



STANOWISKO

**Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 25 czerwca 2025 roku**

w sprawie oceny funkcjonowania ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia stanowisko w sprawie funkcjonowania ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [dalej jako: d.j.s.t.], w szczególności z perspektywy województw samorządowych, które – jako jednostki odpowiedzialne za regionalną politykę rozwoju, w szczególności transport kolejowy i autobusowy, infrastrukturę drogową, ochronę zdrowia i kulturę – potrzebują stabilnych i przewidywalnych dochodów.

Ustawa d.j.s.t. zmienia fundamentalne mechanizmy finansowania JST i w istotny sposób wpływa na pozycję dochodową samorządów wojewódzkich w perspektywie krótko- i długoterminowej. W ocenie Zarządu, nowa konstrukcja wymaga zarówno uznania pozytywnych elementów, jak i wskazania realnych zagrożeń, które – bez odpowiednich korekt – mogą ograniczyć samodzielność JST, zachwiać logiką planowania finansowego i pogłębić nierówności terytorialne.

W dalszej części stanowiska przedstawiamy syntetyczną analizę najważniejszych elementów ustawy d.j.s.t., zgodnie z jej strukturą, wskazując zarówno korzyści, jak i wątpliwości oraz proponując kierunki ewentualnych zmian legislacyjnych.

1. Udziały JST w podatkach dochodowych (PIT i CIT)

Nowa ustawa d.j.s.t. utrzymuje udział jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), wprowadzając jednak zmodyfikowany sposób ustalania tych dochodów. Kwotę rocznego dochodu JST z tytułu udziału w PIT ustala się na podstawie dochodów podatników zamieszkałych na jej obszarze za rok bazowy, natomiast w przypadku CIT – na podstawie dochodów podatników mających siedzibę na obszarze JST, również za rok bazowy.

Dochody te są następnie waloryzowane według wzorów ustawowych, uwzględniających prognozowane wskaźniki makroekonomiczne (przeciętne wynagrodzenie i zatrudnienie – dla PIT; PKB – dla CIT), ustalane przez ministra finansów. Ostateczne kwoty dochodów JST są określone centralnie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Potencjalną korzyścią tego rozwiązania jest waloryzacja dochodów podatników, stanowiących podstawę wyliczenia planowanych wielkości należnych JST. Ich wysokość ustalana jest corocznie według ogólnokrajowego wzoru, co – przy założeniu stabilności i przejrzystości parametrów – może umożliwić poznanie planowanych dochodów z wyprzedzeniem na potrzeby konstrukcji budżetu JST.

Niestety, pomimo licznych postulatów strony samorządowej, JST nie otrzymują danych o dochodach podatników i płaconych przez nich podatkach z obszaru danego województwa, powiatu lub gminy. Dane

takie pozwoliłyby na przeprowadzanie analiz zmian gospodarczych i społecznych zachodzących na obszarze danej jednostki terytorialnej. Bez nich JST nie mają narzędzi do weryfikacji wartości przyjętych przez ministra finansów. Może to prowadzić do zaniżania należnych JST kwot w przypadku zbyt konserwatywnych lub nietrafnych prognoz budżetu państwa. Dodatkowo, brak dostępu do danych historycznych utrudnia przyjmowanie odpowiednich założeń w wymiarze długoterminowym, niezbędnych przy konstruowaniu wieloletnich prognoz finansowych.

Postulujemy o coroczne publikowanie danych źródłowych, prognoz i wskaźników, wraz z zapewnieniem JST prawa do zgłaszania zastrzeżeń i uwag przed przyjęciem ostatecznych wartości.

2. Potrzeby finansowe JST – nowa struktura

Nowa ustawa d.j.s.t. wprowadza kompleksową strukturę katalogowania i obliczania tzw. potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego. System obejmuje pięć kategorii potrzeb: wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające. Choć sama próba określenia potrzeb JST i ich systematyzacji może być postrzegana jako krok w kierunku większej przejrzystości, proponowane rozwiązania niosą ze sobą istotne zagrożenia dla rzetelnej oceny potrzeb wydatkowych oraz dla faktycznego poziomu finansowania zadań własnych. Sposób ich konstrukcji może mieć istotny wpływ na redystrybucję środków i poziom samodzielności samorządów.

Potrzeby wyrównawcze

Przepisy w zakresie potrzeb wyrównawczych stanowią próbę bardziej sprawiedliwego, systemowego podejścia do finansowego wsparcia JST. Niestety stanowią tylko próbę, ponieważ oderwane są całkowicie od rzeczywistych potrzeb wydatkowych poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzony mechanizm przeliczeniowej liczby mieszkańców oparty jest na tzw. „indeksie bieżących potrzeb”, w rzeczywistości nie opiera się on na kalkulacjach faktycznych wydatków JST (np. dane budżetowe, struktura kosztów zadań, realne potrzeby w poszczególnych obszarach działalności samorządów). Wprowadzone indeksy i współczynniki regresji to wartości modelowe, oparte na danych zagregowanych i statystycznych, które mogą nie odzwierciedlać lokalnych uwarunkowań (np. wyż demograficzny w szkołach, transport w regionach słabiej zurbanizowanych, starzejące się społeczeństwo w regionach peryferyjnych).

Naszym zdaniem wprowadzony mechanizm nie służy wyrównywaniu *realnych kosztów realizacji zadań*, lecz raczej symulowanemu modelowi potrzeb, opartemu na pośrednich determinantach. Stoimy na stanowisku, że prowadzi to do niedoszacowania rzeczywistych potrzeb wydatkowych.

Potrzeby oświatowe

Wprowadzone regulacje ustawy d.j.s.t. dotyczące potrzeb oświatowych gwarantują zachowanie zasady niepogarszania, nie mogą być bowiem one niższe niż w roku poprzednim. Ponadto uwzględniają wiele czynników różnicujących koszty. Pod tym względem należy ocenić to pozytywnie.

Niestety system ustalania potrzeb oświatowych jednostek samorządu terytorialnego oparty jest na centralnym podziale łącznej kwoty ustalonej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, z zastosowaniem danych z systemu informacji oświatowej oraz rozporządzenia wykonawczego określającego szczegółowe algorytmy i wskaźniki.

Mechanizm ustalania potrzeb oświatowych deklaruje kompleksowość, ale w praktyce nie oddaje faktycznych kosztów ponoszonych przez JST. Wysoki poziom centralizacji i modelowości przeliczania prowadzi do niedofinansowania samorządowej edukacji.

Potrzeby rozwojowe

Ideę kalkulacji potrzeb rozwojowych postrzegamy, jako pozytywny element uwzględniania potrzeb inwestycyjnych samorządów. Dwuczęściowa konstrukcja, tj. część podstawowa i inwestycyjna zapewnia minimalne wsparcie, a przy tym też premiuje rzeczywistą aktywność inwestycyjną. Potencjalną zaletą jest uwzględnienie aktywności inwestycyjnej JST jako kryterium, a zatem zachęta do planowania i realizacji projektów inwestycyjnych ze środków własnych, unijnych i z innych źródeł.

Niestety system w żaden sposób nie uwzględnia merytorycznej jakości ani strategicznych celów inwestycji oraz okresowych nakładów majątkowych uwarunkowanych np. realizacją projektów unijnych.

Wydaje się za zasadne powiązanie potrzeb rozwojowych z regionalnymi strategiami rozwoju oraz dokumentami wykonawczymi.

Ponadto uwzględnienie podatku VAT ponoszonego przez JST przy wydatkach inwestycyjnych jako elementu wpływającego na potrzeby rozwojowe, wraz z postulatem stworzenia mechanizmu częściowego zwrotu VAT – przynajmniej w przypadku JST bez prawa do pełnego odliczenia.

Potrzeby ekologiczne

Uznanie komponentu środowiskowego jako źródła potrzeb finansowych JST należy ocenić pozytywnie – sama intencja jest słuszna i odpowiada postulatowi zrównoważonego rozwoju. Jednakże rozwiązanie przyjęte w ustawie d.j.s.t. istotnie odbiega od oczekiwań strony samorządowej, która wskazywała, by ten element nie miał charakteru wyrównawczego, lecz stanowił autonomiczny, rozwojowy komponent wsparcia inwestycji proekologicznych.

Projektowany mechanizm potrzeb ekologicznych słusznie rozpoznaje wpływ ochrony przyrody na JST, jednak pozostaje mechanizmem uproszczonym i wskaźnikowym, nieuwzględniającym realnych kosztów ani planów zagospodarowania. Dla województw i JST o dużym udziale terenów chronionych konieczne byłoby wprowadzenie możliwości korekty lub współczynnika uwzględniającego utracone możliwości inwestycyjne.

Ponadto postulujemy o uwzględnienie kosztów utrzymania i eksploatacji istniejącej infrastruktury środowiskowej. Wprowadzenie korekt dla JST, które ponoszą koszty rozwojowe i alternatywne wynikające z obowiązujących ograniczeń środowiskowych (np. Natura 2000). Włączenie przedstawicieli JST w konsultacje metodologii przeliczeniowej – zarówno wag, jak i kryteriów.

Potrzeby uzupełniające

Wprowadzenie kategorii potrzeb uzupełniających może być ocenione jako próba odpowiedzi na różnorodne, specyficzne potrzeby jednostek samorządu terytorialnego, które nie zostały wystarczająco uchwycone przez standardowe mechanizmy wyrównawcze i zadaniowe. Sama idea ma potencjał – jednak sposób jej realizacji budzi szereg istotnych zastrzeżeń.

Z perspektywy województw samorządowych brak jednoznacznego powiązania z funkcją rozwojową, m.in. w zakresie polityki regionalnej, ogranicza znaczenie tego komponentu do doraźnych korekt, zamiast uczynić z niego narzędzie strategicznego wsparcia jednostek pełniących rolę koordynatorów działań międzysektorowych i ponadlokalnych.

Zapewnienie powiązania tego komponentu z zadaniami JST o charakterze strategicznym lub ponadlokalnym (np. wdrażanie polityki regionalnej, rozwój infrastruktury wspólnej).

3. Subwencja ogólna

Nowa konstrukcja subwencji ogólnej opiera się na mechanizmie porównywania wzrostu potrzeb finansowych oraz tzw. „kwoty kalkulacyjnej”. Z założenia ma to na celu zapewnienie relatywnej równowagi i dostosowania subwencji do zmieniających się realiów dochodowych jednostek.

Z perspektywy województw samorządowych, rozwiązanie to budzi istotne zastrzeżenia. Mechanizm oparty na relacji między potrzebami a „kwotą kalkulacyjną” jest wtórny wobec faktycznej zmienności zadań i kosztów realizacji usług publicznych. Dochody z PIT i CIT nie odzwierciedlają bezpośrednio potrzeb finansowych regionów, a ich duża podatność na wahania koniunkturalne może skutkować niestabilnością subwencji.

Proponujemy zamiast jedynie odnosić się do wzrostu PIT/CIT uwzględniać także zmiany kosztów realizacji zadań własnych JST, np. poprzez indeksację subwencji o koszyk inflacyjny usług publicznych.

Z punktu widzenia samorządów wojewódzkich obecny mechanizm subwencji ogólnej nie odpowiada realiom finansowania dwóch kluczowych zadań strategicznych: transportu publicznego o charakterze regionalnym oraz ochrony zdrowia.

Pomimo uwzględnienia transportu i ochrony zdrowia w zakresie potrzeb wyrównawczych uważamy, że subwencja ogólna nie uwzględnia rosnących kosztów organizacji przewozów kolejowych w ramach publicznego transportu zbiorowego, które są zadaniem własnym województwa o charakterze użyteczności publicznej. Brakuje mechanizmu waloryzacji kosztów kontraktów z przewoźnikami w związku z inflacją, wzrostem kosztów energii, wynagrodzeń oraz modernizacji taboru.

Postulujemy wyodrębnienie w ramach subwencji komponentu stabilizacyjnego lub celowego, odpowiadającego za wspieranie zadań transportu regionalnego (analogicznie do mechanizmu dedykowanego oświacie).

System subwencji nie obejmuje w żaden sposób wzrostu kosztów prowadzenia podmiotów leczniczych, dla których JST wojewódzkie są podmiotami tworzącymi. W sytuacji pogłębiającego się deficytu finansowego wielu szpitali oraz rosnącej skali dotacji majątkowych i bieżących ze strony województw, brak kompensacji tych wydatków w mechanizmie subwencyjnym pogłębia asymetrię finansową między szczeblami JST.

Postulujemy wprowadzenie algorytmu, który uwzględnia skalę i dynamikę dotacji dla SPZOZ-ów jako czynnika wpływającego na wysokość subwencji dla województw.

4. Korekta z tytułu zamożności

Wprowadzenie mechanizmu korekty z tytułu zamożności ma na celu redystrybucję środków pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, których dochody (w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców) przekraczają 120% średniej w danej kategorii JST. Pomniejszenie dochodów jednostek „najzamożniejszych” odbywa się w pierwszej kolejności z subwencji ogólnej, a następnie z udziałów w PIT i CIT.

Konstrukcja przepisu skutkuje *de facto* karą za efektywność finansową i wyższą bazę dochodową jednostek, bez uwzględnienia różnic kosztowych świadczenia usług w dużych, zurbanizowanych województwach. Odjęcie środków z subwencji lub udziałów w podatkach obniża możliwość

finansowania zadań własnych oraz projektów rozwojowych, szczególnie w sytuacji rosnących kosztów utrzymania infrastruktury i świadczeń ustawowych.

Zaproponowane pomniejszenia te nie są poprzedzone analizą potrzeb wydatkowych – mechanizm opiera się wyłącznie na wskaźnikach dochodowych, nieuwzględniających np. skali realizowanych zadań specjalistycznych lub kosztów wynikających z polityk centralnych (np. edukacja, transport).

Wnioskujemy o rewizję kryterium 120% jako progu „zamożności” – proponujemy wprowadzenie wskaźników różnicujących na poziomie wojewódzkim, uwzględniających także indeks kosztów funkcjonowania, w szczególności w zakresie transportu i ochrony zdrowia. Postulujemy, aby korekta z tytułu zamożności była stosowana dopiero po analizie rzeczywistych nadwyżek operacyjnych, a nie automatycznie na podstawie wskaźników dochodowych.

Proponujemy, by środki uzyskane w wyniku korekty z tytułu zamożności trafiały do *wydzielonego funduszu rozwojowego*, a nie były rozproszone w systemie wyrównawczym, co powinno przyczynić się do zwiększenia przejrzystości ich redystrybucji.

5. Rezerwa na uzupełnienie dochodów JST

Sama idea rezerwy celowej na uzupełnienie dochodów JST (również z mechanizmem współdecydowania) jest zasadna i może zwiększać elastyczność systemu finansowego. Jednak sposób jej rozdysponowania w praktyce rodzi szereg wątpliwości co do transparentności, terminowości, jak również zróżnicowanego wpływu na poszczególne kategorie JST.

Stoimy na stanowisku, że niewystarczająca jest rola województw w alokacji środków, szczególnie w obszarach społecznych i transportowych, gdzie województwa mają rozbudowane kompetencje, a udział w podziale rezerwy pozostaje marginalny.

Ponadto postulujemy o wprowadzenie minimalnej alokacji procentowej dla poszczególnych kategorii JST (np. co najmniej 25% środków rezerwy dla województw) w podziale ustalonym w ramach uzgodnień JST a Ministerstwo Finansów oraz wydzielenie rezerwy funkcjonalnej dla zadań regionalnych (np. na transport kolejowy oraz ochronę zdrowia), pozostającej w gestii samorządów wojewódzkich.

6. Dotacje na zadania zlecone

Zaproponowane regulacje w ustawie d.j.s.t. mają charakter czysto techniczny i proceduralny – ograniczają się do stwierdzenia, że środki przekazywane są w wysokości ustalonej w porozumieniu, bez żadnych gwarancji adekwatności lub terminowości. Ustawa nie rozwiązuje wieloletniego problemu niedofinansowania zadań zleconych, zwłaszcza w obszarze rejestrów, ewidencji, administracji obywatelskiej, zadań z zakresu pomocy społecznej czy edukacji specjalnej.

Postulujemy o kompleksową rewizję zadań zleconych poszczególnym rodzajom JST oraz określenia standardu kosztów i obowiązku jego aktualizacji.

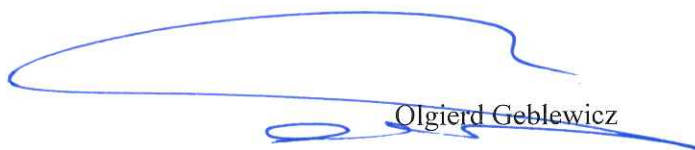
Ponadto zasadnym jest wprowadzenie obowiązku corocznej waloryzacji dotacji na zadania zlecone – na podstawie uśrednionych kosztów jednostkowych i zmian wynagrodzeń. Mechanizm waloryzacji powinien uwzględniać wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz dynamikę kosztów jednostkowych usług administracyjnych.

Zapisanie zasady, że dotacja celowa nie może być niższa niż 100% realnych kosztów realizacji zadania – z mechanizmem roszczeniowym w przypadku naruszenia.

Podsumowanie

Ustawa d.j.s.t. z dnia 1 października 2024 r. stanowi krok w kierunku zmian systemu finansowania JST, lecz nie rozwiązuje zasadniczych problemów samorządów wojewódzkich, tj. niedofinansowania zadań oraz braku realnej niezależności fiskalnej.

Zarządu Związku Województw RP apeluje o pogłębiony dialog i korekty ustawowe, które zapewnią województwom adekwatne, stabilne i przewidywalne źródła finansowania ich zadań publicznych. W ostatnich latach większość zadań inwestycyjnych była realizowana dzięki środkom z regionalnych lub krajowych programów operacyjnych. Perspektywa kolejnych wieloletnich ram finansowych z ograniczonymi środkami na inwestycje samorządów województw staje się wyzwaniem zapewnienia środków na działalność rozwojową regionów. Zagrożenie pogłębienia asymetrii dochodowej pomiędzy województwami może również skutkować spadkiem efektywności wykorzystania środków europejskich w nowej perspektywie finansowej, co stoi w sprzeczności z zasadą spójności terytorialnej i efektywności inwestycji publicznych.



Prezes Zarządu

Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej