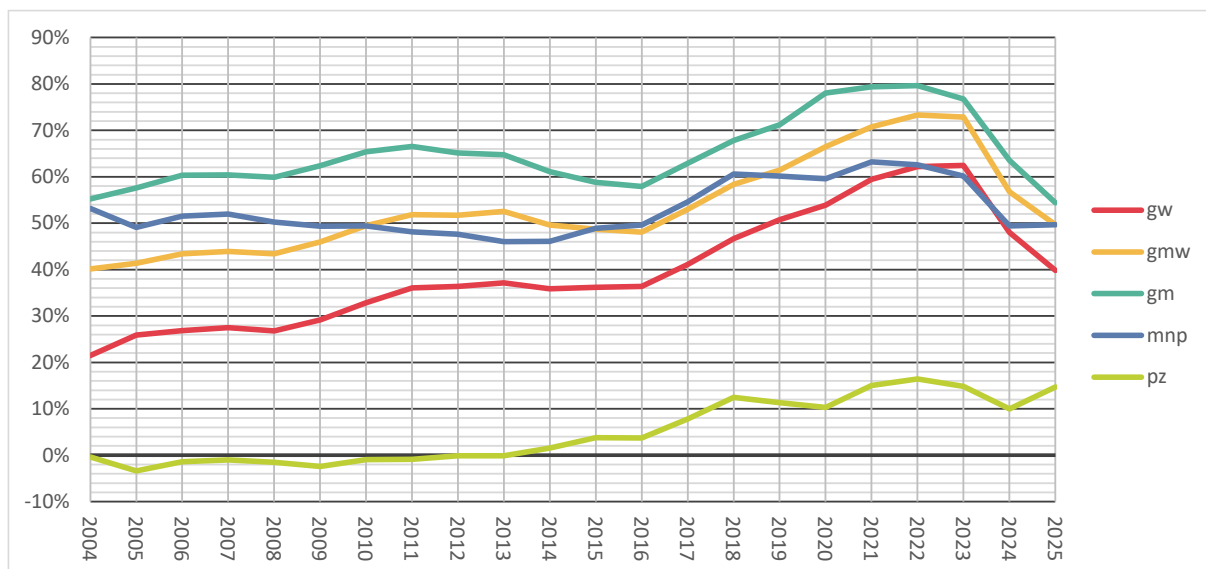
Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

Wykres 16. Procent luki finansowej w oświacie – wszystkie JST



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

Wykres 17. Procent luki finansowej w oświacie – w podziale na rodzaje JST¹³



Źródło danych: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych z BIP MF.

¹³ Znaczenie skrótów: gw – gminy wiejskie, gmw – gminy miejsko-wiejskie, gm – gminy miejskie, mnp – miasta na prawach powiatu, pz – powiaty ziemskie.

Prognozowane zmiany demograficzne w oświacie

Wykresy Zmiany liczby wychowanków przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych forma wychowania przedszkolnego–Zmiany łącznej liczby uczniów i przedszkolaków w jednostkach oświatowych szczebla gminnego zawierają dane rzeczywiste do roku szkolnego 2024/25 oraz prognozy¹⁴ demograficzne dla ogólnodostępnych¹⁵ przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz szkół dla dzieci i młodzieży niezależnie od ich organów prowadzących.

Według prognoz:

- Liczba przedszkolaków, która zaczęła spadać po rekordowym roku 2022/23 (kiedy przekroczyła 1,5 mln), będzie się szybko zmniejszać aż do początku trzeciej dekady XXI w., gdy na kilka lat ustabilizuje się na poziomie zbliżonym do 900 tys. (czyli o 40% mniejszym). Przed 2040 r. zacznie się kolejny okres spadku.
- Liczba uczniów klas pierwszych szkoły podstawowej osiągnęła lokalne maksimum (421 tys.) w roku 2024/25. W bieżącym roku szkolnym zaczął się

¹⁴ Prognozy zostały przygotowane na podstawie: danych o liczbach uczniów do roku szkolnego 2024/25, które pochodzą z bazy danych oświatowych Monitora Rozwoju Lokalnego (MRL) Związku Miast Polskich, dla której pierwotnym źródłem danych jest system informacji oświatowej (SIO), a także danych o ludności z Banku Danych Lokalnych GUS (do roku 2024) oraz niskiego scenariusza *Prognozy ludności na lata 2023–2060*, sporządzonej przez Główny Urząd Statystyczny. Przy czym bazowa prognoza liczby dzieci poniżej pierwszego roku życia została sporządzona przy założeniu, że odnotowane w latach 2023–2024 niedoszacowanie niskiego scenariusza prognozy GUS zostanie stopniowo zniwelowane do 2032 r.

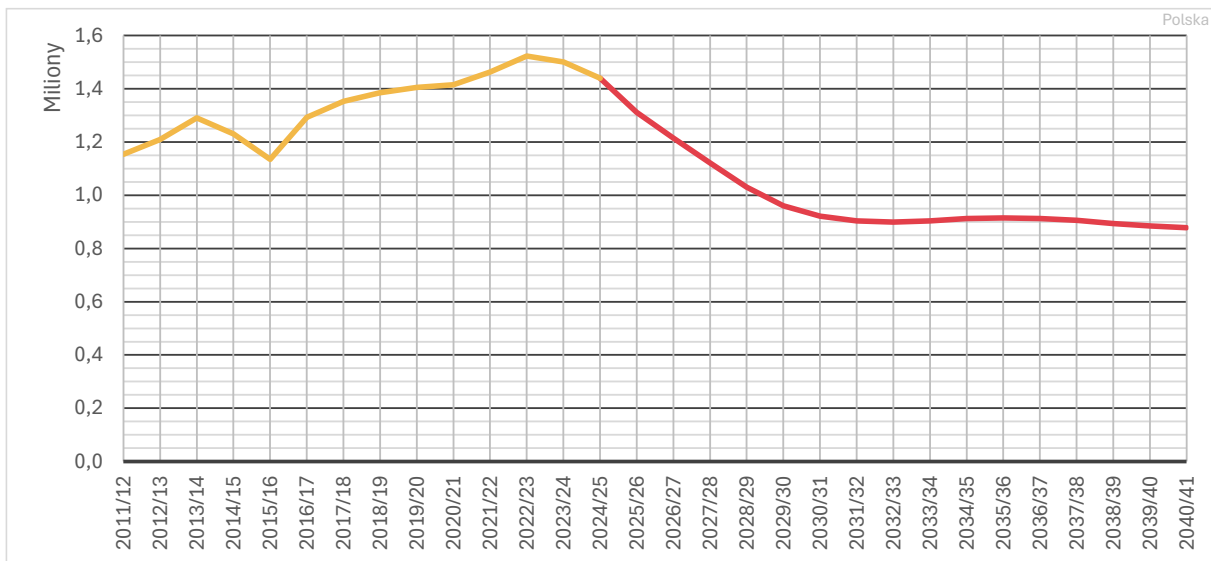
¹⁵ Ogólnodostępnych, czyli takich, które nie są szkołami i przedszkolami specjalnymi.

szybki spadek, który wyhamuje prawdopodobnie około roku 2033/34 na poziomie poniżej 240 tys. Po okresie względnej stabilności, a być może także nieznacznych wzrostów (do poziomu nie większego niż 250 tys.), rozpocznie się kolejny spadek.

- Łączna liczba uczniów szkół podstawowych, która wynosi obecnie nieco poniżej 3,2 mln, utrzyma się na poziomie powyżej 3 mln jeszcze do roku szkolnego 2029/30. Potem zacznie się spadek, który potrwa do końca okresu prognozy. W tym czasie liczba uczniów zmniejszy się poniżej 2 mln.
- W bieżącym roku szkolnym skończył się okres gwałtownych zmian liczby uczniów rozpoczynających naukę w szkołach ponadpodstawowych, który spowodowany był zamieszczeniem wokół wieku obowiązku szkolnego. Do roku szkolnego 2034/35 liczba uczniów w klasach pierwszych liceów, techników i branżowych szkół I stopnia będzie się utrzymywać na poziomie około 400 tys. Potem rozpocznie się szybki spadek.
- Łączna liczba uczniów szkół szczebla powiatowego będzie podlegać sporym wahaniom do roku szkolnego 2029/30, kiedy to uczniowie z tzw. półrocznika spowodowanego powrotem sześciolatków do przedszkoli opuszczą technika. Odtąd wpływ na tę liczbę będą miały głównie czynniki demograficzne oraz w pewnym stopniu proporcje między uczniami liceów, techników i branżowych szkół I stopnia. Przez kilka kolejnych lat łączna liczba uczniów szkół szczebla powiatowego będzie zbliżona do 1,6 mln. W połowie dekady zacznie się jednak szybki spadek.

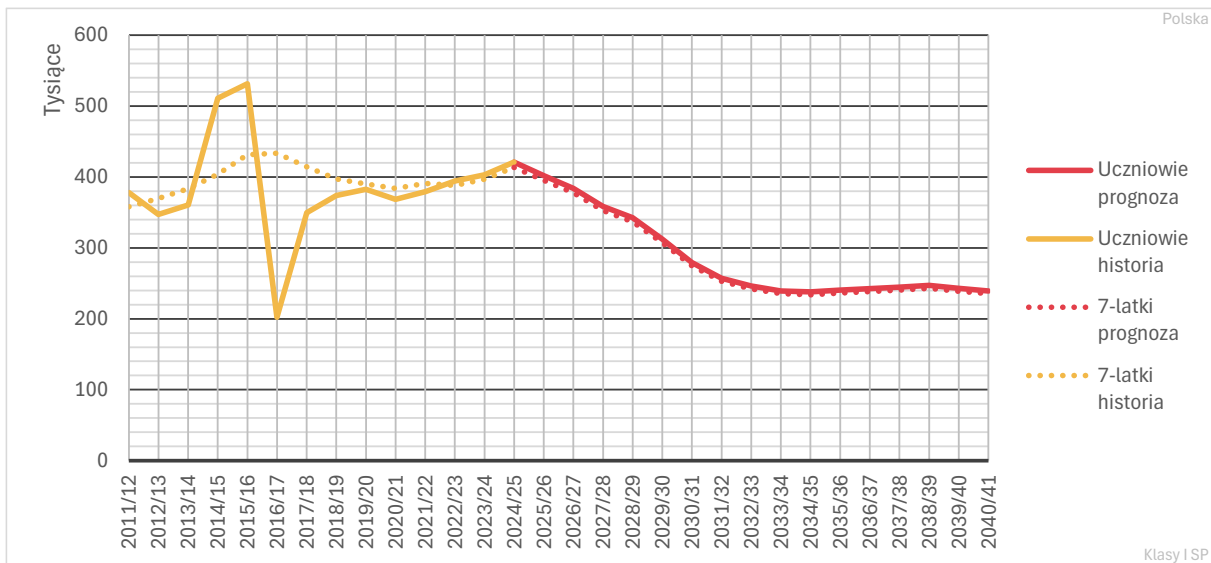
Oczywiście sytuacja poszczególnych jednostek samorządu będzie zróżnicowana, tylko niewiele z nich może jednak liczyć na zmiany niezgodne z opisanymi trendami.

Wykres 18. Zmiany liczby wychowanków przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych forma wychowania przedszkolnego



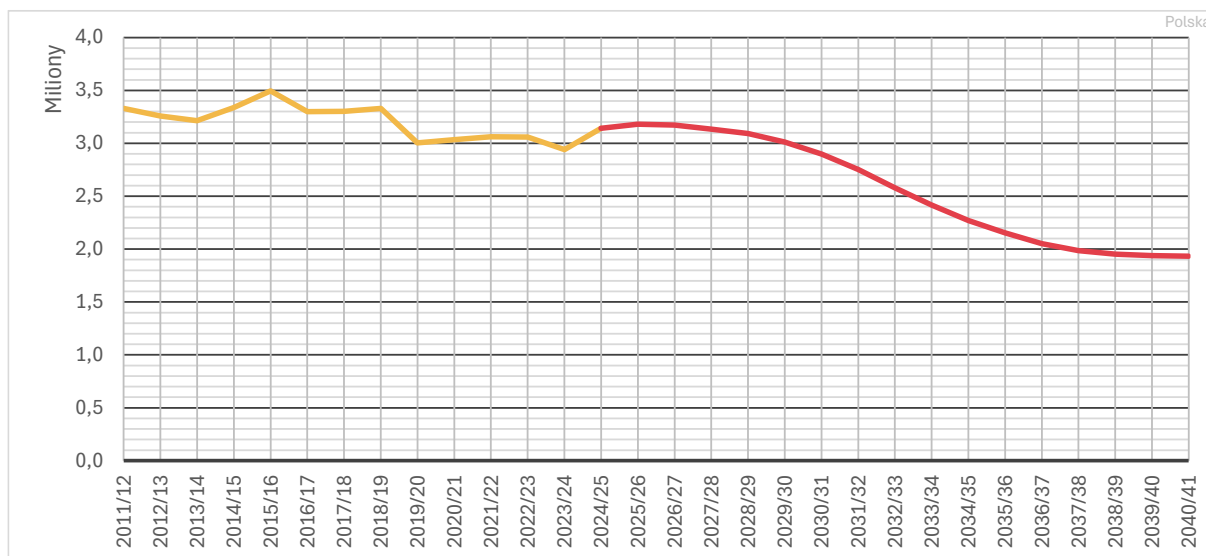
Źródło danych: opracowanie własne.

Wykres 19. Zmiany liczby uczniów klas pierwszych szkół podstawowych



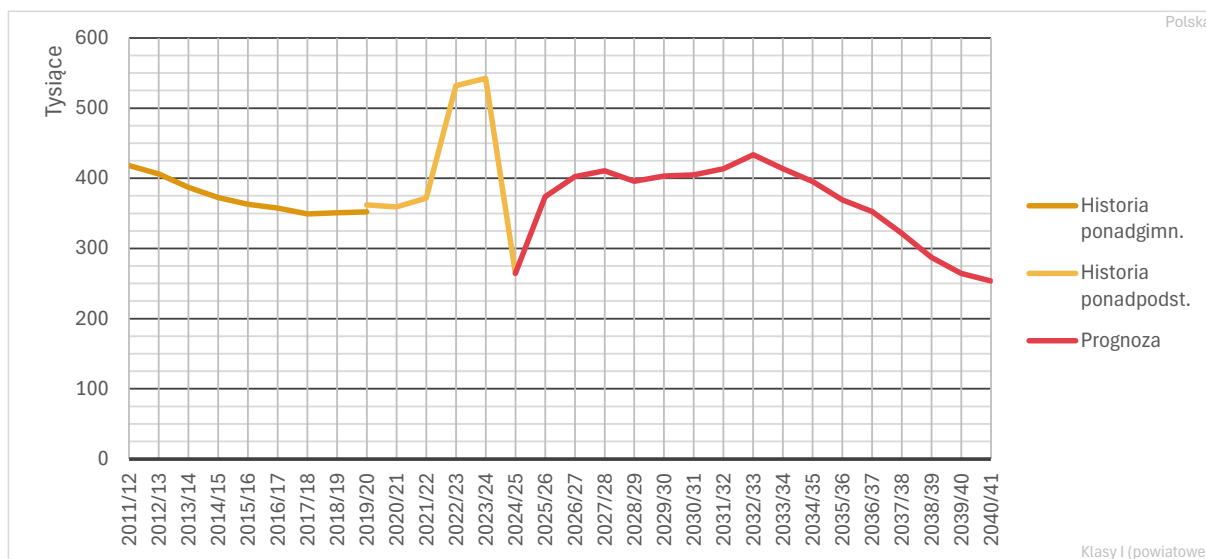
Źródło danych: opracowanie własne.

Wykres 20. Zmiany łącznej liczby uczniów szkół podstawowych i gimnazjów



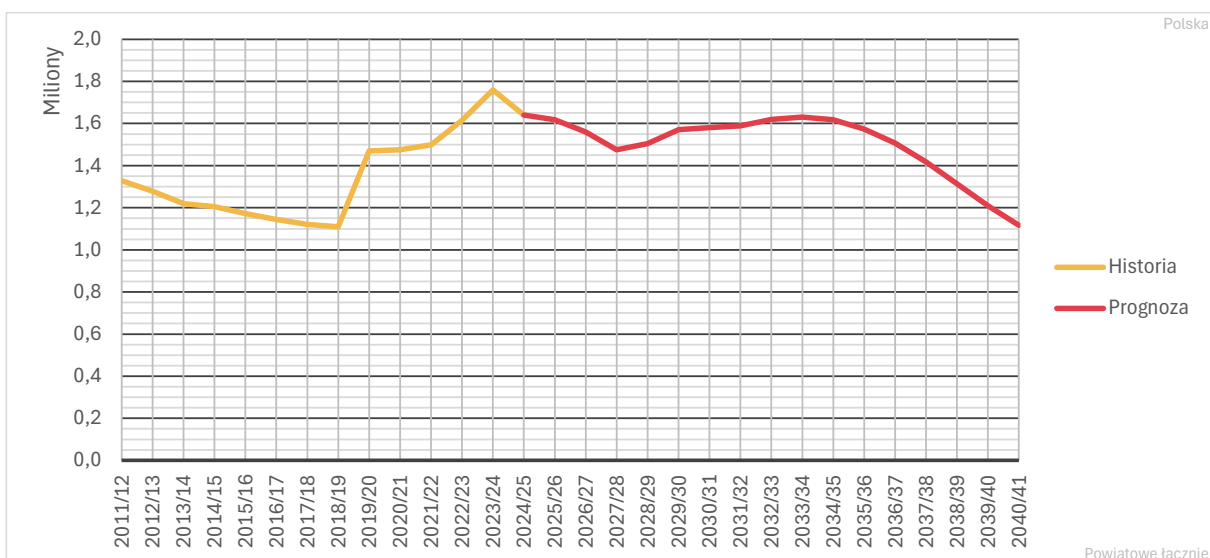
Źródło danych: opracowanie własne.

Wykres 21. Zmiany liczby uczniów klas pierwszych liceów, techników i branżowych szkół I stopnia (dawniej zasadniczych szkół zawodowych)



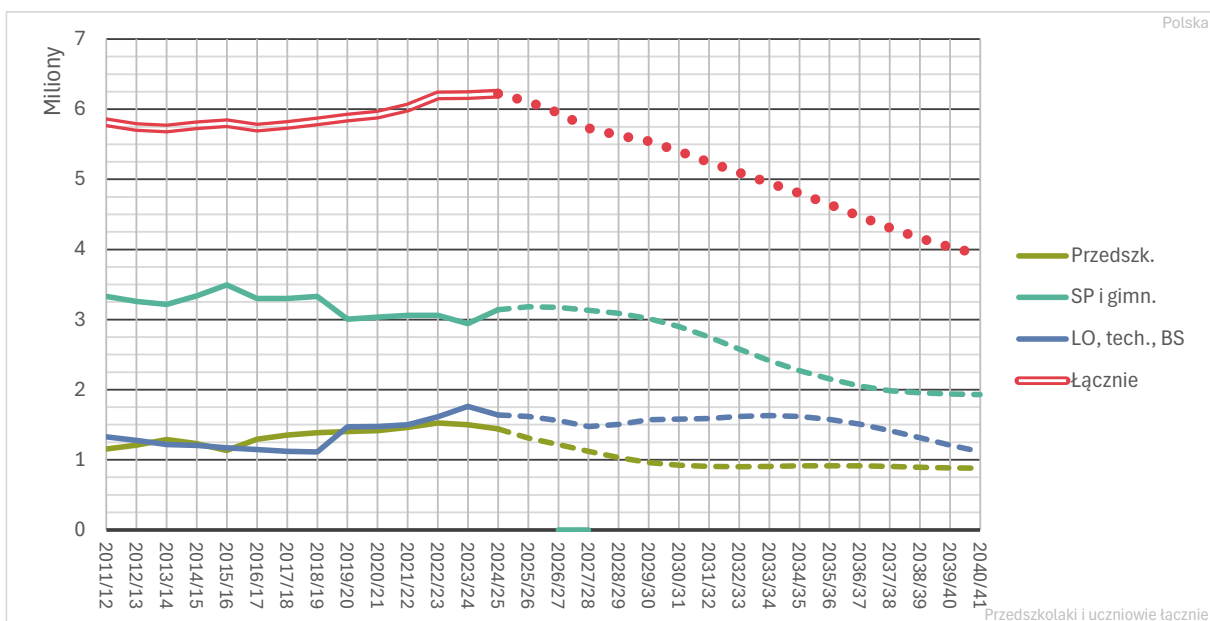
Źródło danych: opracowanie własne.

Wykres 22. Zmiany łącznej liczby uczniów klas pierwszych liceów, techników i branżowych szkół I stopnia



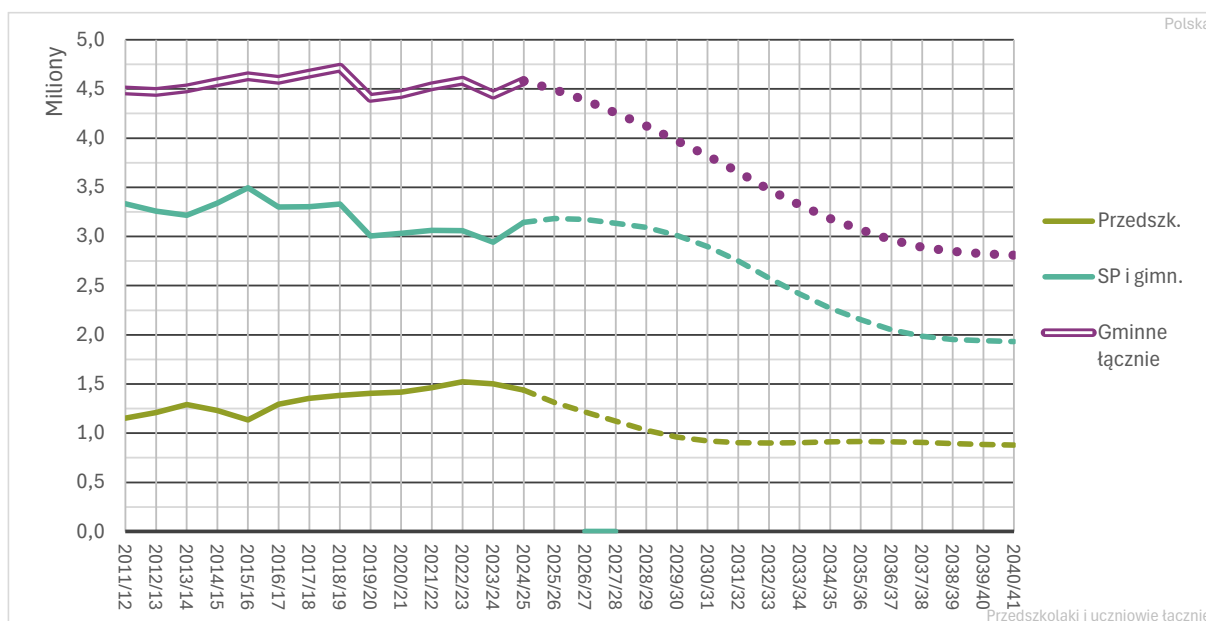
Źródło danych: opracowanie własne.

Wykres 23. Zmiany łącznej liczby uczniów i przedszkolaków



Źródło danych: opracowanie własne.

Wykres 24. Zmiany łącznej liczby uczniów i przedszkolaków w jednostkach oświatowych szczebla gminnego



Źródło danych: opracowanie własne.

Prawdopodobne przyszłe skutki zmian demograficznych w oświacie samorządowej

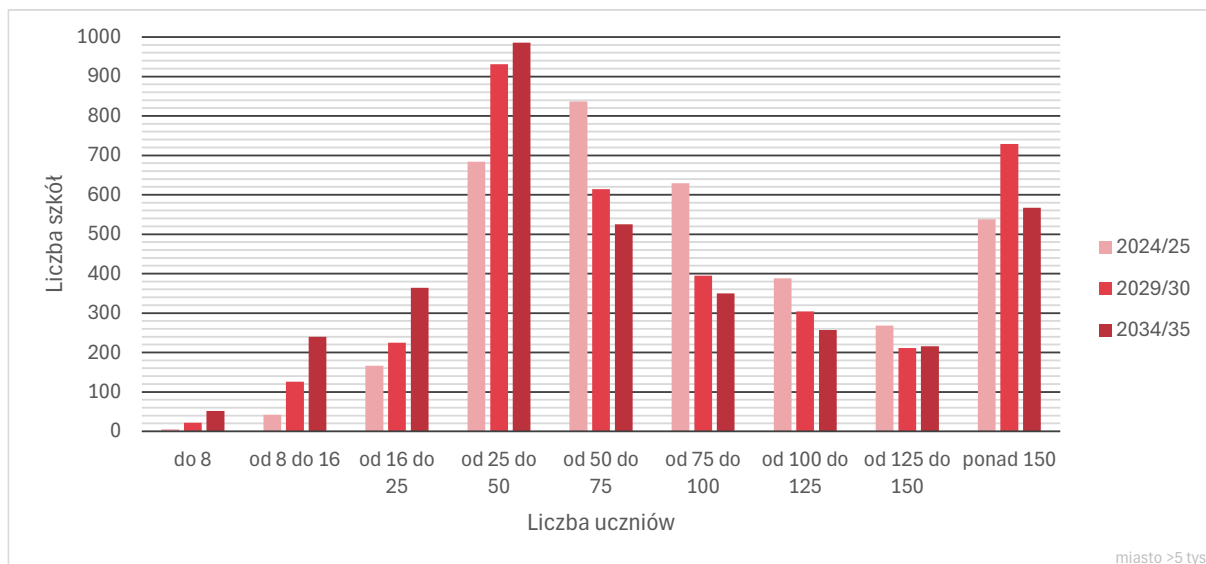
Spadek liczby urodzeń już odbija się na przedszkolach. W niektórych JST w pierwszej kolejności odczuwają go placówki niepubliczne. Autorzy nie dysponują jednak jeszcze danymi, które pozwoliłyby wysnuć wnioski na temat tendencji ogólnokrajowych.

Wkrótce rozpocznie się szybki spadek liczby dzieci rozpoczynających naukę w szkołach podstawowych. Wykresy Rozkład liczb uczniów w klasach pierwszych samorządowych szkół podstawowych położonych w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców i Rozkład liczb uczniów w klasach pierwszych samorządowych szkół podstawowych położonych na wsi ilustrują, w jaki sposób może to się odbić na wielkościach poszczególnych szkół¹⁶ prowadzonych przez samorzady terytorialne

¹⁶ Zestawienia te zostały sporządzone na podstawie prognoz liczb uczniów w poszczególnych gminach oraz danych o liczbach pierwszoklasistów w roku szkolnym 2024/25 przy założeniu, że wielkości szkół będą zmieniać się proporcjonalnie do zmian liczby dzieci rozpoczynających naukę.

w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców i na wsi¹⁷, jeśli liczba tych szkół się nie zmieni.

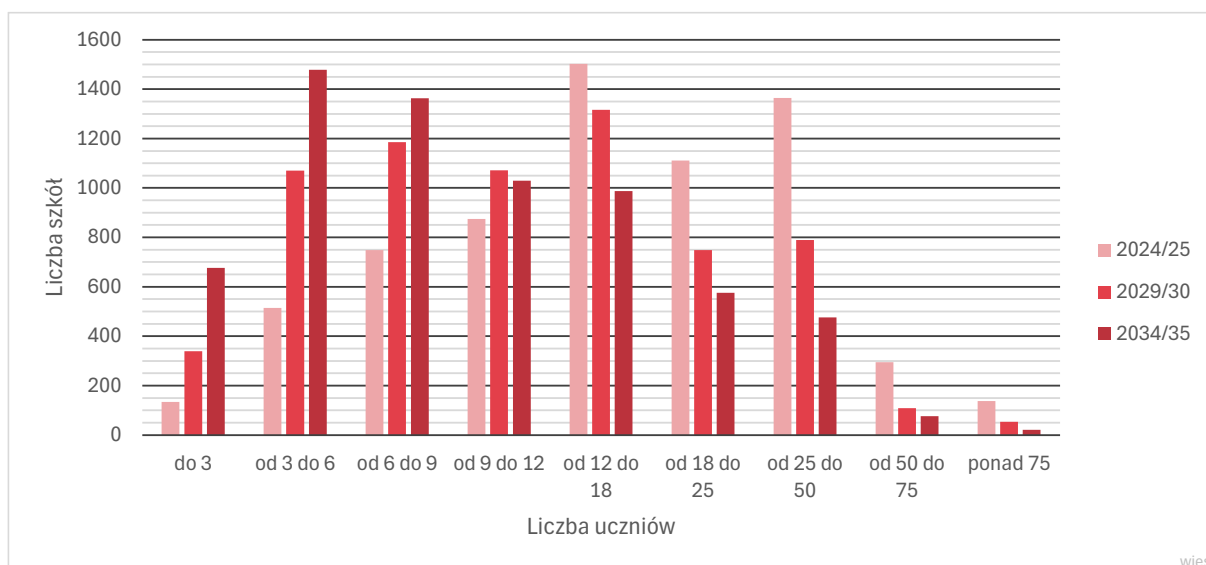
Wykres 25. Rozkład liczb uczniów w klasach pierwszych samorządowych szkół podstawowych położonych w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców



Źródło danych: opracowanie własne.

¹⁷ Szkoły w miastach do 5 tys. mieszkańców były traktowane przez algorytm podziału subwencji oświatowej i są traktowane przez algorytm podziału potrzeb oświatowych tak samo jak szkoły wiejskie. Przeciętne liczby ich uczniów i wielkości ich oddziałów mieszczą się zwykle pomiędzy wskaźnikami szkół wiejskich i z miast powyżej 5 tys. mieszkańców.

Wykres 26. Rozkład liczb uczniów w klasach pierwszych samorządowych szkół podstawowych położonych na wsi



Źródło danych: opracowanie własne.

W roku szkolnym 2024/25 6% samorządowych szkół podstawowych w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców miało w pierwszej klasie nie więcej niż 25 uczniów, czyli tyle, ilu przepisy pozwalają połączyć w jeden oddział. Jeśli sieć szkół w tych miastach się nie zmieni, to w roku 2029/30 takich jednostek będzie już 10,5%, a w roku 2034/35 – ponad 18%. Wzrośnie też liczba szkół liczących do 50 uczniów w klasie, w których otwierane będą po dwa oddziały, choć coraz częściej liczebności tych oddziałów będą bardziej zbliżone do 16 niż do 25 uczniów. Większe szkoły także będą się zmniejszać i coraz częściej w tych, jeszcze nie bardzo małych, szkołach oddziały także będą maleć, tak jak niegdyś małe oddziały w gimnazjach.

Problemy demograficzne szkół podstawowych w wielu miastach nie będą się jednak rzucać w oczy. Łączne liczby uczniów będą podobne do obecnych jeszcze przez wiele lat, a to, że w jakiejś szkole z czasem zamiast czterech oddziałów o średniej wielkości 23 uczniów będą otwierane dwa oddziały 19-osobowe, nie wywoła nagłego alarmu. Spowoduje jednak stopniowy wzrost kosztów kształcenia jednego ucznia.

Zmiany na wsi będą bardziej drastyczne i szybciej staną się widoczne na pierwszy rzut oka. Już teraz większość szkół wiejskich stanowią szkoły jednociągowe, czyli takie, które mają na poziomie każdej klasy po jednym, często niewielkim, oddziale.

W roku 2024/25 prawie 21% szkół wiejskich miało w pierwszej klasie nie więcej niż 9 uczniów, w roku 2029/30 takich szkół może być prawie 39%, a w roku 2034/35 – ponad połowa.

Najprawdopodobniej w rzeczywistości sieć szkół nie zostanie całkowicie zamrożona, jej dostosowywanie do warunków demograficznych okaże się jednak niepełne i będzie następować z opóźnieniem, a zatem wzrost wydatków na kształcenie jednego ucznia jest prawie pewny. Spadek łącznej liczby uczniów i wychowanków przedszkoli (zob. wykresy Zmiany łącznej liczby uczniów i przedszkolaków i Zmiany łącznej liczby uczniów i przedszkolaków w jednostkach oświatowych szczebla gminnego) może jednak sprawić, że nawet przy częściowym dopasowaniu sieci szkół do warunków nastąpi zmniejszenie łącznych wydatków oświatowych samorządów.

Szkoły szczebla powiatowego jeszcze przez dość długi czas nie będą poddane silnej presji demograficznej. Do połowy przyszłej dekady liczba pierwszoklasistów w tych szkołach będzie na poziomie nie niższym niż w roku szkolnym 2012/13. Trzeba jednak pamiętać, że decydujący wpływ na wydatki jednostkowe ma nie tyle łączna liczba uczniów w szkole, ile liczba uczniów na poziomie jednej klasy, która rzutuje na wielkość oddziałów, a w technikach także na liczby uczniów kształconych w poszczególnych zawodach. Szkoły, podobne do tych, które miały problemy z naborem w ostatnich latach przed likwidacją gimnazjów, będą zatem generować nadmierne koszty także w najbliższych latach.

Wnioski

W dotychczasowych zmianach wielkości luki finansowej w oświacie trudno się doszukać wpływu procesów demograficznych. Jeśli nawet takie wpływy wystąpiły, to oddziaływanie innych czynników okazało się znacznie silniejsze. Nie należy się jednak spodziewać, że – w warunkach wyzwań, które stoją przed budżetem państwa – jakkolwiek rząd z ochotą będzie finansować wzrost wydatków na jednego ucznia wynikający z niżu demograficznego. Przeciwnie, zmniejszenie liczby uczniów będzie zapewne uznane za znakomity powód do ograniczenia realnych wydatków na oświatę.

Samorządy powinny się więc do tego przygotować, pamiętając o kilku kwestiach:

- Poszczególne samorządy będą podlegać opisanym wyżej zmianom w nieco innym tempie i skali. Ogólny trend jest jednak nieunikniony i dotknie zdecydowaną większość JST.
- Zmiany w oświacie zwykle nie zachodzą gwałtownie – w wielu samorządach w najbliższych latach łączna liczba uczniów prawie się nie zmieni, problem może być zatem przez jakiś czas niewidoczny, a przez to lekceważony.
- Jedną z negatywnych konsekwencji zmniejszania i likwidacji szkół są zwolnienia nauczycieli. Struktura wieku nauczycieli – w tym pogłębiająca się luka pokoleniowa i rosnąca liczba pracowników pedagogicznych w wieku emerytalnym – wskazuje jednak na zagrożenie występowaniem coraz większych niedoborów kadrowych.
- Pełne dostosowanie sieci szkół do zmian demograficznych rzadko się udaje. Zresztą nie zawsze jest możliwe i wskazane ze względów pozafinansowych. W bardzo wielu JST dostosowanie takie nie powiodło się w wypadku gimnazjów i dawnych szkół ponadgimnazjalnych. Również obecna sieć szkół podstawowych nie jest w pełni dostosowana do warunków demograficznych. Nie znaczy to jednak, że jednostki samorządu powinny pozostawić to zagadnienie bez decyzji opartych na dogłębnych analizach. Trzeba bowiem pamiętać, że brak decyzji jest również decyzją – najczęściej nieoptymalną.

Państwo – jeśli nie zdecyduje się na realne i systemowe dostosowywanie poziomu finansowania jednego ucznia do niżu demograficznego – powinno ułatwić jednostkom samorządu elastyczne adaptowanie się do zmieniających się warunków. Czyli na przykład:

- Umożliwić tworzenie szkół podstawowych z dowolnymi niepełnymi zakresami klas, np. tylko z klasami 4–8, które pełniłyby role szkół zbiorczych dla absolwentów szkół z klasami 1–3 położonych bliżej miejsc ich zamieszkania.
- Umożliwić tworzenie zespołów szkół podstawowych (takie zespoły nie przyniosą zapewne dużych oszczędności, ale ułatwią zarządzanie, w tym zapewnienie małym jednostkom kompetentnej kadry nauczycielskiej).
- Umożliwić rezygnację z konieczności otwierania absurdalnie małych oddziałów (obecnie, jeśli do szkoły zgłosi się nawet tylko jeden uczeń z jej obwodu, musi zostać do niej przyjęty). Alternatywą mogłoby być zezwolenie

na prowadzenie w trybie łączonym wszystkich lekcji w bardzo małych klasach 1–3 szkoły podstawowej.

- Zrezygnować z wpływu kuratorów na sieci szkół samorządowych lub przynajmniej radykalnie go ograniczyć, jeśli konsekwencje ekonomiczne decyzji kuratorów w tym zakresie mają ponosić wyłącznie samorządy.

Procedowana podczas prac nad niniejszym opracowaniem nowelizacja ustawy Prawo oświatowe zdaje się spełniać część z tych postulatów.

Czy i w jaki sposób możemy poprawić sytuację finansową oraz stabilność planowania budżetów JST?

W tym miejscu warto zauważyć, że zarówno JST, jak i strona rządowa mogą podjąć stosowne działania zmierzające do długoterminowej poprawy sytuacji finansowej i wzmocnienia stabilności procesu planowania budżetów lokalnych. W literaturze przedmiotu podnosi się wiele problemów związanych z efektywnością zarządzania finansami JST. Propozycje działań, które mogłyby prowadzić do poprawy sytuacji finansowej JST zostały zaprezentowane jako podsumowanie niniejszej części w tabeli 5.

Powtarzającym się wyzwaniem jest zapewnienie źródeł finansowania adekwatnych do zakresu realizowanych zadań¹⁸. **Problem ten jest od lat 90. systematycznie podnoszony przez korporacje samorządowe m.in. w kontekście finansowania zadań zleconych. Brak standaryzacji w tym obszarze prowadzi do sytuacji, w której JST ponoszą koszty dopłat w celu zapewnienia usług publicznych z zakresu administracji rządowej.** M. Malinowska Misiąg wskazuje na dwa potencjalne rozwiązania tego impasu. Pierwszym jest przejęcie w całości realizacji tych zadań przez administrację rządową, natomiast drugim

¹⁸ A. Świrska, *Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi (na przykładzie powiatu siedleckiego)*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, 16(65), s. 90.

rozwiązaniem jest przekwalifikowanie wielu zadań zleconych jako obligatoryjnych zadań własnych. **Warunkiem koniecznym jest wyposażenie JST w dochody własne adekwatne do zakresu tych zadań**¹⁹. Ponadto wskazują na to zarówno Konstytucja RP, jak i u.o.d.

Kolejnym aspektem koniecznym do rozważenia jest zapewnienie JST mechanizmu rekompensat utraconych dochodów. Jednym z przykładów sytuacji, w której JST zostały narażone na istotne ubytki dochodów, były wprowadzone reformy podatkowe określane jako „Polski Ład”. Podjęto próbę ich rekompensowania w ramach jednorazowych transferów z budżetu państwa (tzw. kroplówki), do dziś jednak ubytki te nie zostały zrekompensowane w całości²⁰. Co do zasady nowa u.o.d. miała na celu ograniczenie negatywnych skutków zmian systemu podatkowego, nie można jednak zapominać o rosnącej liczbie czynności nakładanych na JST czy też wspomnianych wcześniej możliwych do wprowadzenia odliczeniach od dochodu mieszkańców. Dodatkowo należy pamiętać o potencjalnych skutkach dla finansów JST wprowadzania wielu zmian prawa, które w procesie legislacyjnym często pomija się w ocenie skutków regulacji (dalej: OSR), albo o sytuacji, gdy skutki dla sektora JST szacuje się na zaniżonym poziomie. W dalszych pracach nad nową architekturą systemu

¹⁹ M. Malinowska-Misiąg, *Finansowanie zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2017, (52), s. 74.

²⁰ Więcej informacji o wpływie programu rządowego „Polski Ład” na finanse samorządowe można znaleźć m.in. w: D. Wyszowska, A. Wyszowski, *Program „Polski Ład” a sytuacja finansowa JST*, „Analizy Celowe FRDL” 2022, 3; Najwyższa Izba Kontroli, *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych*.

finansów lokalnych **należy** zatem **rozważyć** wprowadzenie **sprawiedliwego mechanizmu, realnie rekompensującego utracone dochody JST.**

Nieustannym i głównym wyzwaniem dla stabilizacji finansów lokalnych pozostaje sposób finansowania oświaty, a co za tym idzie – wielkość dopłat JST do zadań edukacyjnych. Aspekt ten w kolejnych latach nabierze coraz większego znaczenia na skutek depopulacji. Rosnące jednostkowe koszty usług publicznych mają swoje odzwierciedlenie w rosnących wydatkach JST. Z jednej strony w obecnej rzeczywistości, przy zwiększających się kosztach życia niewątpliwie niezwykle trudne jest wytłumaczenie mieszkańcom rosnących obciążeń podatkami lokalnymi czy opłatami za usługi komunalne. Z drugiej strony budżet państwa jest obecnie silniej zorientowany na inne kierunki wydatków, takie jak bezpieczeństwo. Niezbędne staje się więc poszukiwanie takich rozwiązań, które nie będą znacząco obciążały budżetu państwa, a jednocześnie pozwolą na potencjalne zmniejszenie luki finansowej w oświacie w dłuższej perspektywie.

Proponowanym rozwiązaniem jest zwiększenie możliwości elastycznego dostosowywania organizacji szkół i przedszkoli do warunków demograficznych oraz przekazanie JST pełnych kompetencji w zakresie kształtowania sieci szkół i placówek oświatowych. Potrzeba uzyskiwania opinii właściwego kuratora oświaty jest uzasadniona, opinia ta nie powinna jednak mieć charakteru wiążącego. To JST, jako niezależna wspólnota lokalna odpowiedzialna za świadczenie usług edukacyjnych, powinna decydować o tych sprawach.

Powyższe aspekty są jednymi z najważniejszych w zakresie zapewnienia stabilności systemu finansowego JST. Jednym z jego elementów jest także proces planowania. Drugi rok funkcjonowania nowej u.o.d. pokazał, że zaplanowanie budżetu w średniej perspektywie jest niezwykle trudne. Art. 226 ustawy o finansach publicznych wymaga bowiem, aby wieloletnia prognoza finansowa była realistyczna. Podstawowy zakres czasowy WPF obejmuje rok budżetowy i kolejne trzy lata. Maksymalny okres WPF musi odpowiadać terminom wynikającym ze spłaty zaciągniętego długu, jak również planowanych wieloletnich

przedsięwzięć²¹. Tymczasem w 2026 r. w stosunku do roku ubiegłego część JST otrzymała niższe kwoty podstawowych transferów z budżetu państwa w zakresie udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT oraz z tytułu subwencji ogólnej. Jak wskazywały korporacje samorządowe oraz JST, było to zaskoczenie, zwłaszcza z uwagi na konieczność zapewnienia źródeł finansowania wieloletnich przedsięwzięć finansowanych wkładem własnym.

Z tego względu niezbędne jest przekazywanie JST precyzyjnych informacji dotyczącej **dochodów mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT** oraz informacji o wielkościach determinant mających zastosowanie w systemie wyrównawczym. Powyższe informacje powinny obejmować dłuższy przedział czasowy (np. od 2019 r.), co pozwoli przeanalizować trend ich zmian. Warto nadmienić, że w stosunku do kwot dochodów przekazanych w latach 2024–2025 nastąpiła korekta bazy w zakresie dochodów podatników objętych podatkiem CIT (z lat 2021–2022), co nie pozostaje bez znaczenia dla kwotowej wysokości udziałów JST w tym źródle²². Dlatego też Zespół ds. Systemu Finansów Publicznych działający przy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu konsekwentnie domagał się szczegółowych informacji w tym zakresie. Na potrzeby skutecznego planowania finansowego przydatne byłyby też informacje o poszczególnych źródłach dochodów mieszkańców, na podstawie których obliczana jest kwota udziału JST. Szczegółowa analiza tego typu informacji pozwala bowiem na ustalenie trendu tych wielkości.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2025 r., poz. 1483.

²² Środki te podlegają przekazaniu w 2026 r. w ramach rezerwy na uzupełnienie dochodów JST, o której mowa w art. 34 nowej u.o.d.

Warto nadmienić, że w celu poprawy stabilności planowania finansowego w JST istotne jest też zrozumienie mechanizmów funkcjonujących w ramach nowego systemu dochodów JST. Przykładowo podczas prac na projektem u.o.d. w 2024 r. Ministerstwo Finansów przygotowywało szczegółowe algorytmy czy też tzw. kalkulator, na podstawie którego każda JST mogła uzyskać precyzyjne informacje na temat sposobu obliczania poszczególnych elementów nowego systemu. Obecnie Ministerstwo Finansów przygotowało opis działania algorytmu z przykładem wyliczenia tych wielkości²³. Jest to materiał ważny i pomocny, niemniej jednak wskazane byłoby, żeby Ministerstwo Finansów rozważyło prezentowanie danych w analogiczny sposób jak przy pracach nad ustawą w 2024 r.

Elementem wspierającym powinna być działalność edukacyjna prowadzona np. przy Ministerstwie Finansów, która pozwoliłaby samorządowym służbom finansowym lepiej zrozumieć funkcjonowanie nowego systemu. Obecny stopień skomplikowania i nieprzejrzystości nowej u.o.d. jest źródłem wielu nieporozumień i wprowadza niepewność w procesie planowania finansowego. Tym bardziej że na pewnego rodzaju nieścisłości i wątpliwości samorządowcy i eksperci zwracają uwagę od samego początku jej funkcjonowania.

W dążeniu do poprawy sytuacji finansowej JST, ale także bardziej precyzyjnego planowania, warto byłoby posłużyć się kosztami jednostkowymi. Co prawda rachunkowość zarządcza nie znajduje zastosowania w podsektorze samorządowym, ale niektóre jej elementy mogą przyczynić się do lepszej alokacji środków finansowych. Nadmienić należy, że w JST znajduje jednak zastosowanie kontrola zarządcza, której mechanizmy mogłyby skutecznie wspierać władze lokalne także w analizie i planowaniu budżetu. Ponadto powiązanie poszczególnych pozycji budżetowych z efektami niefinansowymi odpowiadałoby

²³ Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia dot. ustalenia dochodów JST na rok 2026*, Warszawa 2026, <https://www.gov.pl/attachment/49825657-f95a-4a0f-b663-acbe287b5be2> [dostęp: 11.02.2026].

podejściu prezentowanemu w ramach *New Public Management*²⁴. Autorzy niniejszego opracowania nie nawiązują tutaj do koncepcji budżetu zadaniowego, ale do podejścia menedżerskiego opartego na porównywaniu nakładów z osiągniętymi efektami. Należy mieć na uwadze jednak cele działalności instytucji publicznych, które realizują specyficzne zadania wobec społeczeństwa. Celem tych działań nie jest chęć osiągnięcia zysku, w dobie rosnących potrzeb społecznych, słabnącej demografii i ograniczonych zasobów finansowych niezbędne jest jednak efektywne zarządzanie finansami. Tym samym JST powinny być wyposażone w narzędzia służące optymalizacji finansowej (np. w zakresie oświaty).

W tym miejscu warto jeszcze zwrócić uwagę na wprowadzane zmiany prawne, które pośrednio dotyczą pracowników JST. W pierwszym kwartale 2026 r. takim przykładem jest wprowadzenie systemu KSeF²⁵. Wdrożenie systemu nie odbywa się bez niedogodności, jak również problemów generujących dodatkową pracę urzędników. Wraz z początkiem funkcjonowania systemu samorządowcy zwracali uwagę na problem braku ujmowania danych odbiorcy (PODMIOT 3). W konsekwencji identyfikacja odbiorcy towaru/usługi wymaga zaangażowania znaczących zasobów osobowych (i czasowych). Problem jest tym większy, im więcej jednostek budżetowych funkcjonuje w ramach JST. Wadliwe działanie systemu w dłuższym okresie może bowiem skutkować koniecznością zwiększenia

²⁴ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2014, 18(178).

²⁵ Krajowy System e-Faktur.

zatrudnienia w JST, a co za tym idzie – wzrostem wydatków, których można byłoby uniknąć przy bardziej efektywnym wdrożeniu systemu.

Tabela 5. Działania mogące poprawić sytuację finansową i stabilność planowania budżetów JST w perspektywie długookresowej

Działania wewnętrzne	Działania zewnętrzne
Racjonalizacja wydatków na usługi publiczne w związku ze zmianami demograficznymi i uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi	Rezygnacja z wpływu kuratorów na sieci szkół samorządowych lub jego ograniczenie, jeśli konsekwencje ekonomiczne decyzji kuratorów w tym zakresie mają ponosić wyłącznie samorządy
Racjonalizacja polityki podatkowej względem zgłaszanych potrzeb ze strony mieszkańców	Zapewnienie adekwatnych źródeł finansowania zadań zleconych, a także nowych obowiązków nakładanych na JST, które zwiększają koszty usług publicznych
Wykorzystywanie narzędzi zarządzania: kontrola zarządcza, elementy rachunkowości zarządczej, analiza kosztów jednostkowych i porównywanie nakładów z efektami (tam, gdzie jest to uzasadnione)	Ustalenie przejrzystych, zrozumiałych i obiektywnych standardów wyceny zadań zleconych

Działania wewnętrzne	Działania zewnętrzne
Szacowanie skutków finansowych w związku z decyzjami podejmowanymi przez organ zarówno wykonawczy, jak i stanowiący (np. szacowanie kosztów utrzymania) i ich wpływu na przyszłe budżety (np. wykorzystanie programu BeSTi@)	Zapewnienie systemowego mechanizmu rekompensat utraconych dochodów przy potencjalnych zmianach prawnych
Budowanie kompetencji i zdolności analitycznych zespołów miejskich w zakresie planowania strategicznego z uwzględnieniem możliwości finansowych JST	Działania edukacyjne w zakresie prawidłowego rozumienia funkcjonowania mechanizmu naliczania dochodów z tytułu udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorstw opodatkowanych PIT i CIT oraz subwencji ogólnej
	Ograniczenie dodatkowych obowiązków nakładanych na pracowników JST (np. w zakresie KSeF, Centralnego Rejestru Umów)
	Kalkulacje OSR powinny uwzględniać również wycenę nakładu pracy w związku ze zwiększeniem obowiązków nakładanych na JST

Źródło danych: opracowanie własne.

Ze względu na objętość niniejszego opracowania uwzględniono wyłącznie najważniejsze obszary, których poprawa mogłaby prowadzić do relatywnie szybkiego i skutecznego polepszenia sytuacji finansowej JST. Dodatkowo większość z tych działań nie będzie związana ze znaczącym obciążeniem dla budżetu państwa, co tym bardziej wzmacnia zasadność ich podjęcia. Zdaniem autorów niniejszego opracowania działania zmierzające do poprawy i stabilizacji sytuacji finansowej podsektora samorządowego oraz planowania budżetowego w JST powinny zostać określone w tzw. mapie drogowej.

Mapa ryzyka dla finansów samorządowych w najbliższych latach

W działalności JST można wymienić wiele obszarów, które mogą powodować negatywne konsekwencje dla finansów lokalnych. Główne wyzwania zostały zdefiniowane w niniejszym opracowaniu, nie jest to jednak katalog zamknięty. Warto mieć na uwadze, że swoje implikacje powodują również uwarunkowania społeczno-ekonomiczne czy też geograficzne. Dlatego też na mapie ryzyka dla finansów samorządowych w najbliższych latach wymienić należy te czynniki, które w sposób szczególny mogą ten system destabilizować.

Główne czynniki ryzyka (w kolejności alfabetycznej) to:

- bezpieczeństwo (publiczne, klimatyczne, energetyczne, informatyczne);
- demotywujące działanie systemu w stosunku do JST, które otrzymują subwencję;
- depopulacja;
- niedofinansowanie zadań zleconych;
- nieefektywne wykorzystywanie możliwości racjonalizacji i cyfryzacji procesów biznesowych w JST;
- ograniczenie finansowania zewnętrznego (w tym wzrost kosztów obsługi długu);
- presja na nowe inwestycje bez uwzględniania kosztów ich utrzymania (wydatki bieżące);
- presja na wzrost wynagrodzeń;
- rosnące koszty jednostkowe usług publicznych;
- wzrost obciążeń administracyjnych, biurokratyzacja;
- zmiany legislacyjne.

Na wskazane obszary ryzyka nakładają się jeszcze kwestie związane z dostępnością kadry pracowniczej, a także inne rodzaje ryzyka, takie jak np. ryzyko organizacyjne. Niewątpliwie do minimalizacji ryzyka przyczynić może się zarówno efektywne planowanie, jak i współdziałanie pomiędzy stroną rządową i samorządową. W warunkach wyzwań, przed którymi stoją JST, kluczowe jest

dążenie do osiągnięcia konsensusu tam, gdzie jest to możliwe. Aby jednak sprostać wyzwaniom przyszłości i oczekiwaniom mieszkańców, należy rozpocząć od zdefiniowania „mapy drogowej” dążenia do poprawy i stabilizacji sytuacji finansowej JST. Uchwalenie nowej u.o.d. było pierwszym krokiem, który może rozwiązać tylko część istniejących problemów. Jak dużą, będzie można ustalić po oszacowaniu pełnego wpływu nowego systemu na sytuację w podsektorze samorządowym, czyli dopiero w 2027 r. po sporządzeniu rocznych sprawozdań za 2026 r.

Kluczowe wnioski i kierunki potencjalnych zmian

Wśród podstawowych wniosków dotyczących nowych zasad finansowania działalności JST warto wskazać, że przyjęte rozwiązania co do zasady są oceniane przez autorów pozytywnie. Z pewnością w 2025 r. poprawiła się ogólna sytuacja finansowa JST, która po raz pierwszy od 2021 r. nie była powiązana z niesystemowymi działaniami, takimi jak jednorazowe transferu z budżetu państwa (tzw. kropiółka). Pozytywnym aspektem było powiązanie potencjału lokalnej bazy podatkowej z wpływami do budżetu JST poprzez ustanowienie udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT. Korzyścią jest zmniejszenie ewentualnego wpływu aktywności polityków na wielkość przyszłych dochodów JST poprzez wprowadzanie kolejnych ulg do systemu podatkowego. Pamiętać należy o możliwości wprowadzenia ulg od dochodu, co miałyby wpływ na przyszłe dochody JST. Rozwiązania wymaga natomiast problem nierównego traktowania miast na prawach powiatu, ponieważ realizują one zadania gminne i powiatowe, a – w przeciwieństwie do sytuacji sprzed roku 2025 – otrzymały one udział w ww. dochodach na poziomie niższym niż łączna suma udziałów dla gmin i powiatów.

Kolejnym aspektem jest kwestia zasad funkcjonowania systemu wyrównawczego. Zgodnie z teorią politycznego cyklu budżetowego organy JST mogą zaprzestać podnoszenia stawek podatkowych, a zwiększone w latach wyborczych potrzeby inwestycyjne finansować długiem²⁶. Dlatego też uzasadnione jest rozważenie zmiany w zakresie wartości, względem której naliczane są potrzeby wyrównawcze. Mając na uwadze, że wśród celów systemu wyrównawczego wymienia się także wyrównywanie różnic w potencjalne finansowym umożliwiającym co najmniej realizację podstawowych usług publicznych, należy uznać, że poziom referencyjny powinien

²⁶ D. Budzeń, M. Wiśniewski, *Cykl polityczny w wydatkach majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Economic Studies” 2023, 4(114).

zostać ustalony poniżej 100%. Wówczas co do zasady nie będzie on oddziałował w sposób demotywuujący, np. na politykę podatkową prowadzoną przez organy JST.

W niniejszym opracowaniu wskazano również na znaczenie struktury wydatków bieżących netto. Obecna struktura bazuje na średniej z lat 2020–2022, a zatem z okresu objętego pandemią COVID-19. Należałoby dokonać aktualizacji tej struktury uwzględniającej okres 2023–2025. Ponadto warto rozważyć zmianę sposobu jej wyliczenia, np. na podstawie miary, jaką jest mediana. Analiza struktury wydatków bieżących netto w przekroju poszczególnych kategorii JST ujawniła bowiem znaczące rozbieżności względem wartości referencyjnych przyjętych w nowej u.o.d.

Zwrócenia uwagi wymaga również potrzeba ujednoczenia stosowania klasyfikacji budżetowej. Przy odmiennym podejściu do klasyfikowania tych samych operacji gospodarczych możliwe jest bowiem zniekształcenie struktury wydatków bieżących netto. W konsekwencji może to wpływać w negatywny sposób na wagi przypisane poszczególnym obszarom wydatkowym. Z tego względu niezwykle ważne będzie skuteczne wdrożenie nowej klasyfikacji budżetowej, która jest jednym z kamieni milowych w Krajowym Planie Odbudowy.

Jak zauważono w niniejszym opracowaniu, jednym z istotnych elementów, które powinny uzyskać priorytet strony rządowej, są działania zmierzające do ograniczenia luki finansowej w oświacie. Przykładowo próba ograniczenia nominalnej wielkości luki finansowej w edukacji o 10% przyniosłaby znaczące korzyści JST z punktu widzenia równoważenia budżetu. Efektem tych działań powinno być zwiększenie możliwości elastycznego dostosowywania organizacji szkół i przedszkoli do warunków demograficznych oraz przekazanie JST pełnych kompetencji w zakresie kształtowania sieci szkół i placówek oświatowych. Potrzeba uzyskiwania opinii właściwego kuratora oświaty jest uzasadniona, opinia ta nie powinna mieć jednak charakteru wiążącego. To bowiem JST, jako niezależna wspólnota lokalna, powinna decydować o tych sprawach. Bardziej szczegółowe propozycje rozwiązań zostały zaprezentowane w części pt. Zmiany demograficzne a ich wpływ na sieć szkół i finanse oświaty samorządowej.

Analiza danych za 2025 r. pozwala ze znaczną ostrożnością wnioskować, że nowe rozwiązania mogą mieć potencjał do wyrównywania nierówności pomiędzy JST. Nie można jednak przesądzić o tym w sposób ostateczny, ponieważ analizie został poddany wyłącznie jeden rok obowiązywania nowej ustawy. Dane z projektów WPF na 2026 r. mogą wskazywać w niektórych przypadkach na osłabienie pozytywnych zjawisk identyfikowanych w roku ubiegłym, ale trudno na ich podstawie wnioskować o takim

zjawisku. Konieczne jest prowadzenie działań analitycznych w ciągu 2026 r. na podstawie możliwie najnowszych danych sprawozdawczych.

Problemem, który pojawił się w październiku 2025 r., były planowane kwoty dochodów w ramach podstawowych transferów z budżetu państwa na 2026 r. Wiele JST było zaskoczonych spadkiem wielkości kwot w porównaniu z 2025 r. W wielu przypadkach spadek ten był niezrozumiały, co powodowało poczucie niepewności w sferze średniookresowego planowania finansów JST. Zjawisko niepewności co do dochodów budżetów jest zatem cały czas obecne i nie zostało zniwelowane nowymi rozwiązaniami w zakresie finansowania zadań JST. Potęgują je ponadto złożoność systemu i brak możliwości oceny oddziaływania przyjętych mechanizmów na finanse poszczególnych JST w dłuższej, choćby średniookresowej, perspektywie. Dlatego też, oprócz słusznie kierowanych uwag dotyczących niektórych elementów systemu, uzasadnione jest podjęcie działań o charakterze edukacyjnym skierowanych zarówno do służb finansowych JST, jak i do włodarzy. Działania te powinny mieć na celu nie tylko zrozumienie systemu, lecz także wzmocnienie procesu szeroko rozumianego planowania strategicznego (w tym w zakresie polityki finansowej). Z tego względu bardzo istotne będą wspólne działania korporacji samorządowych wraz z partnerami (m.in. Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego, Krajową Radą Forów Skarbników, Narodowym Instytutem Samorządu Terytorialnego) na rzecz długoterminowej stabilizacji finansów lokalnych. Autorzy niniejszego opracowania mają nadzieję, że planowana przez Ministerstwo Finansów ewaluacja systemu będzie odbywała się wspólnie z przedstawicielami Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Bibliografia

- Budzeń, M. Wiśniewski, Cykl polityczny w wydatkach majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, „Optimum. Economic Studies” 2023, 4(114), s. 80–96.
- Malinowska-Misiąg M., Finansowanie zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego, „Studia BAS” 2017, 52, s. 53–77.
- Marchewka-Bartkowiak, Nowe zarządzanie publiczne, „Infos. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2014, 18(178).
- Ministerstwo Finansów, Objasnienia dot. ustalenia dochodów JST na rok 2026, Warszawa 2026, <https://www.gov.pl/attachment/49825657-f95a-4a0f-b663-acbe287b5be2> [dostęp: 11.02.2026].
- Najwyższa Izba Kontroli, Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych – zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 35/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 20 marca 2024 r. oraz w związku ze sprostowaniem oczywistych omyłek pisarskich, Warszawa 2024.
- Świrski A., Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi (na przykładzie powiatu siedleckiego), „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, 16(65), s. 88–99.
- Tobor M., Zięba J., Organizacja i finanse oświaty samorządowej. Zmiany, stan w roku szkolnym 2024/25 oraz perspektywy na przyszłość, Raport przygotowany przez VULCAN sp. z o.o.
- Wyszowska D., Wyszowski A., Program „Polski Ład” a sytuacja finansowa JST, „Analizy Celowe FRDL” 2022, 3.Pozycja

O AUTORZE

dr Daniel Budzeń – doktor nauk społecznych w specjalności finanse publiczne, doradca strategiczny ds. finansów w JST w Związku Miast Polskich, ekspert ZMP w Zespole ds. Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST), kierownik zespołu ds. analiz finansowych w Fundacji Miasto, wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu zarządzania finansami JST, były skarbnik miasta. Autor i współautor publikacji, opracowań i analiz z zakresu finansów lokalnych, m.in. monografii pt. *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*. Współautor koncepcji Indeksu Zielonych Finansów Samorządowych opracowanej przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

dr Jan Maciej Czajkowski – samorządowiec od 1990 r., w tym okresie m.in. Prezydent Miasta Zgierza, Wiceprezes Związku Miast Polskich, delegat ZMP do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (CLRAE), współorganizator i delegat Związku Powiatów Polskich do Europejskiej Konfederacji Władz Lokalnych Szczębla pośredniego (CEPLI), Prezes Agencji Rozwoju Komunalnego, doradca Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa, członek Sekretariatu Krajowego Habitat, członek KWRiST, Współprzewodniczący Zespołu ds. Finansów KWRiST, przedstawiciel JST w wielu strukturach administracji centralnej. Odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za działalność samorządową w latach 1990–2009. Ostatnio: ekspert ZMP, ZPP oraz strony samorządowej KWRiST ds. finansów publicznych, autor wielu opracowań i ekspertyz na potrzeby KWRiST i organizacji JST, dotyczących stanu finansów JST, autor koncepcji utworzenia modułu symulacji budżetów JST, później zaimplementowanego w systemie BESTi@, przedstawiciel JST w Komitecie Sterującym projektu modernizacji systemu BESTi@. Od 23 lat Współprzewodniczący Zespołu KWRiST ds. Społeczeństwa Informacyjnego, przedstawiciel JST/KWRiST w Komitecie Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, a obecnie w Rady ds. Cyfryzacji.

Mariusz Tobor – ekspert ds. organizacji i finansowania oświaty oraz statystyki i demografii oświatowej. Ekspert oświatowy w firmie VULCAN i współpracownik Związku Miast Polskich. Był nauczycielem i dyrektorem szkoły. Autor i współautor wielu artykułów, analiz, wykładów i wystąpień na konferencjach oraz usług doradczych dla samorządów. Współautor koncepcji lokalnych standardów zatrudnienia (bonu organizacyjnego), wdrożonej w wielu JST. Współautor koncepcji sposobu opisywania organizacji jednostek oświatowych wykorzystanej przy tworzeniu systemu informacji oświatowej. Moderator samorządowych grup wymiany doświadczeń i ekspert w projektach odnoszących się do zarządzania oświatą lub statystyki.

STRESZCZENIE

Opracowanie dotyczy sytuacji finansów jednostek samorządu terytorialnego po wejściu w życie nowej ustawy o dochodach JST z 1 października 2024 r. Autorzy analizują rok 2025 jako pierwszy okres funkcjonowania nowego modelu finansowania, w którym zasadnicze znaczenie zyskał udział w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT. W tekście podkreślono, że reforma miała zwiększyć przejrzystość i przewidywalność dochodów samorządowych, jednak jej wdrażaniu nadal towarzyszy niepewność dotycząca planowania finansowego, rozumienia nowych algorytmów oraz skutków wcześniejszych problemów systemowych. Opracowanie ma charakter wstępnej diagnozy i opiera się na danych budżetowych za 2025 r. oraz prognozach na 2026 r.

Z analizy wynika, że w 2025 r. pojawiły się pierwsze oznaki stabilizacji finansów lokalnych, ale nie można jeszcze mówić o pełnym rozwiązaniu problemów podsektora samorządowego. Autorzy wskazują, że sytuacja poszczególnych kategorii JST pozostaje zróżnicowana, a ocena skutków reformy wymaga ostrożności, ponieważ nowy system działa dopiero od niedawna i w pierwszym roku nie obowiązywał jeszcze w pełni. Jednocześnie projekty wieloletnich prognoz finansowych na 2026 r. sugerują stopniowe stabilizowanie się poziomu dochodów, choć nie dotyczy to w równym stopniu wszystkich rodzajów samorządów.

Szczególnie istotnym problemem pozostaje luka finansowa w edukacji oraz wpływ zmian demograficznych na organizację sieci szkół i koszty oświaty samorządowej. Autorzy podkreślają, że zastąpienie części oświatowej subwencji ogólnej potrzebami oświatowymi nie doprowadziło automatycznie do rozwiązania trudności finansowych większości JST. Wysokość luki oświatowej nadal ma duże znaczenie dla kondycji budżetów lokalnych, a w przyszłości większą rolę może odgrywać także depopulacja i długotrwały spadek liczby uczniów.

W końcowej części opracowania sformułowano postulaty dotyczące poprawy sytuacji finansowej JST i zwiększenia stabilności planowania budżetowego. Dokument wskazuje potrzebę dalszych zmian systemowych, które ograniczałyby ryzyka dla finansów samorządowych w najbliższych latach, zwłaszcza w obszarze dochodów bieżących, wydatków oświatowych oraz przewidywalności mechanizmów wyrównawczych. Główny wniosek jest taki, że nowy model finansowania może tworzyć warunki do poprawy sytuacji JST, ale nie usuwa najważniejszych napięć strukturalnych i wymaga dalszego doskonalenia.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa
WWW.FRDL.ORG.PL