

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego

MONITORING SYTUACJI FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW – NR 3:

DOCHODY JST W 2027 ROKU ORAZ ZMIANY NIERÓWNOŚCI DOCHODOWYCH

Paweł Swianiewicz
Julita Łukomska

BADANIA I OPINIE NR 12/2026

Streszczenie

Opracowanie jest trzecim materiałem NIST poświęconym monitorowaniu sytuacji finansowej samorządów. Raport odnosi się do trzech aspektów:

(i) oceny skutków utrzymania na 2027 rok dotychczasowego zestawu determinant potrzeb wydatkowych;

(ii) oceny zróżnicowania prognozowanych zmian dochodów JST w 2027 roku;

(iii) analizy trendów nierówności dochodowych w latach 2010–2025.

Projekt rozporządzenia z 27 września 2026 roku zakłada przedłużenie obowiązywania obecnego zestawu determinant potrzeb wydatkowych, którego konstrukcję i metodologię NIST krytycznie ocenił w raporcie NIST z grudnia 2025 roku. Wprawdzie ich wpływ na łączne dochody jest ograniczony (potrzeby wyrównawcze to 14% potrzeb wydatkowych gmin, 11% powiatów i 6% miast na prawach powiatu), ale zestaw ten sprzyja gminom większym, zamożniejszym i gęściej zaludnionym.

Obecny zestaw determinant jest relatywnie korzystniejszy dla gmin większych, zamożniejszych i gęściej zaludnionych. Tymczasem warianty zaproponowane przez NIST w większym stopniu uwzględniają potrzeby jednostek mniejszych i słabiej zaludnionych, a w wariancie podstawowym także mniej zamożnych.

Zgodnie z prognozami Ministerstwa Finansów dochody wszystkich kategorii JST mają w 2027 roku wzrosnąć w tempie szybszym od inflacji, ale analiza NIST wskazuje, że wzrost ten będzie nierównomierny. W gminach poniżej 10 tys. mieszkańców realne dochody pozostaną zbliżone do poziomu z 2026 roku, a wyraźny wzrost dotyczy głównie trzech najzamożniejszych decyli gmin. Spadek lub wzrost poniżej 3% (progu inflacji) prognozuje się w 33% gmin wiejskich, 25% miejsko-wiejskich oraz 18% gmin miejskich i powiatów. Szczególnie zagrożone spadkiem są najmniejsze gminy – w grupie jednostek liczących do 3 tys. mieszkańców problem ten dotyczy około połowy z nich.

W latach 2010–2025 nierówności dochodowe budżetów gminnych zmniejszały się – współczynnik Giniego dla dochodów własnych gmin spadł z 0,31 do 0,16. Bardziej złożony był trend dla dochodów ogółem. W tym przypadku współczynnik Giniego najpierw spadł z 0,13 w 2010 roku do 0,08 w 2018 roku, by wzrosnąć do 0,12 w 2023 i ponownie obniżyć się do 0,11 w roku 2025. Przejściowy wzrost nierówności po roku 2018 wynikał z dużych różnic w zakresie wielkości dotacji przyznawanych w ramach dużych programów wspierania inwestycji samorządowych. Wprawdzie średnio rzecz ujmując, większe dotacje trafiały do gmin małych i mniej zamożnych, ale bardzo duże różnice wielkości przyznawanych środków wewnątrz tych grup prowadziły do zwiększenia poziomu nierówności dochodowych na poziomie indywidualnych gmin.

Planowane utrzymanie dotychczasowego zestawu determinant potrzeb wydatkowych przy równoczesnym wygasaniu rozwiązań przejściowych zapisanych w ustawie o dochodach JST może odwrócić obserwowany w minionych latach trend zmniejszania się nierówności dochodowych między samorządami.

W Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego prowadzimy analizy pozwalające śledzić trendy w zakresie sytuacji finansowej samorządów. Niniejsze opracowanie jest trzecim z kolei materiałem NIST poświęconym temu zagadnieniu. Co prawda dopiero tym razem używamy w tytule określenia „monitoring", ale już dwa wcześniejsze opracowania NIST miały taki charakter.

Pod koniec lipca 2024 roku opublikowaliśmy materiał *Sytuacja finansowa samorządów u progu nowej kadencji*, zaś w maju 2026 roku krótki raport zatytułowany *Finanse samorządowe po reformie: pierwszy rok nowego systemu w liczbach*. W trzecim opracowaniu koncentrujemy się na następujących zagadnieniach:

- konsekwencje decyzji o pozostawieniu niezmienionego zestawu determinant potrzeb wydatkowych na rok 2027;
- zróżnicowanie spodziewanej zmiany wielkości dochodów budżetowych JST w 2027 roku;
- trendy w zakresie poziomu nierówności wielkości dochodów budżetowych JST w okresie 2010–2025.

Łącząc analizę rozwiązań systemowych z danymi o dochodach JST, pokazujemy zarówno ogólne tendencje, jak i różnice między poszczególnymi grupami samorządów. Pozwala to lepiej ocenić, jakie wyzwania mogą pojawić się w finansach samorządowych w roku 2027 oraz jak zmieniał się rozkład potencjału dochodowego samorządów w ostatnich kilkunastu latach.

1. Wyniki monitoringu prowadzonego przez Ministerstwo Finansów i zestaw determinant potrzeb wydatkowych

Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obowiązuje już od ponad półtora roku. Ustawodawca, zdając sobie sprawę z niedoskonałości przyjętych rozwiązań, zobowiązał ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przedstawienia informacji o skutkach jej obowiązywania po pierwszym roku. W czerwcu 2026 roku Ministerstwo Finansów przedstawiło taką ocenę, a jej główny wniosek był taki, że na pełną ocenę reformy jest jeszcze za wcześnie, m.in. ze względu na przyjęte rozwiązania przejściowe. Trudno odmówić logiki takiemu rozumowaniu.

W grudniu 2025 roku w raporcie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego (Swianiewicz i in. 2025) wystawiliśmy nowej ustawie w sumie oceną dobrą, doceniając przyjęte założenia odnoszące się między innymi do uwzględnienia zróżnicowania potrzeb wydatkowych i stabilizacji dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatków dochodowych. Ale ta pozytywna ocena była opatrzona licznymi zastrzeżeniami. Sformułowaliśmy szereg propozycji zmian w ustawie. Zdawaliśmy sobie sprawę, że część z nich była dość daleko idąca i ich realizacja wymagałaby jeszcze wielu dyskusji i czasu. Ale pojawiały się też propozycje, które wskazywały na popełnione błędy czy rozwiązania, które trudno racjonalnie wytłumaczyć, a które byłyby stosunkowo proste do naprawienia. Odnosiły się one w szczególności do przyjętych determinant potrzeb wydatkowych albo do algorytmu wyrównawczego, który dla znacznej grupy samorządów czyni nieopłacalnym wzrost dochodów własnych, bo powoduje zmniejszenie subwencji o kwotę identyczną z tym wzrostem.

Z pojawiających się sygnałów można było wnioskować, że takie rozumowanie jest bliskie także Ministerstwu Finansów. W szczególności, w przedstawionym w czerwcu 2026 roku Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego raporcie z przeprowadzonej ewaluacji można było przeczytać:

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

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

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

W tym miejscu trzeba dodać, że próbę uwzględnienia za pomocą determinant zróżnicowania potrzeb wydatkowych samorządów uważamy za jedną z najważniejszych – choć często niedocenianych w publicznych debatach – zmian wprowadzonych za pomocą nowej ustawy. W poprzednio obowiązującym systemie milcząco zakładano, że koszty wykonywania zadań i potrzeby wydatkowe są wszędzie na tym samym poziomie w przeliczeniu na jednego mieszkańca[1]. W dużym uproszczeniu było to krzywdzące przede wszystkim dla dwóch grup jednostek samorządowych:

- gmin i powiatów odznaczających się bardzo małą gęstością zaludnienia, a także silnymi procesami depopulacji i starzenia się mieszkańców. Duże rozproszenie zabudowy i mała gęstość zaludnienia podnosiły koszty wykonywania wielu zadań, a zmiany demograficzne generowały nowe potrzeby wydatkowe. Czynniki te pozostawały całkowicie niezauważone przez system finansowania JST;

- ośrodków regionalnych i subregionalnych, w których poza procesami rozwojowymi koncentrują się liczne problemy społeczne, a ze względu na intensywne dojazdy do pracy i innych usług liczba obsługiwanych odbiorców usług publicznych dostarczanych przez miasto jest zazwyczaj znacznie większa niż liczba stałych mieszkańców. Także ta okoliczność była całkowicie ignorowana przez obowiązującą wcześniej ustawę.

[1] Wyjątkiem od tej reguły była subwencja oświatowa, przy czym w szacowaniu różnic kosztowych przyjęto tam szereg bardzo upraszczających założeń w istocie w znacznym stopniu dyskwalifikujących przyjęty algorytm. Jest to jednak odrębne zagadnienie wykraczające poza tematykę niniejszego artykułu.

Nowe regulacje miały w założeniu brać pod uwagę te i inne czynniki wpływające na zróżnicowanie potrzeb wydatkowych. Kłopot w tym, że przyjęta przez twórców ustawy z 2024 roku metodologia nie zapewniała prawidłowej realizacji tego celu. W raporcie NIST wskazaliśmy na 10 wad przyjętego w ustawie z 2024 roku systemu wyrównawczego (por. NIST 2025; 68–72) i zaproponowaliśmy metodologię zmierzającą do korekty determinant potrzeb wydatkowych. Do najważniejszych wad należały: błąd merytoryczny, jakim było posłużenie się danymi bezwzględnymi zamiast względnymi (np. wielkość wydatków na oświatę zamiast wydatków przeliczonych na jednego ucznia dla oszacowania czynników wpływających na zróżnicowania potrzeb związanych z finansowaniem zadań oświatowych) oraz przyjęcie identycznego kierunku (nachylenia prostej regresji) zależności potrzeb wydatkowych od wartości determinant. Pierwsze zapowiedzi Ministerstwa Finansów sugerowały chęć naprawienia tych błędów i przyjęcia rozwiązań wprawdzie nie identycznych, ale do pewnego stopnia zbliżonych do proponowanych przez NIST.

Tymczasem z rozporządzenia **Ministra Finansów i Gospodarki** z dnia 27 września 2026 r. wynika zamiar utrzymania dotychczasowego zestawu determinant potrzeb wydatkowych (którego konstrukcję ocenialiśmy w raporcie NIST jako zawierającą poważne błędy) także na kolejny rok.

W dalszej części niniejszego artykułu przyglądamy się, jakie są konsekwencje utrzymania zestawu determinant dla poszczególnych grup jednostek samorządowych. Zacznijmy od tego, że wpływ determinant na wielkość dochodów jest ograniczony. Mają one znaczenie dla wyliczenia indeksu potrzeb wydatkowych (IPW) oddziałującego na wielkość potrzeb wyrównawczych (a co za tym idzie – na wielkość otrzymywanej subwencji ogólnej albo też wielkość korekty dochodów podatkowych w jednostkach najzamożniejszych). Ale potrzeby wyrównawcze to tylko 14% wszystkich potrzeb wydatkowych gmin, 11% w przypadku powiatów i 6% w przypadku miast na prawach powiatu. A zatem zmiana zestawu determinant nie może przynieść rewolucyjnej zmiany w wielkości dochodów, ale może prowadzić do korekty, która w przypadku niektórych samorządów może mieć istotne znaczenie. Waga proponowanej zmiany nie polega więc na jej wpływie na łączny poziom dochodów samorządów, lecz przede wszystkim na tym, które grupy jednostek są relatywnie silniej wspierane przez mechanizm wyrównawczy.

Na zamieszczonych dalej wykresach pokazujemy, o ile wyższy (lub niższy) może być indeks potrzeb wydatkowych (IPW) przy zastosowaniu danego zestawu determinant w porównaniu z sytuacją gdyby – tak jak to miało miejsce przed rokiem 2024 – różnice w poziomie potrzeb wydatkowych nie były w ogóle uwzględniane. Wariant oznaczony jako „Min Fin” odnosi się do obecnie obowiązującego zestawu determinant, których ważność miałaby być przedłużona na kolejny rok. Propozycję NIST przedstawiamy w dwóch wariantach: wariant A to podstawowa propozycja wynikająca z przygotowanego przez NIST raportu, zaś wariant B jest opcją „kompromisową” przyjętą po roboczych dyskusjach z przedstawicielami Ministerstwa Finansów – i pomija determinantę dotyczącą wydatków administracyjnych, wobec której ministerstwo zgłaszało zastrzeżenia.

Zacznijmy od spojrzenia ogólnego. Tabela 1 wskazuje, że warianty determinant zaproponowane przez NIST są bardziej korzystne dla gmin małych, dla odznaczających się małą gęstością zaludnienia oraz dla mniej zamożnych (przy czym ta ostatnia zależność jest słabsza, a znika

zupełnie w wariancie B). Z kolei obecne rozwiązania ustawowe mają skutki raczej odwrotne – choć współczynniki korelacji nie są wysokie to wynika z nich, że determinanty zaproponowane przez Ministerstwo Finansów wspierają raczej gminy większe, zamożniejsze i gęściej zaludnione. Może się więc okazać, że obserwowane w 2025 roku – a jeśli weźmiemy pod uwagę planowane budżety to także w roku 2026 – niewielkie spłaszczenie różnic między biedniejszymi a zamożniejszymi oraz większymi a mniejszymi gminami, zniknie zupełnie po ustaniu obowiązujących w pierwszych latach wdrażania ustawy rozwiązań przejściowych[2].

Podobnie wygląda kształt zależności w przypadku miast na prawach powiatu, choć korelacje są w tym przypadku na ogół niższe. Warianty proponowane przez NIST są bardziej korzystne dla miast mniejszych i mniej zamożnych, a proponowane przez Ministerstwo Finansów dla bogatszych i większych.

Tabela 1. Współczynniki korelacji między indeksem potrzeb wydatkowych i wybranymi charakterystykami jednostek samorządowych.

	Gminy			Miasta na prawach powiatu		
	NIST		Min. Finansów	NIST		Min. Finansów
	Wariant A	Wariant B		Wariant A	Wariant B	
Liczba mieszkańców	-0,544	-0,367	+0,091	-0,161	-0,127	+0,11
Wskaźnik G 2024	-0,123	-0,022	+0,184	-0,101	-0,093	+0,29
Gęstość zaludnienia	-0,323	-0,282	+0,160			

Objaśnienia: Współczynniki korelacji wskazują kierunek i siłę zależności. Znak dodatni oznacza, że wyższe wartości danej cechy wiążą się z wyższymi wartościami indeksu, natomiast znak ujemny – z niższymi wartościami indeksu. Im większa wartość bezwzględna współczynnika, tym silniejsza zależność. Korelacje nie przesądzają o związku przyczynowym.

Podsumowując: nowa ustawa o dochodach JST wprowadziła do systemu element, którego wcześniej wyraźnie brakowało – próbę uwzględnienia zróżnicowania potrzeb wydatkowych samorządów. Sam kierunek tej zmiany należy ocenić pozytywnie. Pytanie dotyczy jednak tego, czy zastosowane determinanty rzeczywiście dobrze opisują różnice w kosztach realizacji zadań publicznych. Zastrzeżenia w tym zakresie przedstawiliśmy już w raporcie NIST z grudnia 2025 roku. Wskazują one na potrzebę istotnej korekty zestawu przyjętych determinant wydatkowych.

Przedstawiona analiza wskazuje, że obecny zestaw determinant i warianty proponowane przez NIST prowadzą do wyraźnie odmiennego rozkładu indeksu potrzeb wydatkowych między grupami samorządów. Warianty NIST w większym stopniu uwzględniają potrzeby jednostek mniejszych, słabiej zaludnionych i – zwłaszcza w wariancie podstawowym – mniej zamożnych. Obecne rozwiązania częściej działają w przeciwnym kierunku. Trzeba jednak jeszcze raz podkreślić, że wpływ zestawu determinant na wielkość dochodów samorządowych jest ograniczony, bo mają one bezpośredni wpływ na oszacowanie potrzeb wyrównawczych, które stanowią stosunkowo niewielką część wyliczanych na podstawie ustawy ogólnych potrzeb wydatkowych (w gminach 14%, a jeszcze mniej w innych typach samorządów).

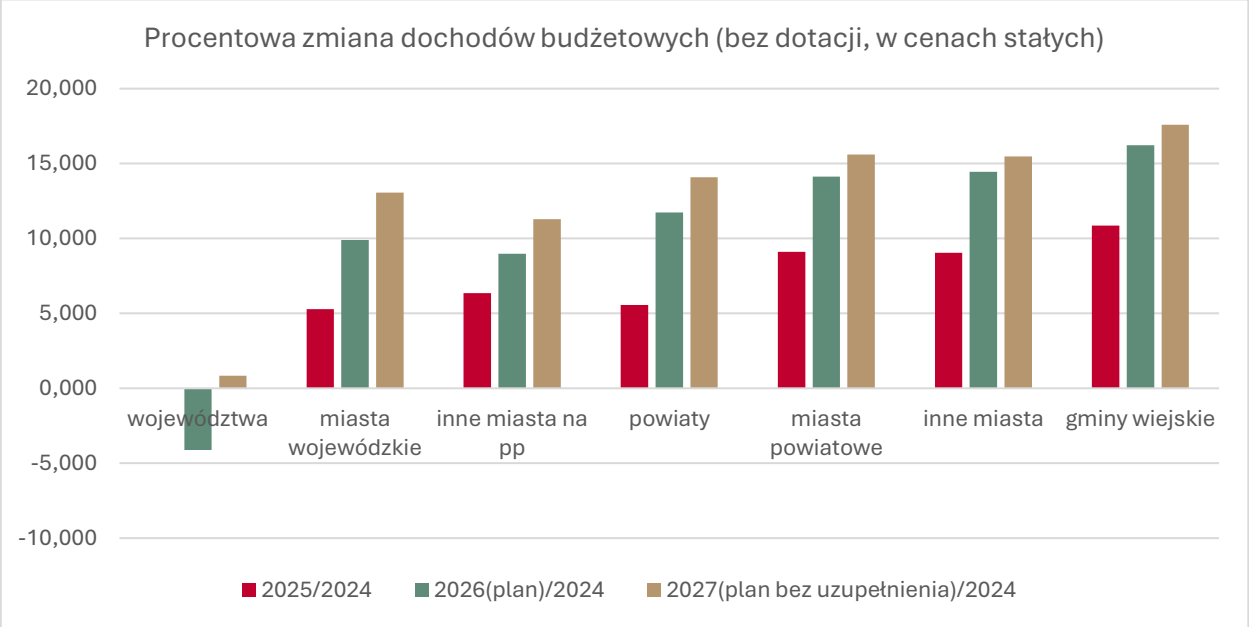
[2] Wyliczenia opierające się na wstępnych danych dotyczących dochodów w 2027 r. wskazują, że jak na razie to zjawisko zwiększania się różnic wydatkowych zaznacza się w bardzo niewielkim stopniu. Wydaje się, że zapobiegają mu m.in. niektóre szczegółowe zapisy odnoszące się do potrzeb uzupełniających.

Niemniej jednak utrzymanie obecnych determinant na kolejny rok uważamy za rozwiązanie kontrowersyjne i traktujemy je raczej jako przejściowe, a nie jako ostateczne rozstrzygnięcie. Tym bardziej że sama ustawa nakazuje, aby determinanty w istotny sposób odzwierciedlały wysokość i zróżnicowanie wydatków bieżących w poszczególnych obszarach. Dalsze prace nad systemem powinny więc koncentrować się nie tylko na stabilności parametrów, ale również na ich empirycznej weryfikacji i korekcie tam, gdzie nie odzwierciedlają one rzeczywistego zróżnicowania kosztów realizacji zadań publicznych.

2. Dynamika wielkości dochodów budżetowych

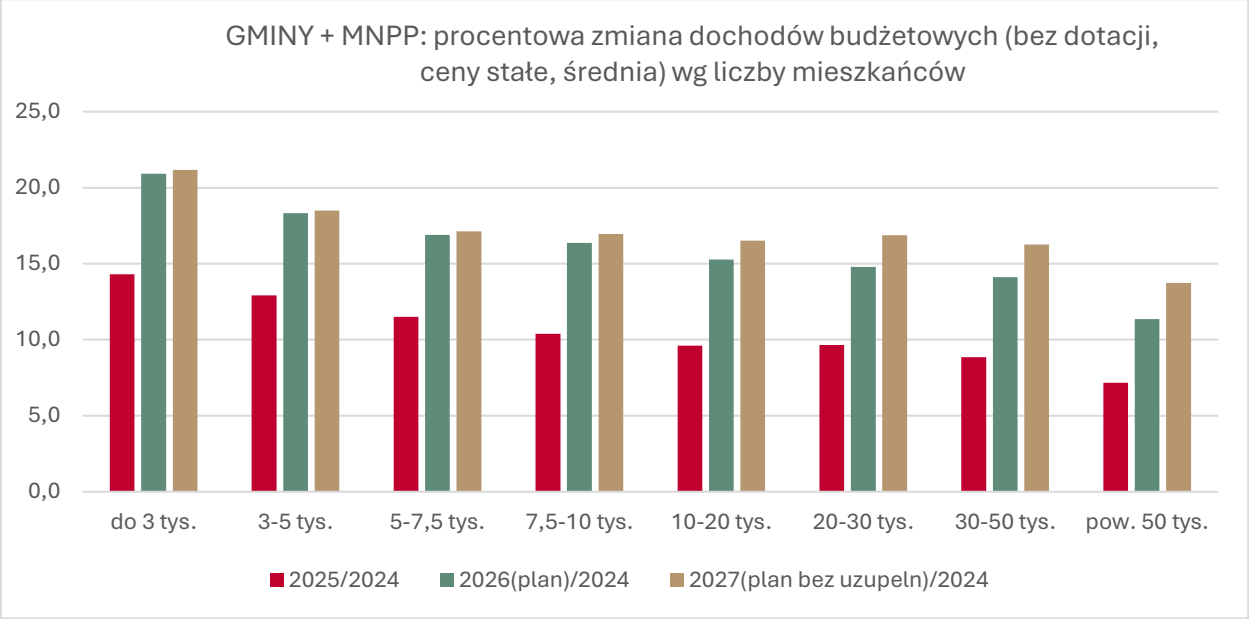
Omówiona powyżej wstępna decyzja o utrzymaniu bez zmian zestawu determinant potrzeb wydatkowych przy jednoczesnym wygaszaniu rozwiązań przejściowych i braku innych zmian w ustawie o dochodach JST ma poważne konsekwencje dla rozkładu dynamiki dochodów budżetowych. Z przedstawionych przez Ministerstwo Finansów prognoz podstawowych kategorii dochodów w 2027 roku wynika, że w skali całego kraju możemy obserwować realny wzrost środków pozostających w dyspozycji samorządów. Choć z dokładnymi wyliczeniami jest już kłopot. Dane, które ministerstwo przekazało, podawały bowiem prognozę w dwóch wariantach. Pierwszy zawierał wyliczenia na podstawie obowiązujących dotychczas przepisów, drugi zaś obejmował także pozycję „potencjalne uzupełnienie dochodów", które – jak wynika z przeprowadzonej analizy – miało przysługiwać tym samorządom, których dochody z podatków i subwencji nie rosły lub wzrost nominalny był niższy niż 3%, czyli ich poziom był zbliżony do oczekiwanego wskaźnika inflacji. Trudno powiedzieć, który z tych wariantów będzie ostatecznie realizowany. Wyliczenia te zostały przekazane członkom KWRiST drogą mailową, ale nie opublikowano ich na stronie Ministerstwa Finansów, a status proponowanego uzupełnienia pozostaje niejasny. W naszych rozważaniach koncentrujemy się na prognozie dochodów bez niepewnej kategorii „potencjalnego uzupełnienia".

Wykres 1.

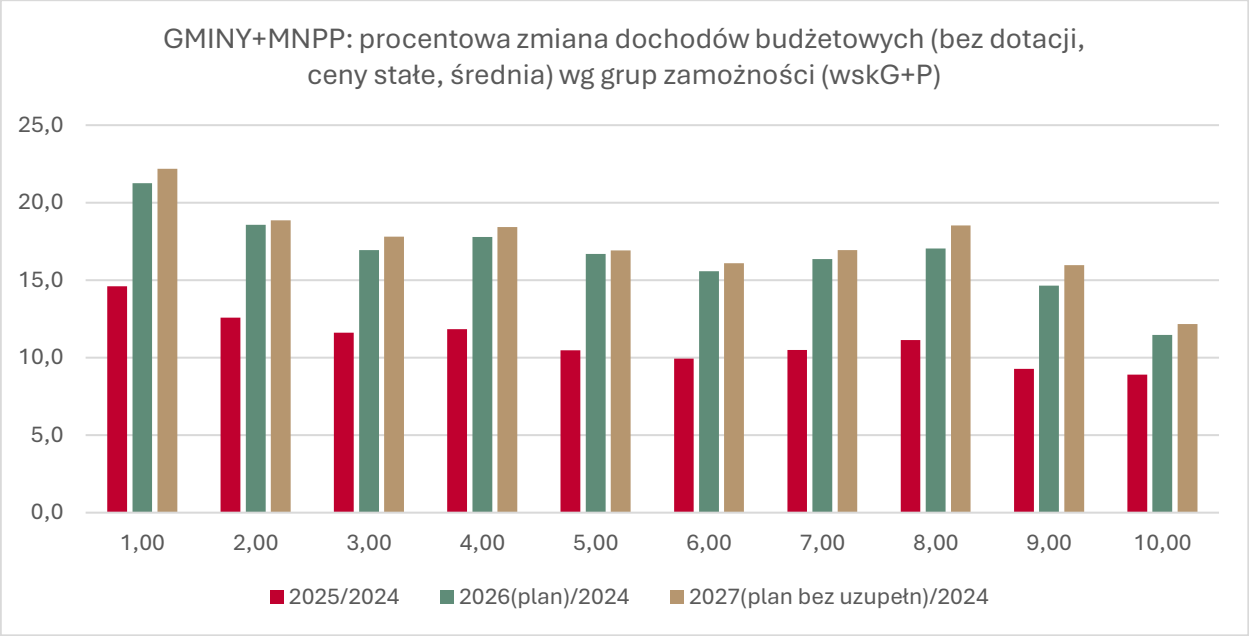


We wszystkich kategoriach samorządów wyróżnionych na wykresie 1 spodziewane dochody (liczone w cenach stałych, a zatem po uwzględnieniu oczekiwanej inflacji) mają wzrosnąć w porównaniu z rokiem 2026 i być także realnie wyższe w porównaniu z rokiem 2024, który traktujemy jak rok bazowy wprowadzanej reformy. Spodziewany wzrost w 2027 roku ma być najwyższy w dużych miastach, a także w samorządach wojewódzkich, ale trzeba podkreślić, że w tym ostatnim przypadku jest to wzrost po oczekiwanym spadku dochodów w roku 2026. Natomiast w zestawieniu rok 2027 do 2024 najlepiej wypadają gminy wiejskie, w których realny wzrost dochodów wynosi ponad 16% w skali trzech lat. W budżetach wojewódzkich wzrost ten wynosi zaledwie 1%. Nie można jednak ignorować faktu, że we wcześniejszych latach (do roku 2024) to budżety wojewódzkie były w korzystniejszej sytuacji od gminnych i powiatowych.

Wykres 2.



Wykres 3.



Jednak bliższa analiza nakazuje zniuansowanie tych ogólnie pozytywnych oczekiwań. Jak już zauważyliśmy w poprzedniej części naszego opracowania, pozostawienie niezmienionych determinant relatywnie korzystniej wpływa na sytuację finansową większych i zamożniejszych samorządów. Oczekiwanie to potwierdzają dane na wykresie 2. W przypadku gmin małych (poniżej 10 tys. mieszkańców, a zwłaszcza poniżej 7,5 tys. mieszkańców) oczekiwane w 2027 roku realne dochody są na poziomie zbliżonym do roku 2026. Jest oczywiste, że skoro średnia dla całej grupy wykazuje stagnację poziomu dochodów, to w znaczącej części jednostek należących do tej grupy będziemy mieli do czynienia z realnym spadkiem dochodów.

Podobna, choć nieco słabsza, zależność pokazana jest na wykresie 3, na którym przeciętna zmiana dochodów pokazana jest w rozbiciu na 10 grup decylowych zamożności samorządów gminnych. Wyraźny wzrost spodziewanych w 2027 roku (w porównaniu z rokiem 2026) dochodów zauważamy w trzech decylach gmin najzamożniejszych (8–10). W pozostałych grupach wzrost jest minimalny bądź też cechuje się stagnacją.

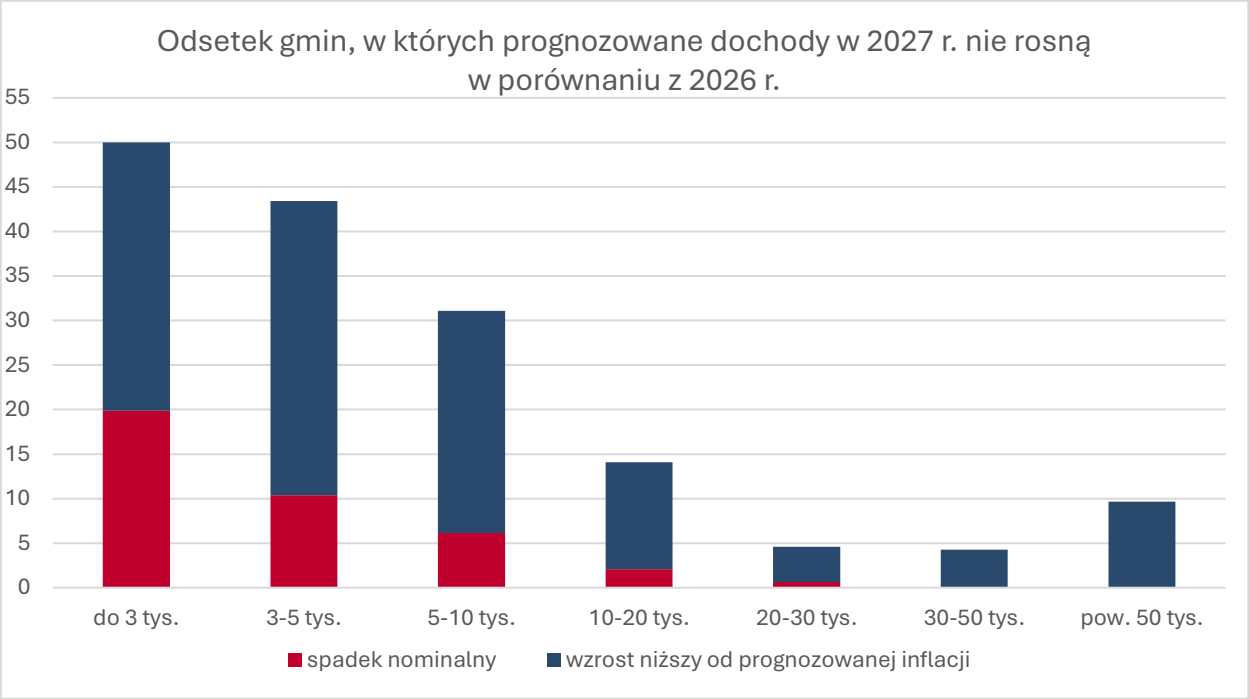
Kolejnym przybliżeniem omawianego tu zagadnienia są dane dotyczące liczby (i odsetka) samorządów, których przewidywane dochody w roku 2027 będą nominalnie albo w cenach stałych niższe niż w roku 2026 (por. tabela 2 oraz wykresy 4 i 5). Jak widać w tabeli 2 perspektywa realnego obniżenia dochodów dotyczy co trzeciej gminy wiejskiej, co czwartej miejsko-wiejskiej i prawie co piątej gminy miejskiej oraz powiatu. Natomiast problem ten niemal nie występuje w miastach na prawach powiatu i w samorządach wojewódzkich.

Jeszcze bardziej dobitne są dane pokazujące zróżnicowanie w zależności od wielkości gminy. Spadek dochodów zagraża połowie gmin liczących do 3 tys. mieszkańców, ale tylko mniej niż 10% gmin powyżej 20 tys. Zależność od poziomu zamożności (wykres 5) jest znacznie słabsza, ale także i w tym przypadku widać, że zagrożone spadkiem dochodów nadproporcjonalnie często są gminy z niższym poziomem dochodów *per capita*.

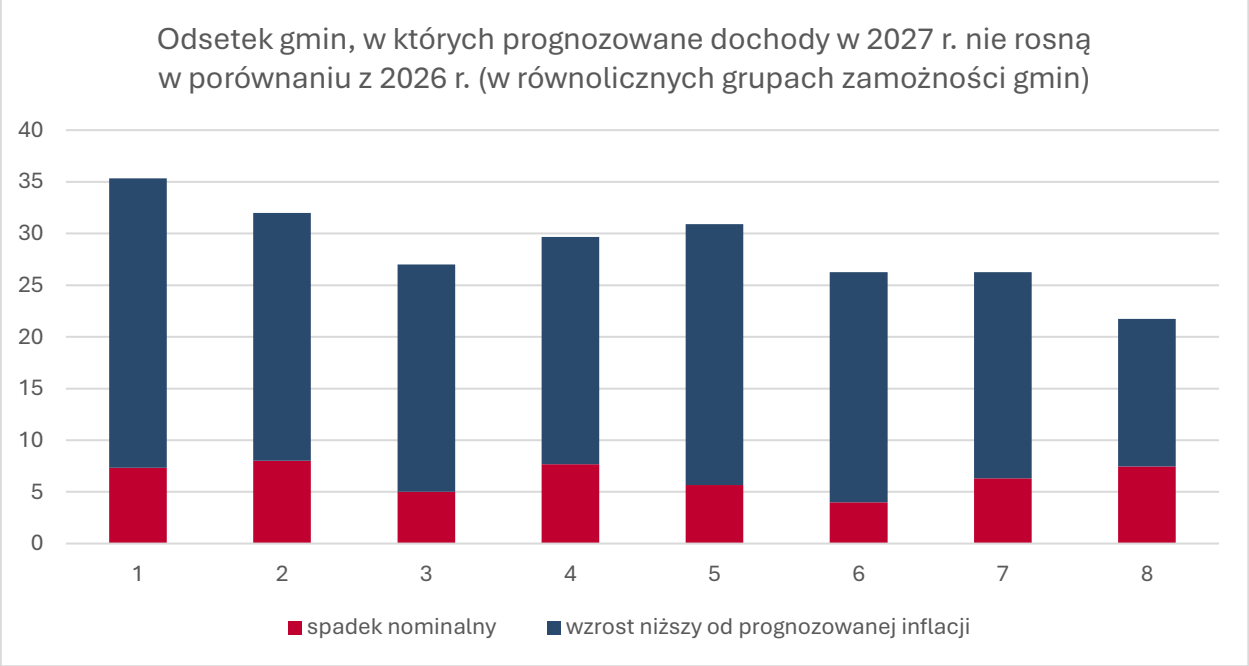
Tabela 2. Liczba i odsetek samorządów, których prognozowane realne dochody w 2027 roku będą niższe niż w roku 2026

	Nominalny spadek dochodów w 2027 r.		Spadek dochodów albo wzrost o mniej niż 3% w 2027 r.	
	Liczba JST	% JST	Liczba JST	% JST
Województwa	0	0	0	0
Powiaty	17	5%	58	18%
Miasta na prawach powiatu	2	3%	4	6%
Gminy miejskie	9	4%	42	18%
Gminy miejsko-wiejskie	27	4%	177	25%
Gminy wiejskie	120	8%	472	33%

Wykres 4.



Wykres 5.



3. Czy poziom zróżnicowania zamożności samorządów rośnie?

Zmniejszanie różnic w potencjale finansowym samorządów jest ważnym celem polityki regionalnej w wielu krajach europejskich. Różnice te wynikają zarówno z nierównomiernego rozwoju gospodarczego poszczególnych części kraju, jak i z zasad finansowania samorządów. Znaczenie ma więc nie tylko to, gdzie powstają dochody podatkowe, lecz także to, jakimi dochodami dysponują poszczególne jednostki i jakie otrzymują transfery z budżetu państwa. Żaden podatek nie zapewnia idealnie równomiernego rozłożenia dochodów w przestrzeni, ale konstrukcja systemu podatkowego może te różnice zmniejszać lub pogłębiać.

Dlaczego wyrównywanie dochodów jest potrzebne?

Podstawowym argumentem jest zasada równości poziomej, zgodnie z którą mieszkańcy powinni mieć możliwość korzystania z usług publicznych zbliżonej jakości, niezależnie od miejsca zamieszkania. Bez mechanizmów wyrównawczych uboższe samorządy musiałyby albo nakładać wyższe podatki lokalne, albo oferować mieszkańcom usługi na niższym poziomie (Bailey 1999; Bramley 1990; King 1984).

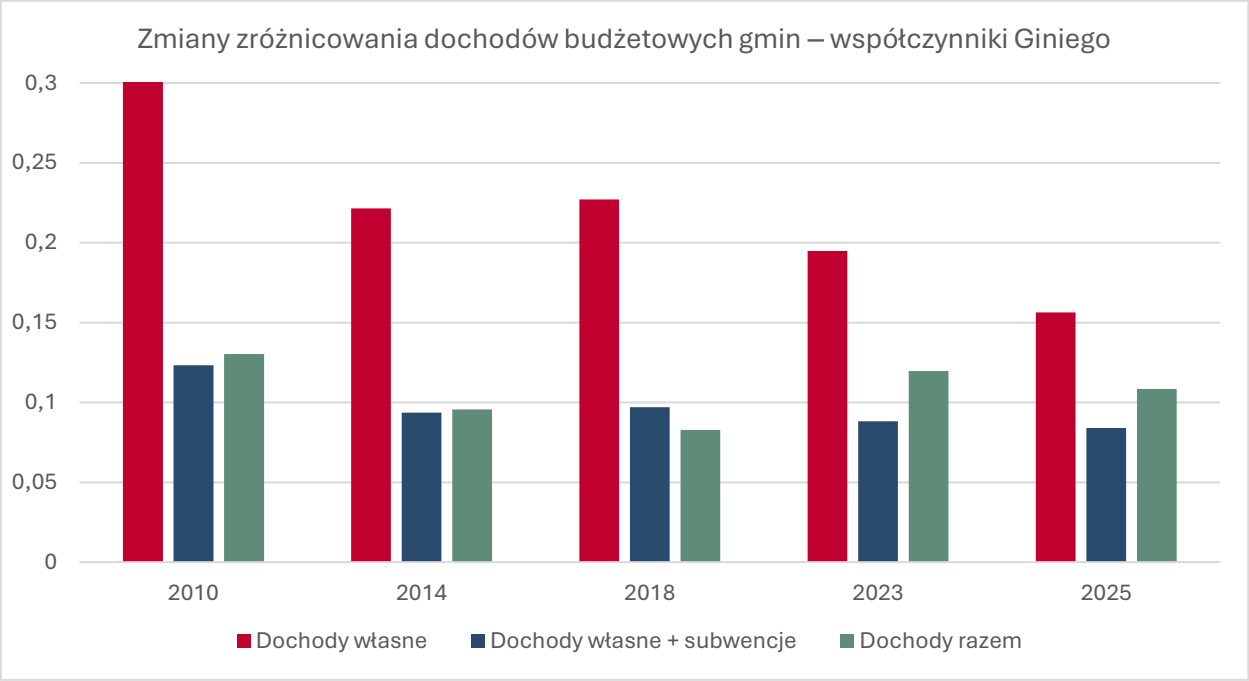
Potrzebę wyrównywania potencjału finansowego samorządów dostrzega również Europejska Karta Samorządu Lokalnego. W art. 9 ust. 5 wskazuje na konieczność stosowania mechanizmów chroniących jednostki słabsze finansowo i korygujących skutki nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów oraz obciążeń wydatkowych. Jednocześnie art. 9 ust. 7 podkreśla, że przyznawane samorządom subwencje nie powinny, w miarę możliwości, ograniczać ich swobody w prowadzeniu własnej polityki.

W niniejszym opracowaniu nie analizujemy szczegółowo konstrukcji polskiego systemu wyrównawczego. Interesuje nas przede wszystkim to, jak w ciągu ostatnich kilkunastu lat zmieniało się zróżnicowanie dochodów samorządów i co te zmiany mówią o skuteczności polityki wyrównawczej.

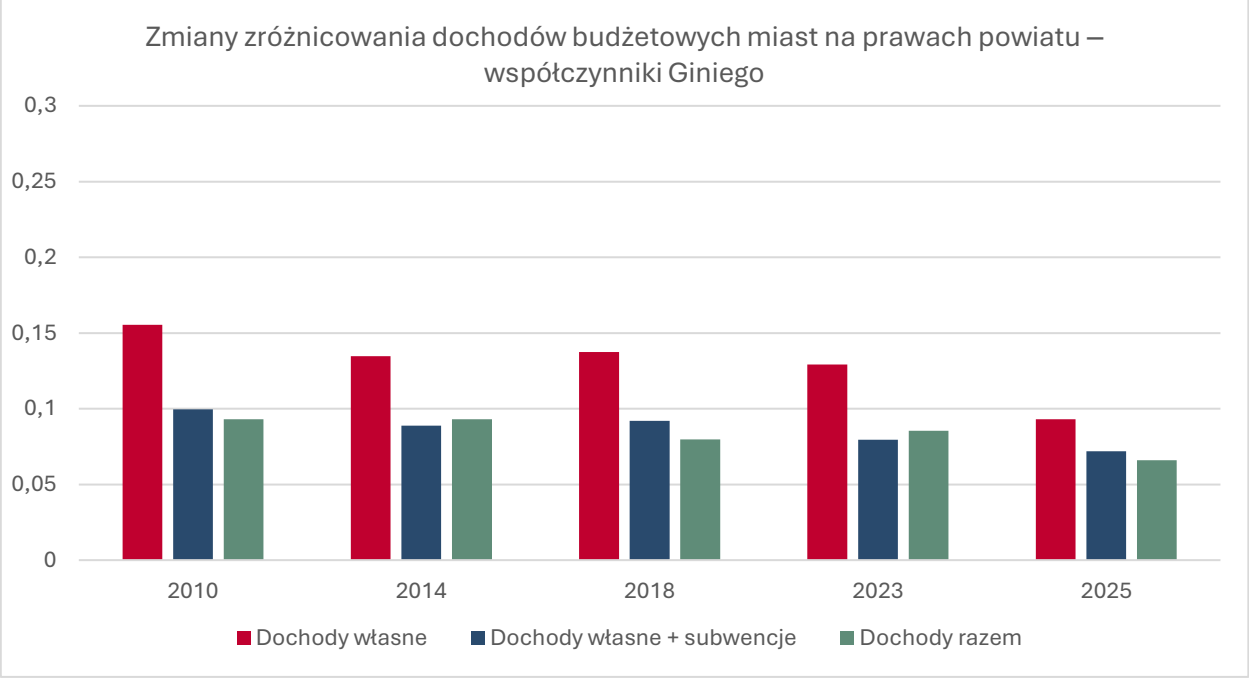
Jak mierzymy różnice między samorządami?

Do oceny skali nierówności wykorzystujemy współczynnik Giniego, powszechnie stosowany do pomiaru zróżnicowania dochodów. Przyjmuje on wartości od 0 do 1. Wartość 0 oznacza pełną równość, czyli identyczny poziom dochodów wszystkich jednostek, natomiast wartość zbliżająca się do 1 wskazuje na bardzo silną koncentrację dochodów. Im niższy współczynnik, tym mniejsze różnice między samorządami.

Wykres 6.



Wykres 7.



Dochody własne: różnice wyraźnie się zmniejszyły

Na wykresie 6 widać wyraźny spadek zróżnicowania dochodów własnych gmin. Współczynnik Giniego obniżył się z 0,31 w 2010 roku do 0,16 w roku 2025. Oznacza to, że różnice w wysokości dochodów własnych między gminami znacznie się zmniejszyły.

Może to zaskakiwać, zwłaszcza w kontekście zmian wprowadzonych w 2025 roku. Zwiększyły one znaczenie udziałów w podatku PIT, co mogłoby sprzyjać bogatszym samorządom. Obecny sposób ustalania dochodów z tego źródła nie odtwarza jednak wprost progresywności podatku PIT. Może to sprzyjać mniejszemu zróżnicowaniu dochodów własnych gmin niż w systemie silniej uzależnionym od faktycznych wpływów z podatku.

Po uwzględnieniu subwencji różnice między gminami są znacznie mniejsze, a ich skala zmienia się w czasie stosunkowo nieznacznie. Współczynnik Giniego dla dochodów własnych i subwencji spadł z 0,12 w 2010 roku do 0,08 w roku 2025.

Inaczej wygląda sytuacja w przypadku dochodów ogółem, obejmujących również dotacje celowe. W tym przypadku współczynnik Giniego początkowo zmniejszał się: z 0,13 w 2010 roku do 0,08 w 2018 roku. Następnie wzrósł do 0,12 w 2023 roku, po czym nieznacznie obniżył się do 0,11 w 2025 roku. Wskazuje to, że w ostatnich latach dotacje celowe nie przyczyniały się do dalszego zmniejszania ogólnego zróżnicowania dochodów gmin.

Dlaczego dotacje mogły zwiększyć różnice między gminami?

Wynik ten jest szczególnie interesujący w kontekście dużych programów dotacyjnych uruchamianych po roku 2018, m.in. Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg i Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. W powszechnej opinii środki z tych programów trafiały relatywnie często do mniejszych i mniej zamożnych gmin. Można by zatem oczekiwać, że przyczynią się do zmniejszenia różnic dochodowych między samorządami.

Dane pokazują jednak, że obraz jest bardziej złożony. Gdy porównujemy średnie dochody grup gmin o różnej wielkości lub zamożności, różnice między tymi grupami się zmniejszyły. Jest to zgodne z oczekiwaniem, że dotacje mogły wspierać słabsze finansowo jednostki.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy przyjrzymy się poszczególnym gminom należącym do tych samych grup. Wysokość otrzymanych dotacji była między nimi bardzo zróżnicowana[3]. Nie wszystkie gminy o podobnej wielkości bądź zamożności otrzymywały więc porównywalne środki. W efekcie różnice między grupami mogły maleć, a jednocześnie różnice między poszczególnymi gminami mogły się zwiększać.

[3] Jak wskazywały liczne badania tego zagadnienia, największe szanse na duże dotacje miały jednostki samorządowe rządzone przez włodarzy o orientacji politycznej zbliżonej do dominującej w tym czasie na poziomie centralnym partii politycznej, czyli Prawa i Sprawiedliwości.

To ważne rozróżnienie: **dotacje mogły ograniczać różnice między grupami samorządów, nie prowadząc zarazem do zmniejszenia nierówności między wszystkimi gminami**. Zmiany współczynnika Giniego dla dochodów ogółem sugerują, że nie można oceniać efektów polityki dotacyjnej wyłącznie na podstawie tego, do jakich grup samorządów kierowano środki.

Miasta na prawach powiatu: mniejsze zróżnicowanie

W przypadku miast na prawach powiatu zróżnicowanie dochodów jest mniejsze niż wśród gmin. Nie jest to zaskakujące, ponieważ miasta te tworzą bardziej jednorodną grupę jednostek pod względem skali i charakteru zadań.

Również w tej grupie widoczny jest spadek nierówności. Współczynnik Giniego dla dochodów własnych zmniejszył się z 0,15 w 2010 roku do 0,09 w roku 2025. W przypadku dochodów ogółem spadł natomiast z 0,09 do 0,07.

Jak Polska wypada na tle innych krajów europejskich?

Na tle innych krajów europejskich zróżnicowanie dochodów polskich gmin można ocenić jako stosunkowo niewielkie (tabela 3). W 2025 roku współczynnik Giniego dla dochodów własnych wynosił 0,156, wobec 0,31 w 2010 roku. W przypadku dochodów ogółem spadł z 0,13 do 0,108.

Tabela 3. Poziom zróżnicowania dochodów samorządów gminnych w krajach europejskich – współczynniki Giniego dla dochodów własnych i dochodów łącznych[4]

	Dochody własne	Dochody całkowite
Szwecja	0,07	0,045
Dania	0,087	0,05
Niemcy	0,10	0,05
Hiszpania	0,14	0,06
Estonia	0,14	0,10
Polska – 2025	**0,156**	**0,108**
Kosowo	0,308	0,124
Polska - 2010	**0,31**	**0,13**
Szwajcaria	0,22	0,14
Płn. Macedonia	0,36	0,143
Bułgaria	0,307	0,156
Armenia	0,219	0,156
Serbia	0,237	0,199
Czechy	0,424	0,216
Chorwacja		0,275
Gruzja	0,475	0,345
Czarnogóra	0,471	0,418
Albania	0,683	0,437

[4] Źródła danych: Niemcy, Hiszpania, Szwajcaria, Estonia: Dougherty i in. (2025); Czechy, Bułgaria: Kalcheva i Sedmihradska (2026); pozostałe kraje – obliczenia własne.

Różnice dochodowe są w Polsce większe niż w Szwecji, Danii czy Niemczech, ale mniejsze niż w wielu innych krajach uwzględnionych w zestawieniu, zwłaszcza w części państw Europy Środkowej i Wschodniej. Wynik ten jest między innymi (choć nie wyłącznie) rezultatem dość skutecznego działania mechanizmów wyrównawczych.

Wyniki wskazują zatem na wyraźne zmniejszenie zróżnicowania dochodów własnych gmin w analizowanym okresie. Nie oznacza to jednak, że wszystkie elementy systemu finansowania samorządów działają w kierunku wyrównywania dochodów. Wahania współczynnika Giniego dla dochodów ogółem pokazują, że znaczenie mają również dotacje celowe i sposób ich rozdzielania. Ocena skuteczności polityki wyrównawczej wymaga więc uwzględnienia nie tylko różnic między grupami samorządów, lecz także nierówności między poszczególnymi jednostkami.

Przedstawione we wcześniejszych częściach tego opracowania wyniki sugerują, że pozostawienie obecnego zestawu determinant potrzeb wydatkowych może się jednak przyczynić do zahamowania, a może nawet odwrócenia, obserwowanego przez nas trendu spadku wielkości nierówności dochodowych samorządów.

Bibliografia

Bailey, S. (1999). *Local government economics: principles and practice*, London: Macmillan.

Bramley, G. (1990). *Equalization Grants and Local Expenditure Needs*, Avebury.

Dougherty S., Montes Nebreda, A., Urrutia, N. (2025). *Intergovernmental fiscal transfers and fiscal equalisation in a time of consolidation*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 50.

Kalcheva, D., Sedmihradska, L. (2026). Tax Sharing and Intergovernmental Fiscal Transfers in Bulgaria and Czechia, *Croatian and Comparative Public Administration*, 1, s. 37–64.

King D.S. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: Allen & Unwin.

Swianiewicz, P., Łukomska, J., Kurniewicz, A., Grabowski, W., Grzyb, T. (2025). *Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi w szczególe, czyli o ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2024 r.*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Akty normatywne

Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dn. 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów, czerwiec 2026 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 27 września 2026 r., w sprawie określenia dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego obszarów wydatkowych i wartości ich wag oraz determinant i wysokości współczynników regresji (Dz.U. 2026 poz. 1280), https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20260001280/O/D20261280.pdf.