

FINANSE SAMORZĄDOWE PO REFORMIE: PIERWSZY ROK NOWEGO SYSTEMU W LICZBACH

BADANIA I OPINIE NR 2/2026

Paweł Swianiewicz
Julita Łukomska



Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego

Streszczenie

Analiza wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2025 roku po pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy o finansowaniu samorządów wskazuje na ogólną poprawę sytuacji finansowej w porównaniu do roku 2024.

Łączne dochody samorządów w Polsce wzrosły nominalnie z 436 do 472 mld złotych, co po uwzględnieniu 3,6-procentowej inflacji oznacza realny wzrost o nieco ponad 4%. Przy wyłączeniu dotacji celowych wzrost ten był jeszcze wyraźniejszy i wyniósł ponad 5% w cenach stałych. Zaledwie 2,5% wszystkich samorządów, czyli około 70 jednostek z ponad 2800, odnotowało realny spadek dochodów, przy czym w grupie tej znalazła się połowa samorządów wojewódzkich oraz osiem powiatów.

Największymi beneficjentami zmian okazały się gminy wiejskie, których realne dochody wzrosły przeciętnie o ponad 12%, podczas gdy w stolicach województw wzrost wyniósł trochę ponad 4%, a w samorządach wojewódzkich przeciętnie odnotowano brak zmiany realnego poziomu dochodów (w cenach stałych). Dane te przeczą tezie o faworyzowaniu najzamożniejszych jednostek, gdyż aż w jednej piątej najuboższych gmin realny wzrost dochodów przekroczył 14%, podczas gdy tylko w jednej dziesiątej najzamożniejszych wyniósł 8%. Podobną prawidłowość zaobserwowano w odniesieniu do wielkości jednostek – najmniejsze gminy poniżej 3 tys. mieszkańców zyskały blisko 16%, a duże miasta powyżej 50 tys. mieszkańców niespełna 10%.

Wśród miast na prawach powiatu najbardziej zyskały ośrodki subregionalne o populacji od 50 do 100 tys. mieszkańców, notując wzrost o ponad 9%, podczas gdy w największych metropoliach wyniósł on około 5%.

W ujęciu regionalnym nie odnotowano drastycznych różnic, choć nieco korzystniejsza sytuacja wystąpiła w Polsce wschodniej. Mimo ogólnie optymistycznego obrazu i zjawiska spłaszczania różnic między samorządami, autorzy raportu zaznaczają, że efekty te mogą być częściowo wynikiem ustawowych mechanizmów przejściowych i wymagają weryfikacji w kolejnych latach. Ponadto wskazano, że ten ogólnie pozytywny obraz nie unieważnia wskazanych w raporcie NIST z grudnia 2025 roku problemów systemowych, takich jak ograniczona autonomia dochodowa, błędy w konstrukcji determinant potrzeb wydatkowych w systemie wyrównawczym, a także słabości algorytmów potrzeb rozwojowych i oświatowych oraz stałe niedofinansowanie edukacji.

Metoda porównania

W końcu marca pojawiły się już pełne informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządów terytorialnych. Wcześniejsze analizy skutków wprowadzenia nowego systemu finansowania samorządów opierały się na symulacjach, przyjmowanych planach budżetu albo niepełnych danych (np. odnoszących się do pierwszego półrocza lub do trzech kwartałów 2025 roku). W tej chwili możliwe jest spojrzenie na faktyczną zmianę sytuacji finansowej, jaką przyniósł pierwszy rok obowiązywania nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W niniejszym opracowaniu prezentujemy taką wstępną i w znacznym stopniu uproszczoną analizę.

Przyglądamy się tylko jednemu wskaźnikowi: dochodom budżetów samorządowych w roku 2025 w porównaniu z rokiem 2024. Koncentrujemy się przy tym nie na wskaźnikach globalnych – odnoszących się łącznie do wszystkich samorządów w kraju, a na zmianach sytuacji poszczególnych gmin, powiatów i województw. Sprawdzamy, czy ich dochody budżetowe faktycznie wzrosły, a jeśli tak, to o ile. Uproszczeniem jest przypisywanie całej zmiany wyłącznie kształtowi nowej ustawy. Wpływ na zmianę dochodów miała też ogólna sytuacja gospodarcza kraju, a także konkretne zdarzenia ekonomiczne w poszczególnych miejscowościach (np. zamknięcie ważnego lokalnie zakładu pracy lub pojawienie się nowego, znaczącego inwestora). Jednak w przypadku porównania lat 2024 i 2025 zmiana systemu finansów samorządowych była jednym z kluczowych czynników kształtujących poziom dochodów.

Postępujemy się wskaźnikiem zmiany łącznej sumy dochodów budżetowych, ale z następującymi modyfikacjami:

- Pomijamy dochody pochodzące z różnego rodzaju dotacji celowych, mają one bowiem często charakter incydentalny. Na przykład otrzymanie dużego wsparcia z funduszy unijnych albo z programu Polski Ład w jednym roku nie świadczy o poprawie sytuacji finansowej, a spadek dochodów spowodowany brakiem podobnej dotacji w roku kolejnym nie jest wskaźnikiem pogarszania się kondycji budżetu samorządu. Koncentrujemy się więc przede wszystkim na dochodach własnych (liczonych łącznie z udziałami we wpływach z PIT i CIT) oraz subwencji. Postępując się językiem klasyfikacji budżetowej, bierzemy pod uwagę dochody zapisane w paragrafach: do 200 (szeroko rozumiane dochody własne), 292 (subwencja ogólna) oraz powyżej 800.
- Od dochodów w 2024 roku odejmujemy wpłaty dokonane przez prawie 140 samorządów na poczet subwencji równoważącej (czyli tzw. janosikowe). Rok 2024 był ostatnim rokiem obowiązywania tego kontrowersyjnie skonstruowanego elementu systemu wyrównawczego.
- Porównujemy nie same wartości nominalne, ale wartości w cenach stałych, uwzględniając wskaźnik inflacji (3,6%) w 2025 roku. Innymi słowy, jeśli dochody jakiegoś samorządu wzrosły nominalnie w roku 2025 o 2% w stosunku do dochodów w roku 2024, faktycznie oznacza to spadek, bowiem wzrost był niższy od wzrostu poziomu wzrostu cen i usług.

Podejście to jest sporym uproszczeniem. W szczególności nie uwzględniamy wpływu lokalnej polityki podatkowej. Analizujemy faktycznie uzyskane dochody, chociaż w części przypadków mogłyby być one wyższe, gdyby samorzady nie stosowały obniżek stawek czy nowych ulg w podatkach lokalnych (np. w podatku od nieruchomości, od środków transportowych czy w podatku rolnym). W skali kraju nie ma to dużego znaczenia (ponieważ swoboda samorządów w tym zakresie jest mocno ograniczona), ale w pojedynczych jednostkach może istotnie wpływać na poziom dochodów. Można by też spróbować wyeliminować z porównania wszystkie dochody majątkowe, koncentrując się tylko na dochodach bieżących. W przyszłości przydadzą się zatem bardziej rozbudowane i pogłębione analizy, jednak nawet takie uproszczone spojrzenie daje ogólny obraz sytuacji.

Zmiany dochodów – spojrzenie ogólne

Jeśli weźmiemy pod uwagę dochody nominalne, to w 2025 roku 35 jednostek samorządowych spośród ponad 2800 uzyskało niższe niż w roku 2024. A właściwie należałoby tę liczbę zmniejszyć do 33, ponieważ w przypadku dwóch gmin – Kamienicy i Supraśla – jest to złudzenie statystyczne wynikające z niewzięcia pod uwagę zmiany podziału terytorialnego, bowiem na początku 2025 roku od tych jednostek odłączone zostało terytorium nowych gmin – Szczawy i Grabówki. Jeśli dodamy dochody gmin „macierzystych” i „odłączonych”, to zobaczymy, że w przypadku Kamienicy rok 2025 przyniósł wzrost przekraczający 20%, a w przypadku Supraśla o niecałe 10%.

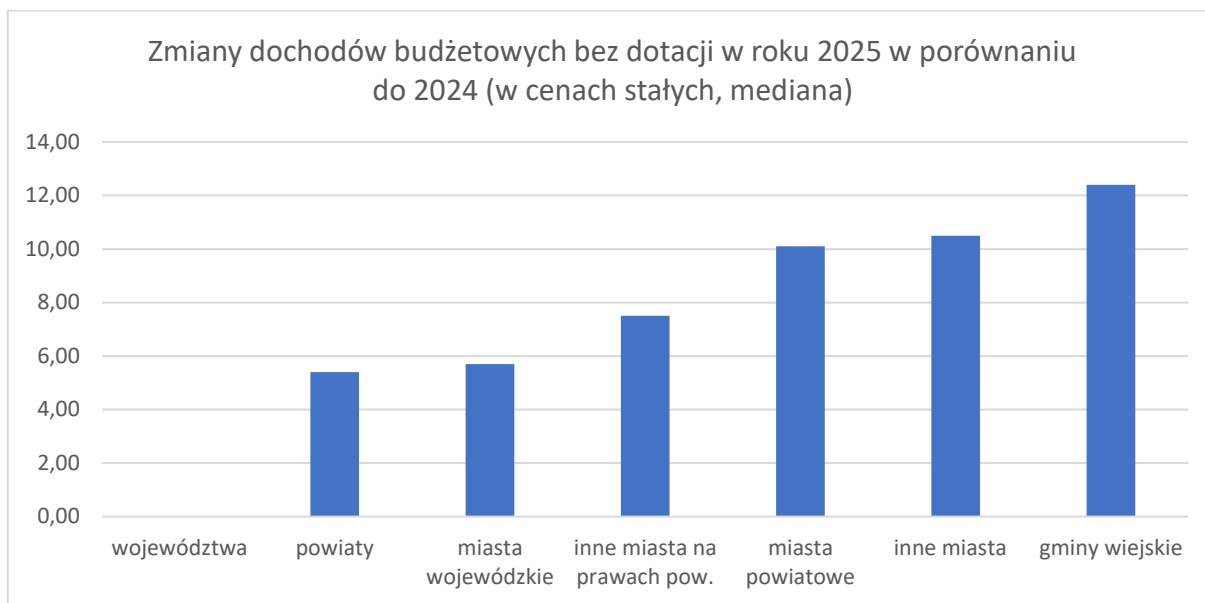
Jeśli jednak, patrząc na zmiany dochodów, weźmiemy pod uwagę ceny stałe (a zatem uwzględnimy inflację), to liczba samorządów notujących w 2025 roku spadek dochodów rośnie do 72 (albo do 70, uwzględniając zmiany terytorialne w Kamienicy i Supraślu). **Spadek dochodów odnotowało więc zaledwie 2,5% wszystkich samorządów w kraju.** Wśród tych tracących znajdowało się aż 8 (połowa wszystkich) samorządów wojewódzkich, 8 powiatów, 2 miasta powiatowe, 23 inne miasta i 29 gmin wiejskich. Nie było natomiast na tej liście miast na prawach powiatu. W niektórych przypadkach ten spadek dochodów jest znaczny, w 12 przypadkach przekracza 10%. Dokładne ustalenie przyczyn tak dużego spadku wymagałoby jednak znacznie bardziej pogłębionej analizy struktury budżetu poszczególnych samorządów, wykraczającej poza zakres badania o charakterze przekrojowym, którego celem jest uchwycenie ogólnych tendencji.

Łączne dochody samorządów w całym kraju wzrosły z 436 miliardów złotych w 2024 do 472 miliardów w 2025 roku. Oznacza to wzrost o ponad 8%, a w cenach stałych o nieco ponad 4%. Jeśli pominiemy dotacje, to wzrost ten był jeszcze nieco wyższy – o ponad 9% w wartościach nominalnych i ponad 5% w cenach stałych. Niestety spojrzenie w skali całego kraju mówi nam stosunkowo niewiele, bo istotną informacją jest także – jak ten wzrost rozkładał się pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi. Pierwszego przybliżenia dostarczają nam wykresy 1 i 2.

Jak widać na wykresie 1, w największym stopniu na zmianie skorzystały gminy wiejskie (ich realne dochody wzrosły przeciętnie o ponad 12%), w znacznie mniejszym stopniu największe miasta – stolice województw (wzrost dochodów o nieco ponad 4%), zaś w samorządach wojewódzkich sytuacja finansowa się nie zmieniła (jeśli weźmiemy pod uwagę ceny stałe, bo w wartościach

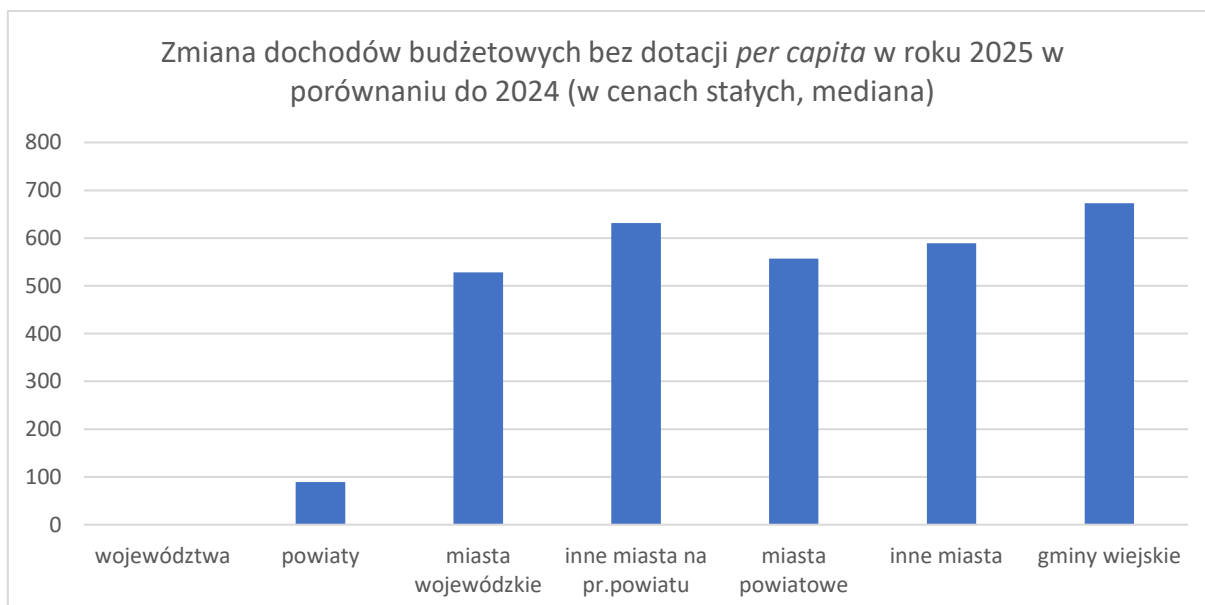
nominalnych dochody województw wzrosły o ponad 3%). Ta odbiegająca od innych samorządów sytuacja województw jest uderzająca, ale warto pamiętać, że – jak wynikało z naszych wcześniejszych analiz – w poprzednich latach zmiany dochodów były stosunkowo najbardziej korzystne właśnie w tej grupie samorządów. Można więc przyjąć, że w 2025 roku, kiedy wprowadzono nowy system finansowania, województwa w mniejszym stopniu niż powiaty czy gminy potrzebowały „dosypania do strumienia dochodów”.

Wykres 1.



Jeśli spojrzymy na dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca, to przeciętna gmina wiejska zyskała w 2025 roku dodatkowe ponad 670 zł, miasto na prawach powiatu niebędące miastem wojewódzkim 630 zł, powiat prawie 90 zł, ale dochody samorządów wojewódzkich się nie zmieniły (patrz wykres 2).

Wykres 2.

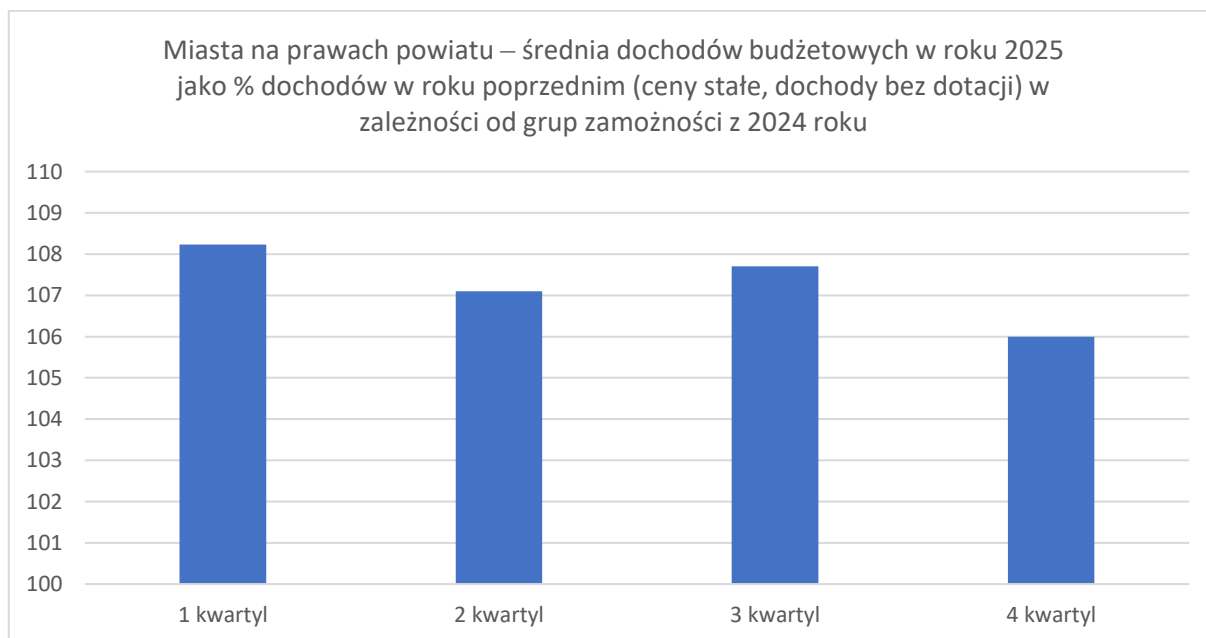


Nowa ustawa w działaniu – pogoda dla bogaczy czy sojusznik ubogich?

W ostatnich miesiącach na różnych spotkaniach z udziałem przedstawicieli władz samorządowych bardzo często spotykaliśmy się z opinią, że nowa ustawa sprzyja przede wszystkim dużym miastom i zamożniejszym samorządom, nie przynosi zaś większych korzyści jednostkom z mniej zamożnymi budżetami. Faktycznie na taki kierunek zmian może wskazywać skoncentrowanie się na wzroście udziału dochodów z PIT w całości dochodów budżetowych samorządów. Choć warto zauważyć, że obecna konstrukcja tych udziałów sprawia, że część podatku trafiająca do samorządów ma *de facto* charakter podatku liniowego. A zatem przekroczenie progu dochodów, po którym stawka PIT rośnie, nie przekłada się proporcjonalnie na wzrost dochodu budżetu JST. W efekcie rozwiązanie to jest relatywnie mniej korzystne dla samorządów zamieszkałych przez bardziej zamożnych podatników.

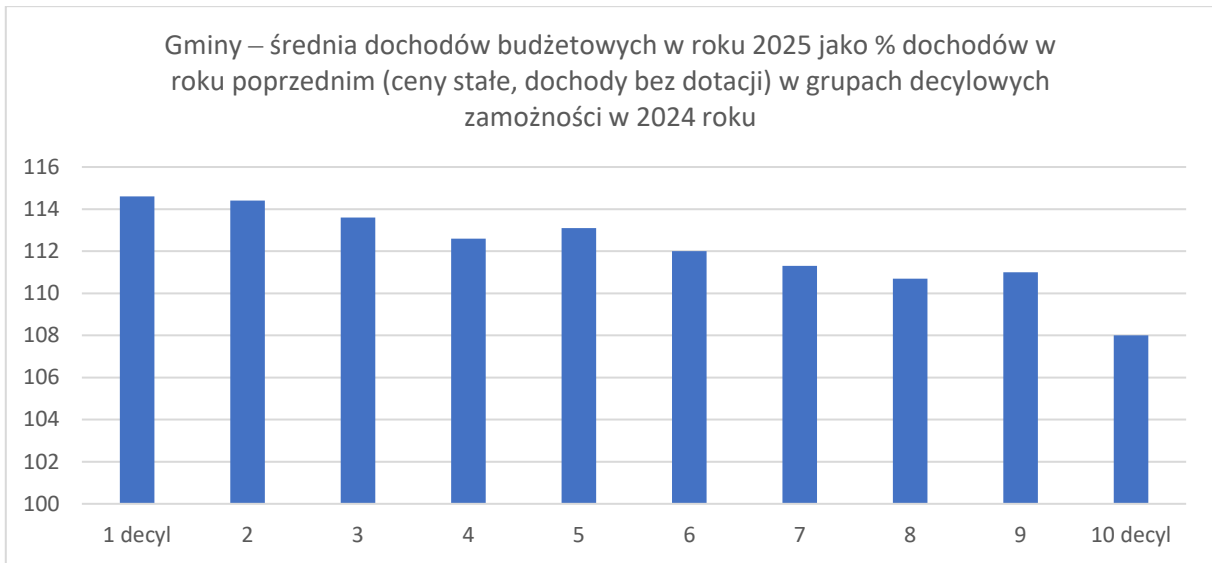
Dane o wykonaniu budżetów JST w 2025 roku jednoznacznie przeczą tezie o pogłębianiu się różnic między uboższymi i zamożniejszymi samorządami będącej rzekomo skutkiem nowej ustawy. Zarówno w grupie miast na prawach powiatu, jak i w grupie pozostałych gmin procentowy wzrost dochodów w 2025 roku był wyższy w grupie jednostek mniej zamożnych (patrz wykresy 3 i 4). W pierwszych dwóch decylach zamożności gmin (czyli w 20% jednostek najuboższych) realne dochody w 2025 roku były wyższe niż w roku poprzednim o ponad 14%, a w 10% gmin najzamożniejszych tylko o 8%.

Wykres 3.

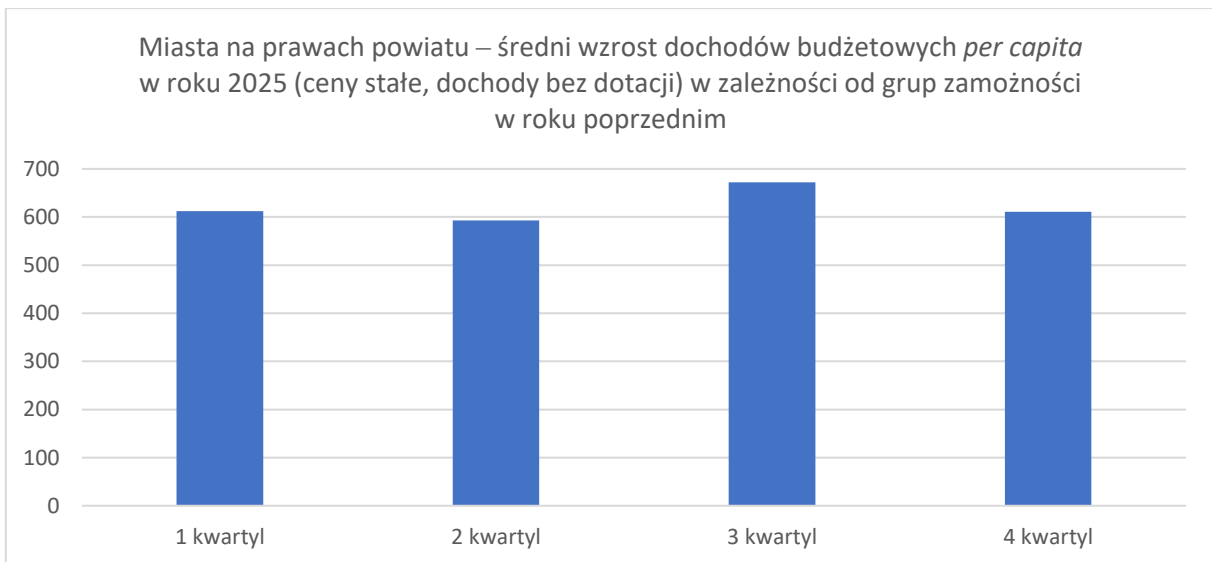


Kiedy popatrzymy na zmianę mierzoną przyrostem środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca, obraz ulega pewnej zmianie – nie widać większych różnic w zależności od zamożności, ale też nie jest tak, by bogatsi zyskiwali więcej (patrz wykresy 5 i 6).

Wykres 4.



Wykres 5.



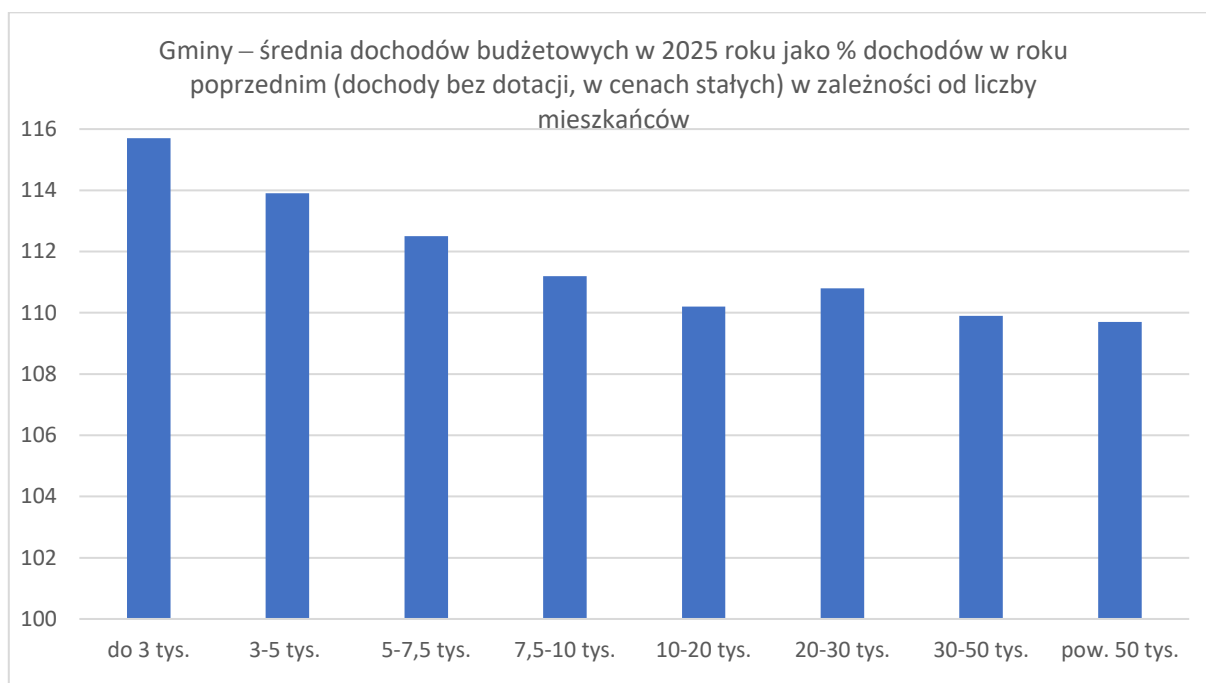
Wykres 6.



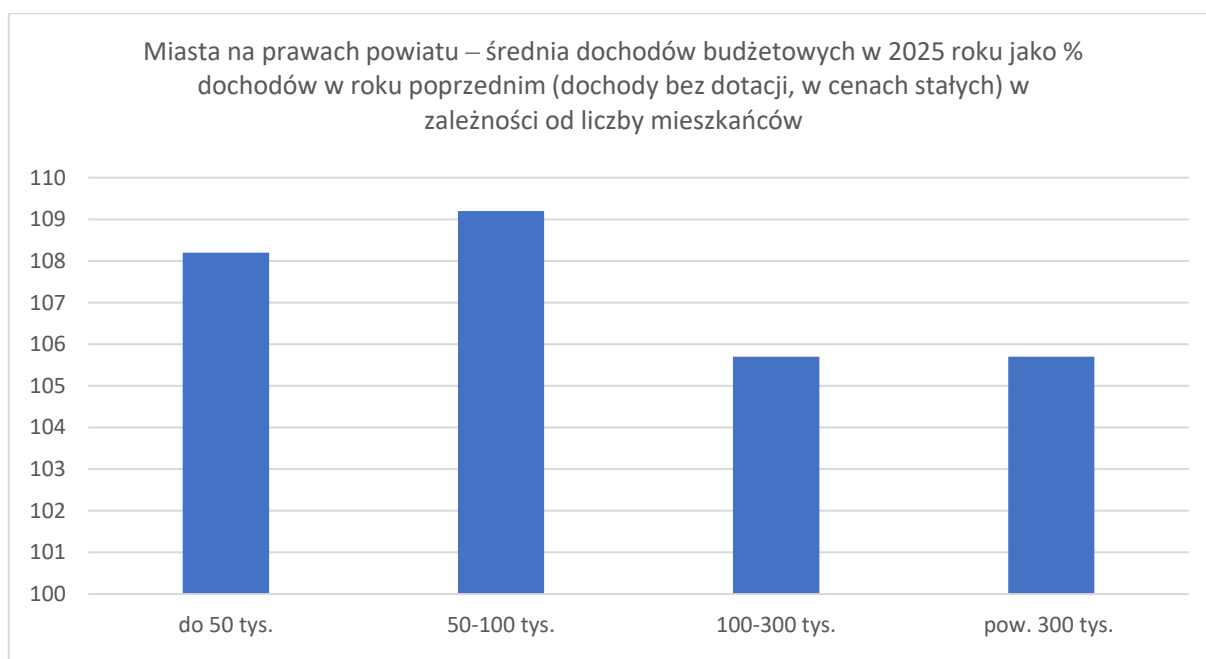
Mali zyskują więcej

Nieprawdziwe jest też drugie, często powtarzane, twierdzenie sugerujące, że na zmianie ustawy więcej skorzystały większe jednostki samorządowe, podczas gdy małe gminy i powiaty odniosły niewiele korzyści lub nawet żadnych. Jest raczej odwrotnie – **to mniejsze jednostki zyskały relatywnie więcej. Twierdzenie to jest prawdziwe zarówno w odniesieniu do gmin, jak i miast na prawach powiatu oraz powiatów**, choć prawidłowość ta najwyraźniej jest widoczna w przypadku gmin, a nieco mniej, gdy patrzymy na dynamikę dochodów powiatów i miast na prawach powiatu (patrz wykresy 7–9).

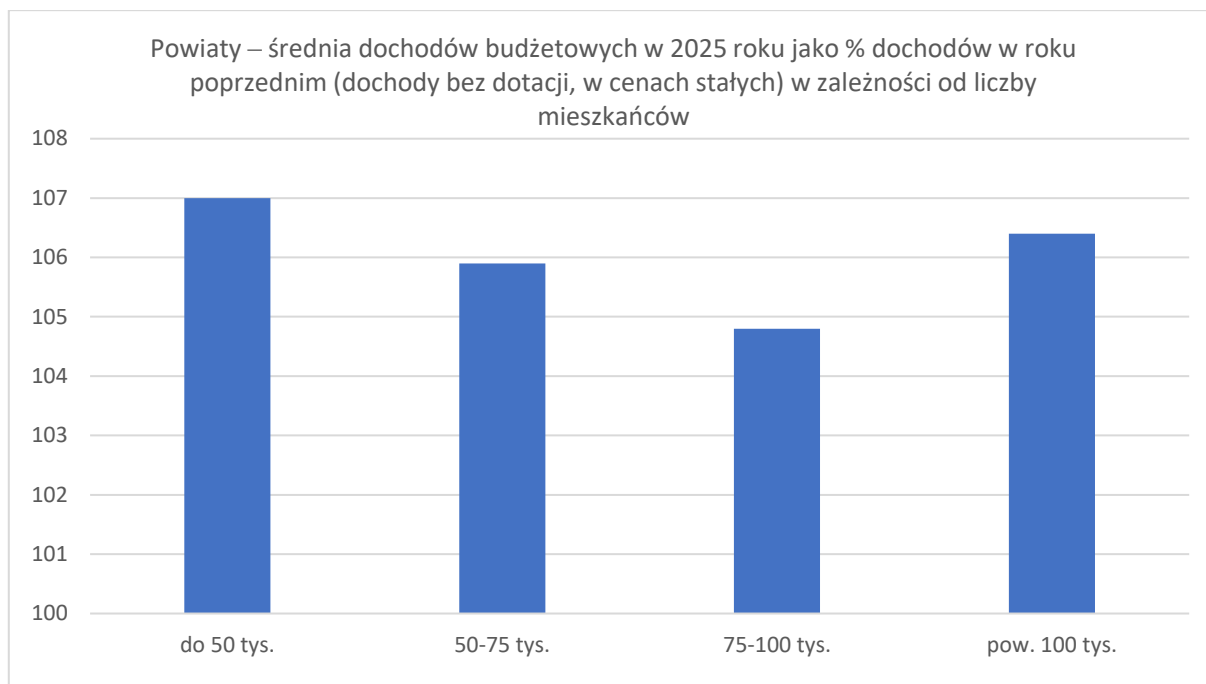
Wykres 7.



Wykres 8.



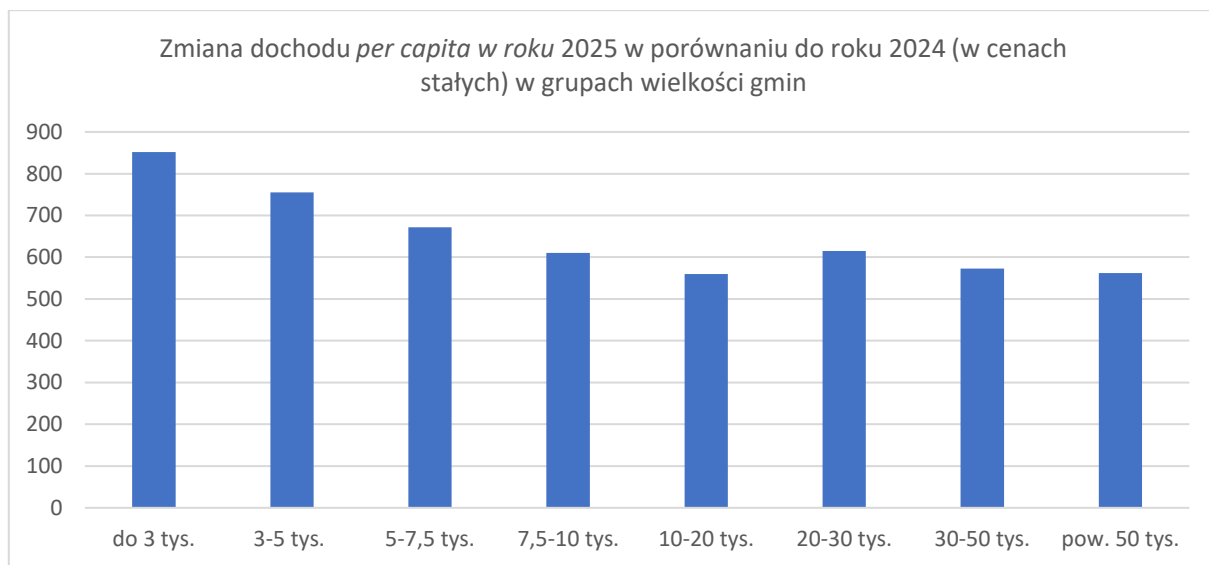
Wykres 9.



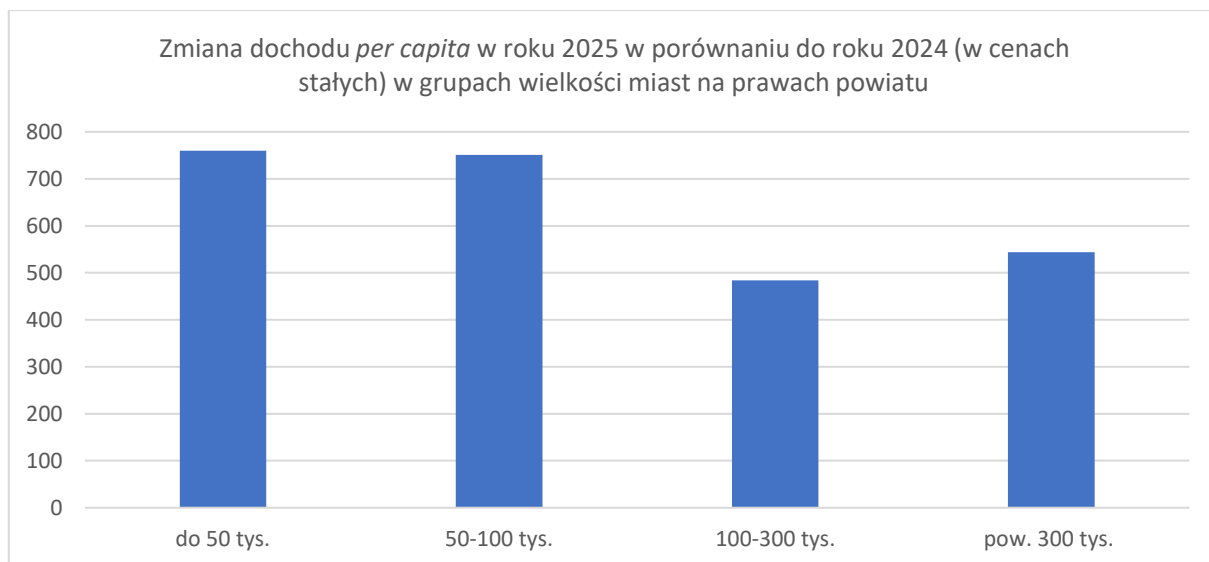
W gminach najmniejszych – liczących poniżej 3 tys. mieszkańców – dochody liczone w cenach stałych wzrosły w 2025 roku w porównaniu z rokiem poprzednim przeciętnie o prawie 16%, podczas gdy w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców o niespełna 10%. W przypadku miast na prawach powiatu najbardziej zyskały ośrodki subregionalne z liczbą mieszkańców pomiędzy 50 a 100 tys. (wzrost dochodów o ponad 9%), podczas gdy stosunkowo najmniej ośrodki metropolitalne liczące powyżej 300 tys. mieszkańców (wzrost dochodów o ok. 5%). Warto podkreślić, że wymienione tu ośrodki subregionalne są często wskazywane jako miasta odznaczające się utratą funkcji społecznych i gospodarczych [por. np. znane opracowanie Przemysława Śleszyńskiego (2017)]. Możemy więc stwierdzić, że nowa ustawa nie tylko nie pogłębia tych negatywnych procesów, ale może również w pewnym stopniu ograniczać ich intensyfikację. W przypadku powiatów związek między zmianą dochodów i wielkością jednostki ma kształt niesymetrycznej litery U. Najwięcej zyskują powiaty małe (do 50 tys. mieszkańców), nieco mniej największe (powyżej 100 tys.), a stosunkowo najmniej korzystną zmianę dochodów budżetowych w 2025 roku zanotowały powiaty średnie – liczące pomiędzy 75 a 100 tys. mieszkańców.

Podobnie wygląda zróżnicowanie, jeśli weźmiemy pod uwagę przyrost dochodów w złotych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych grupach wielkości jednostek samorządowych (patrz wykresy 10–12).

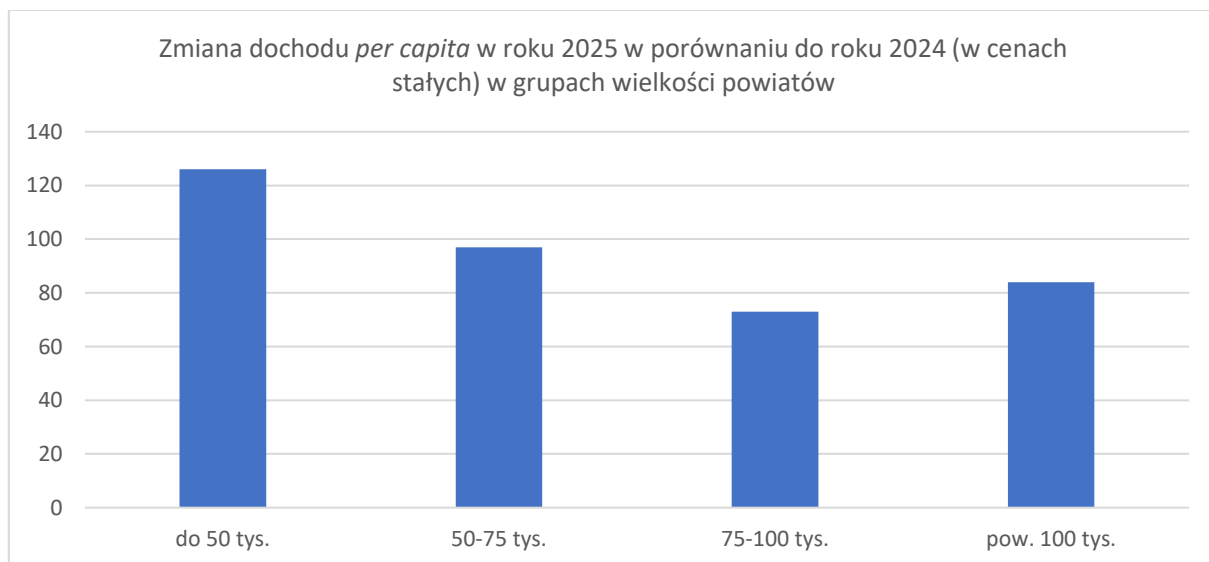
Wykres 10.



Wykres 11.



Wykres 12.



Zróżnicowanie regionalne

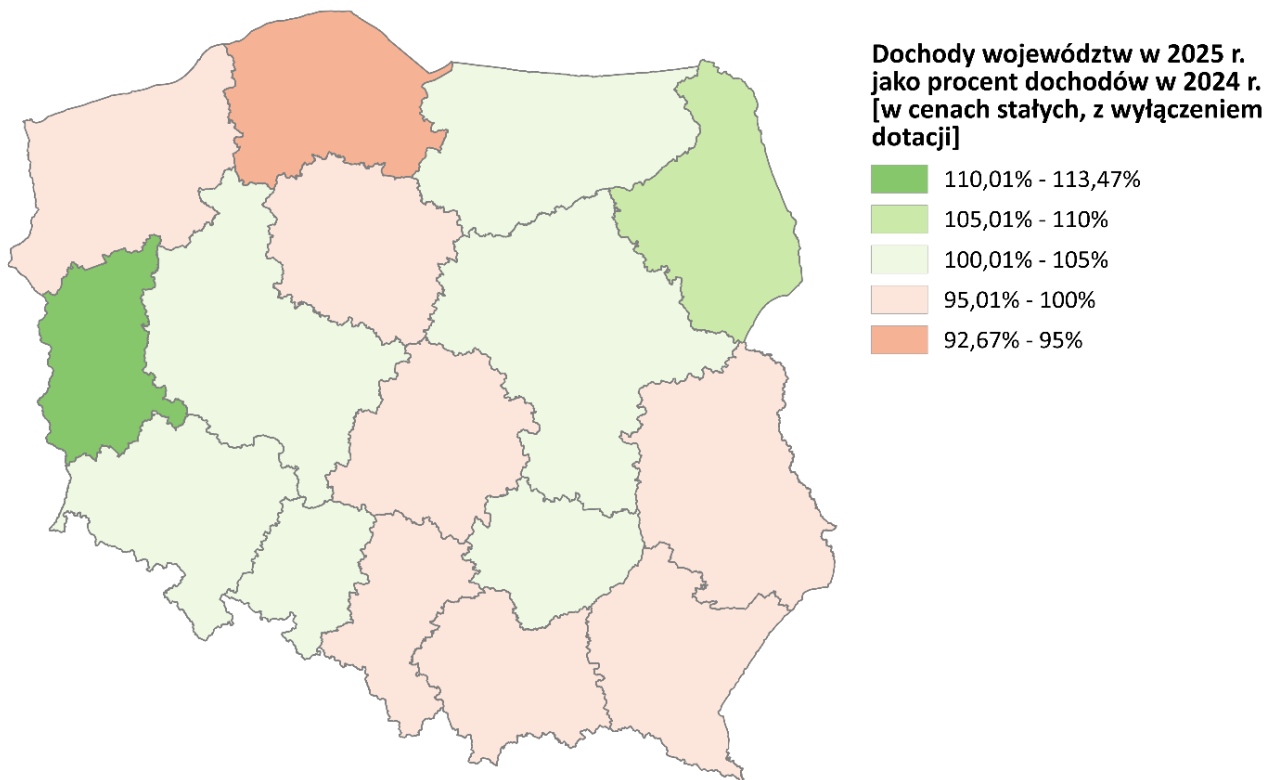
Zróżnicowanie regionalne zmian dochodów ilustrują mapy 1–3 oraz tabela 1. Wynika z nich brak drastycznych różnic między poszczególnymi częściami kraju. Jeśli jednak chcielibyśmy doszukiwać się jakiegoś zróżnicowania, możemy dostrzec, że nieco gorzej wygląda przeciętna sytuacja samorządów w Polsce zachodniej, natomiast korzystniejsze były zmiany dochodów w Polsce wschodniej. Wśród województw, w których spadek dochodów zdarzał się częściej niż szybki wzrost, znajdujemy dolnośląskie, opolskie, pomorskie i wielkopolskie. Natomiast jednostki z szybkim wzrostem dochodów występują znacznie częściej niż te notujące spadek dochodów w województwach małopolskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (patrz tabela 1). Nie są to jednak różnice bardzo duże.

Tabela 1. Zmiany dochodów budżetów samorządowych (w cenach stałych) w 2025 roku w stosunku do roku poprzedniego w poszczególnych województwach

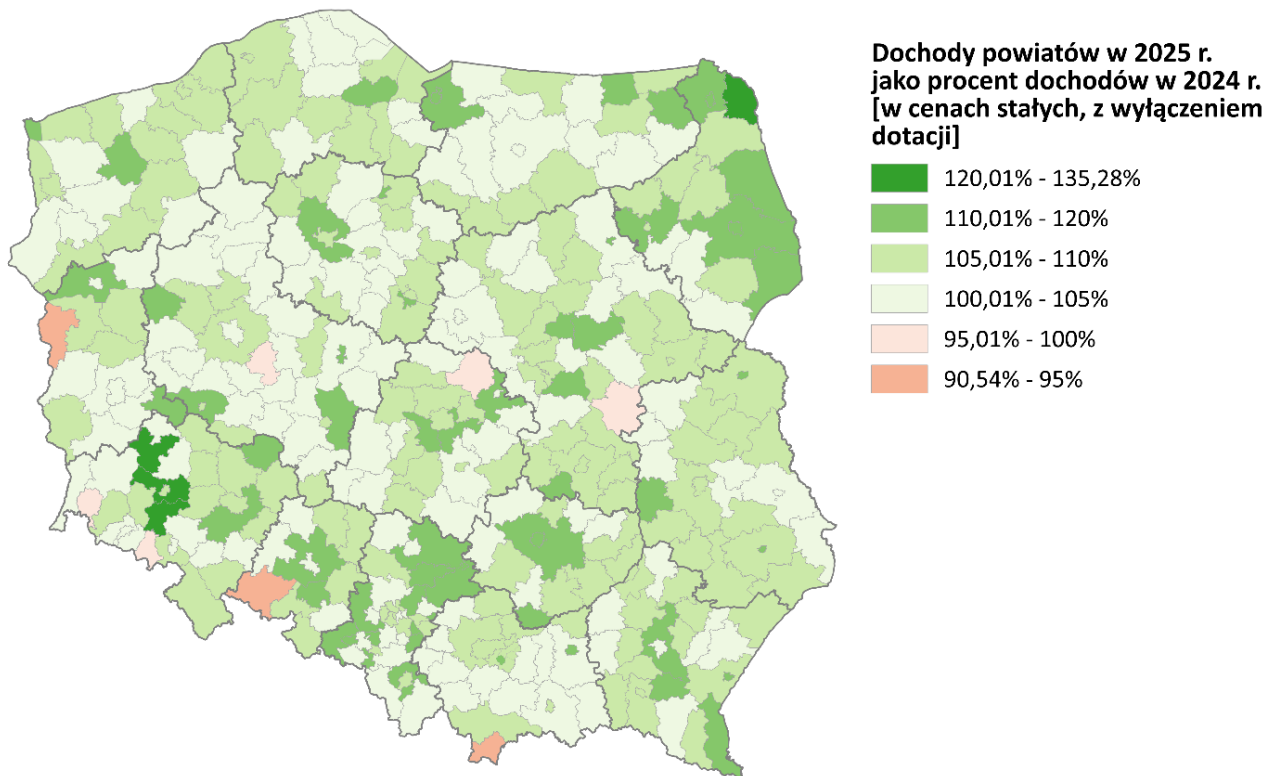
	Liczba jednostek samorządowych notujących w 2025 r.	
	spadek dochodów	wzrost dochodów o ponad 25%
dolnośląskie	15	5
kujawsko-pomorskie	1	3
lubelskie	2	3
lubuskie	3	3
łódzkie	7	7
małopolskie	2	5
mazowieckie	6	8
opolskie	4	2
podkarpackie	3	6
podlaskie	2	8
pomorskie	4	2
śląskie	6	4
świętokrzyskie	1	3
warmińsko-mazurskie	2	5
wielkopolskie	6	3
zachodniopomorskie	6	6

Zróżnicowanie przestrzenne zmian dochodów ilustrują także mapy 1–3. Barwy czerwone (od bladego różowego do ciemnoczerwonego) pokazują jednostki, w których dochody w 2025 roku (wyrażone w cenach stałych) były niższe od tych z ubiegłego roku, a kolory zielone – jednostki, w których nastąpił wzrost dochodów.

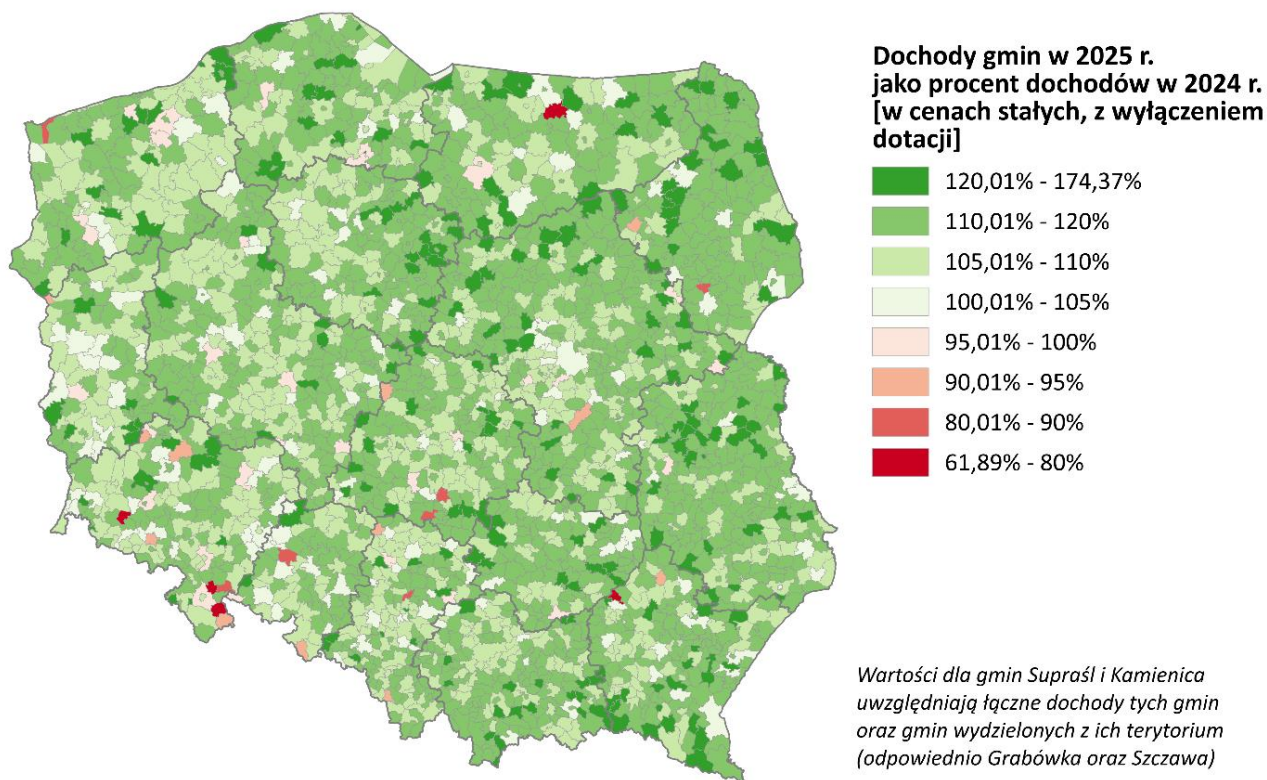
Mapa 1.



Mapa 2.



Mapa 3



Obraz na mapach nie wykazuje wyraźnych różnic międzyregionalnych. Można zauważyć nieco bardziej intensywny kolor zielony (a zatem – nieco wyższy wzrost dochodów) w Polsce wschodniej w porównaniu z zachodnią częścią kraju (widoczny zwłaszcza na mapie obrazującej sytuację samorządów gminnych). Ale różnice te są niewielkie.

Podsumowania i wnioski

Przedstawiony w niniejszym raporcie obraz jest w sumie optymistyczny. Przede wszystkim dlatego, że zdecydowana większość samorządów uzyskała w 2025 roku większe dochody niż rok wcześniej. Wyjątki od tej reguły są bardzo nieliczne – stanowią mniej niż 3% wszystkich jednostek, co oczywiście nie sprawia, że problem jest nieistotny w ich punktu widzenia. Z pewnością przyczyny takiej niekorzystnej zmiany, nawet w nielicznych gminach, powiatach i województwach, zasługują na dokładniejszą analizę w przyszłości.

Przeprowadzone wstępne analizy wyraźnie wskazują, że wbrew formułowanym często opiniom, nowa ustawa nie przyczyniła się do pogłębienia różnic między uboższymi i zamożniejszymi jednostkami samorządowymi ani nie przyczyniła się do marginalizacji prowincji oraz małych gmin i powiatów przy jednoczesnym faworyzowaniu największych aglomeracji. Wręcz przeciwnie, w pierwszym roku obowiązywania doprowadziła raczej do nieznacznego spłaszczenia różnic. Trzeba jednak zaznaczyć, że jak podkreślaliśmy już w naszej pierwszej analizie ówczesnego projektu ustawy (Swianiewicz i Łukomska 2024), pierwszy rok może okazać się pod tym względem

nietypowy ze względu na zapisane w ustawie mechanizmy przejściowe, często sprzyjające właśnie małym jednostkom samorządowym¹. Przedstawione powyżej wnioski trzeba więc traktować jako tymczasowe i poczekać na ich potwierdzenie w kolejnym roku obowiązywania ustawy.

Nasza analiza koncentruje się na dochodach własnych i subwencjach, pomijając wpływy z dotacji otrzymywanych przez samorządy. Być może niektórzy czytelnicy naszego raportu podniosą argument, że takie podejście sztucznie „upiększa” obraz sytuacji finansowej, bo w poprzednich latach gminy i powiaty otrzymywały wysokie dotacje – w szczególności z programu Polski Ład – więc w istocie ich sytuacja finansowa była lepsza, niż to wskazuje nasza analiza. Trudno jest zgodzić się z takim rozumowaniem. Po pierwsze, lata 2021–2023 były głównie latami rozdawania promes na dotacje, natomiast realne pieniądze związane z tym programem spływały do samorządów w roku 2024, ale także – co ważne z punktu widzenia niniejszej analizy – w 2025 roku, kiedy strumień środków był tylko nieznacznie niższy niż w roku poprzednim² (o środkach z programu Polski Ład będziemy jeszcze pisać dokładniej w jednej z kolejnych analiz publikowanych w tym roku). Po drugie, z punktu widzenia decentralizacji i możliwości podejmowania autonomicznych decyzji przez samorządy zdecydowanie lepszy jest system, w którym wzrastają dochody własne (nawet takie utożsamne dochody własne jak udział w PIT i CIT) i inne dochody „nieznaczone”, niż taki, w którym możliwości działania samorządów są w dużym stopniu uzależnione od przyznawanych uznaniowo – nierzadko na podstawie kryteriów kojarzących się jednoznacznie z klientelizmem politycznym – dotacje celowe na cele wskazywane przez darczyńcę.

Przedstawiony w niniejszym raporcie obraz, mimo wielu pozytywnych elementów, nie powinien być postrzegany jako idealny. Nie unieważnia wad ustawy, które wskazywaliśmy w raporcie NIST opublikowanym w grudniu 2024 roku (Swianiewicz i in. 2025). Mówiliśmy w nim między innymi o nadal bardzo małej autonomii dochodowej samorządów, o błędach popełnionych przede wszystkim przy konstrukcji potrzeb wyrównawczych, ale także o niezrozumiałych lub błędnych rozwiązaniach przyjętych w algorytmie potrzeb rozwojowych oraz oświatowych, a także o wciąż istniejącym niedofinansowaniu zadań edukacyjnych samorządów. Te niedoskonałości cały czas są obecne i wymagają korekt, ale nie zmienia to faktu, że obraz finansów samorządowych na koniec 2025 roku wygląda trochę bardziej optymistycznie niż w latach poprzednich.

¹ Np. art. 89.2 Ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

² W roku 2024 było to łącznie 25,7 miliardów złotych, a w roku 2025 – 21,6 miliardów złotych i było to nadal więcej niż w roku 2023, a tym bardziej niż w latach wcześniejszych.

Bibliografia

- Swianiewicz, P., Łukomska J. (2024). *(Wstępna) opinia dotycząca przedstawionego 15 lipca 2024 r. projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.nist.gov.pl/k/opinie-i-analizy-nr-67-2024,14816.html> [dostęp tu i nast.: 20.04.2026].
- Swianiewicz, P., Łukomska, J., Kurniewicz, A., Grabowski, W., Grzyb, T. (2025). *Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi w szczególe, czyli o ustawie o dochodach JST z października 2024 r.*, <https://www.nist.gov.pl/k/sukces-w-ogole-ale-diabel-tkwi-w-szczegole-czyli-o,14996.html>.
- Śleszyński, P. (2017). Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, *Przegląd Geograficzny*, 89(4), s. 565-593, <https://doi.org/10.7163/PrzG.2017.4.3>.
- Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 1572), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20240001572/U/D20241572Lj.pdf>.