REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W RZESZOWIE

BUDŻET SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

zeszyt 31

RZESZÓW 2026

Redakcja:
Mirosław PACZOCHA (redaktor naczelny)
Piotr ŚWIĄTEK (sekretarz redakcji)
Waldemar WITALEC (dział prawny)

Skład komputerowy:
Agnieszka SIUZDAK

Wydawca: Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie

Skład: Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie
Rzeszów, ul. Adama Mickiewicza 10

SPIS TREŚCI

ANALIZY I OPINIE

Tomasz Sęp, Agnieszka Pałac, Ewa Waltoś — Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 1 października 2024 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* po pierwszym roku obowiązywania 5

SKŁAD OSOBOWY RIO W RZESZOWIE 28

ADRESY 30

Ocena funkcjonowania ustawy z dnia 1 października 2024 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* po pierwszym roku obowiązywania

1. Zarys zmian wprowadzonych ustawą z dnia 1 października 2024 roku

Ustawa z dnia 1 października 2024 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*[1] zastąpiła ustawę z dnia 13 listopada 2003 roku *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*[2] i weszła w życie – w zakresie przepisów kształtujących poziom dochodów – z dniem 1 stycznia 2025 roku.

Kluczowa zmiana konstrukcyjna w stosunku do poprzedniej regulacji polega na zastąpieniu dotychczasowych części subwencji ogólnej (wyrównawczej, oświatowej, równoważącej/regionalnej) pojęciem „potrzeb finansowych" jednostki samorządu terytorialnego (rozdział 4 ustawy, art. 23–35), obejmujących potrzeby: wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające. Te potrzeby finansowane są w pierwszej kolejności ze zwiększonych dochodów własnych z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, naliczanych – w odróżnieniu od stanu poprzedniego – w oparciu o dochody podatników z terenu danej jednostki, a nie o podatek należny. Ewentualna różnica pomiędzy wysokością tak określonych potrzeb finansowych a kwotą uzyskanych z tego tytułu dochodów własnych pokrywana jest subwencją ogólną z budżetu państwa.

Ustawa wprowadziła ponadto wyodrębnienie miast na prawach powiatu jako osobnej kategorii jednostek samorządu terytorialnego dla celów naliczania dochodów (wcześniej traktowanych jako suma dochodów gminy i powiatu) oraz zlikwidowała mechanizm tzw. „janosikowego" w dotychczasowej postaci. Zgod-

[1] DzU 2024, poz. 1572, z późn. zm.
[2] J.t.: DzU 2024, poz. 356.

nie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów[3], ustawa miała zapewnić każdej jednostce wyższe dochody, niż w dotychczasowym systemie oraz ograniczyć wrażliwość dochodów samorządowych na zmiany w konstrukcji podatków PIT i CIT.

W okresie objętym analizą jako tło porównawcze (lata 2023–2024) uwzględniono obowiązujące poprzednie zasady finansowania, uzupełnione i złagodzone – od 2020 roku w związku z pandemią COVID-19, a następnie z sytuacją związaną z konfliktem zbrojnym na Ukrainie – reguły fiskalne (zasada równoważenia budżetu w jego części bieżącej oraz indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia).

2. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2023–2024

Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego[4], dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego w skali kraju wyniosły w 2023 roku 362 015,3 mln zł (97,6% planu), a wydatki 384 955,2 mln zł (92,7% planu). Rok budżetowy zamknął się deficytem w wysokości 22 939,9 mln zł.

W 2024 roku dochody jednostek samorządu terytorialnego wzrosły do 431 411,4 mln zł (wykonanie planu na poziomie 98,7%, wzrost nominalny o 19,2% w stosunku do 2023 roku), a wydatki do 432 230,7 mln zł (92,7% planu, wzrost o 12,3%). Rok budżetowy zamknął się deficytem w wysokości 819,3 mln zł – wyraźnie niższym niż rok wcześniej.

Zobowiązania ogółem jednostek samorządu terytorialnego wyniosły na koniec 2023 roku 102 723,8 mln zł, co stanowiło 28,4% zrealizowanych dochodów ogółem. W 2024 roku zobowiązania wzrosły nominalnie do 111 056,9 mln zł (o 8,1%), jednak – wobec szybszego wzrostu dochodów – wskaźnik zadłużenia obniżył się do 25,7% (spadek o 2,7 punktu procentowego). Tendencja spadku

[3] Por. np.: https://www.gov.pl/web/finanse/ministerstwo-finansow-zaprezentowalo-projekt-nowej-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego.

[4] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2024,* Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2024,5,21.html.

relacji zadłużenia do dochodów była widoczna już w 2024 roku, a więc przed wejściem w życie nowej ustawy i – jak wskazano w części 5 – była kontynuowana w 2025 roku (24,7% dochodów w skali kraju).

Tabela 1
Dochody według kategorii jednostek samorządu terytorialnego (w skali kraju)

Kategoria JST	Dochody 2023 (mln zł)	Dochody 2024 (mln zł)	Dynamika nominalna 2024/2023
Gminy	170 256,7	201 841,7	+18,6%
Miasta na prawach powiatu	114 342,0	138 229,6	+20,9%
Powiaty ziemskie	45 275,5	55 596,9	+22,8%
Samorząd województwa	32 141,1	35 743,2	+11,2%
Ogółem	362 015,3	431 411,4	+19,2%

Źródło: GUS, „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2024", tablica 2.3. Kategoria „miasta na prawach powiatu" obejmuje m.st. Warszawę (zgodnie z metodologią zestawień źródłowych); zob. też dane jednostkowe za 2023 r. w części 3. Dane w ujęciu nominalnym (bez korekty o inflację).

Warto odnotować, że już w 2024 roku – a więc przed wejściem w życie nowej ustawy – dochody wszystkich kategorii jednostek samorządu terytorialnego rosły nominalnie w tempie dwucyfrowym. Wynikało to w istotnej mierze z czynników niezwiązanych z reformą systemową, przede wszystkim z wysokiej dynamiki wpływów z PIT (wzrost o 55,8% w skali kraju, związany m.in. ze zmianami w zasadach przekazywania dochodów z tego podatku do jednostek samorządu terytorialnego po korektach systemu podatkowego wprowadzonych w poprzednich latach) oraz z podatku od nieruchomości (wzrost o 11,8%). Oznacza to, że ocena oddziaływania ustawy z 1 października 2024 roku na kształtowanie się dochodów jednostek samorządu terytorialnego wymaga oddzielenia wpływu nowej konstrukcji ustawowej od wpływu ogólnej koniunktury podatkowej oraz zmian, które nastąpiły w poprzednim systemie.

3. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w 2023 roku (rok bazowy sprzed reformy)

Punktem wyjścia do oceny zmian wprowadzonych ustawą z 1 października 2024 roku jest ustalenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w ostatnim pełnym roku obowiązywania poprzednich zasad finansowania, tj. w roku 2023. Jednostki samorządu terytorialnego województwa osiągnęły wtenczas dochody w wysokości 19 868,8 mln zł (96,8% planu) oraz wydatki w wysokości 20 985,1 mln zł (90,9% planu). Zbiorczy wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego zamknął się w 2023 roku deficytem w wysokości 1 116,3 mln zł. Zobowiązania ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego wyniosły na koniec 2023 roku 4 607,9 mln zł[5], co w relacji do dochodów stanowiło 23,2% – wskaźnik nieznacznie niższy od średniej krajowej za 2023 rok (28,4% – zob. część 2).

Tabela 2
Dochody, wynik budżetu i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w 2023 roku, wg kategorii jednostek samorządu terytorialnego

Kategoria JST	Dochody 2023 (mln zł)	Wynik budżetu 2023 (mln zł)	Realny wzrost dochodów 2023/2022	Relacja zobowiązań do dochodów 2023
Samorząd województwa	2 093,6	−88,0	+26,7%	8,7%
Powiaty ziemskie	3 190,8	−120,1	+11,5%	10,8%
Miasta na prawach powiatu	3 190,2	−213,2	−2,8%	53,0%
Gminy (łącznie)	11 394,2	−694,9	−9,2%	21,0%
Województwo podkarpackie – razem	19 868,8	−1 116,3	−2,2%	23,2%

Źródło: Sprawozdanie KRRIO za 2023 r., dodatkowe zestawienia tabelaryczne – tabele 2.2, 2.3, 2.6, 2.8. Realny wzrost dochodów obliczony po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2023 r. (11,4%).

[5] *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2023 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2024 oraz *Dodatkowe zestawienia tabelaryczne za 2023 rok*, https://rio.gov.pl/167/sprawozdanie-krrio-za-2023-rok.html.

Dane za 2023 rok ujawniają obraz odmienny od przedstawionego niżej dla roku 2024: w ostatnim roku obowiązywania poprzednich zasad finansowania wszystkie cztery kategorie jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego zamknęły rok deficytem budżetowym, w tym również samorząd województwa (-88,0 mln zł) i powiaty ziemskie (-120,1 mln zł) – a więc te same dwie kategorie jednostek samorządowych, które w 2024 roku osiągnęły wynik dodatni. Świadczy to o tym, że poprawa wyniku budżetowego tych dwóch kategorii, opisana niżej dla lat 2024–2025, nie stanowi kontynuacji trendu z 2023 roku, lecz jest zjawiskiem, które zaistniało dopiero w 2024 roku – a więc jeszcze przed pełnym wejściem w życie nowej ustawy.

Warto również odnotować, że w 2023 roku realny wzrost dochodów (po uwzględnieniu inflacji na poziomie 11,4%) był ujemny dla gmin (-9,2%) i miast na prawach powiatu (-2,8%), a wyraźnie dodatni dla powiatów ziemskich (+11,5%), a szczególnie dla samorządu województwa (+26,7%). Wysoka baza dochodów samorządu województwa z 2023 r. tłumaczy częściowo odnotowany w 2024 roku realny spadek jego dochodów o 1,2% i stanowi dodatkowy argument za sformułowaną hipotezą o możliwym efekcie wysokiej bazy z lat 2023–2024 przy interpretacji wysokiego realnego wzrostu dochodów tej kategorii odnotowanego w 2025 roku (15,4%).

Na poziomie poszczególnych miast na prawach powiatu, dane za 2023 rok wskazują, że – w odróżnieniu od sytuacji odnotowanej w 2024 roku – dwa z czterech miast osiągnęły wynik dodatni: Krosno (+0,6 mln zł) i Przemyśl (+13,1 mln zł). Natomiast Rzeszów (-219,1 mln zł) i Tarnobrzeg (-7,8 mln zł) zamknęły rok deficytem. Oznacza to, że opisane niżej pogorszenie łącznego wyniku miast na prawach powiatu w istocie rozpoczęło się już między rokiem 2023 a 2024 – to wówczas miasta Krosno i Przemyśl przeszły z nadwyżki do deficytu (a nie dopiero w 2025 roku), co czyni rok 2024, a nie 2025, momentem przełomowym dla tej podkategorii jednostek.

4. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w 2024 roku

Tabela 3
Dochody, wynik budżetu i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w 2024 roku wg kategorii jednostek samorządu terytorialnego[6]

Kategoria JST	Dochody 2024 (mln zł)	Wynik budżetu 2024 (mln zł)	Realny wzrost dochodów 2024/2023	Relacja zobowiązań do dochodów 2024
Samorząd województwa	2 143,4	+315,9	-1,2%	7,0%
Powiaty ziemskie	3 822,2	+35,2	+16,2%	8,9%
Miasta na prawach powiatu	3 759,6	-170,3	+14,2%	49,5%
Gminy (łącznie)	13 480,0	-273,1	+14,7%	20,3%
Województwo podkarpackie – razem	23 205,2	-92,4	+13,2%	21,9%

Źródło: Sprawozdanie KRRIO za 2024 r., dodatkowe zestawienia tabelaryczne – tabele 2.2, 2.3, 2.6, 2.8. Realny wzrost dochodów obliczony po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2024 r. (3,6% wg metodologii KRRIO, przyjętej tu również dla danych nominalnych za 2024 rok w celu zapewnienia porównywalności metodologicznej z zestawieniem za 2025 rok w części 6).

Powyższe zestawienie prowadzi do istotnego dla oceny skutków ustawy z dnia 1 października 2024 roku wniosku: we wszystkich czterech kategoriach jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w 2024 roku – a więc jeszcze w poprzednim systemie prawnym – realny wzrost dochodów był wysoki i mieścił się w relatywnie wąskim przedziale 13,2-16,2%, z wyraźnym wyjątkiem samorządu województwa, który jako jedyna kategoria odnotował w 2024 roku spadek dochodów w ujęciu realnym o 1,2% (mimo wzrostu nominalnego o 2,4%). Jednocześnie już w 2024 roku deficytem budżetowym zamknęły rok zarówno gminy (łącznie -273,1 mln zł), jak i miasta na prawach powiatu (-170,3 mln zł), podczas gdy powiaty i samorząd województwa osiągnęły wynik dodatni. Oznacza to, że zaobserwowany podział regionu na kategorie „deficytowe” (gminy, miasta na prawach powiatu) i „nadwyżkowe” (powiaty,

[6] *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2024 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2025 oraz *Dodatkowe zestawienia tabelaryczne za 2024 rok*, https://rio.gov.pl/176/sprawozdanie-krrio-za-2024-rok.html.

samorząd województwa) w 2025 roku nie stanowi nowego zjawiska wywołanego wejściem w życie ustawy, lecz kontynuację układu odnotowanego już w ostatnim roku poprzedniego systemu (z istotnym zastrzeżeniem dotyczącym samorządu województwa, o czym niżej).

Raport Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego[7] wskazuje, że województwa Polski wschodniej – w tym województwo podkarpackie – znajdowały się już w okresie poprzedzającym pełne wejście w życie nowej ustawy w relatywnie korzystniejszej sytuacji dochodowej niż województwa Polski zachodniej, co sugeruje, że część korzystnych efektów odnotowanych w 2025 roku mogła stanowić kontynuację trendu zapoczątkowanego jeszcze w poprzednim systemie, a nie wyłącznie efekt nowej konstrukcji ustawowej.

5. Funkcjonowanie nowej ustawy w 2025 roku (w skali kraju)

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w skali kraju wyniosły w 2025 roku 468,21 mld zł (98,6% planu), a wydatki 466,39 mld zł (92,3% planu). Zbiorczy wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego zamknął się nadwyżką w wysokości 1,82 mld zł, wobec deficytu 0,82 mld zł odnotowanego w 2024 roku. Zobowiązania ogółem wyniosły 115,54 mld zł, co w relacji do dochodów stanowiło 24,7% (wobec 25,7% w roku poprzednim)[8].

Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2025 roku w stosunku do roku 2024 wyniosła 108,5% nominalnie, co po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (3,6%) odpowiada wzrostowi realnemu o 4,9%. Dla porównania, dynamika dochodów w 2024 roku w stosunku do 2023 roku wyniosła 119,2% nominalnie (a więc była znacząco wyższa niż w 2025 r.), co – po skorygowaniu o inflację z 2024 roku – wskazuje, że najwyższe tempo wzrostu do-

[7] P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządowe po reformie: pierwszy rok nowego systemu w liczbach*, Narodowy Instytut Samorządu terytorialnego, https://www.nist.gov.pl/files/texts/15035_17851396435738.pdf.

[8] *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2025 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2026 oraz *Dodatkowe zestawienia tabelaryczne za 2025 rok*, https://rio.gov.pl/176/sprawozdanie-krrio-za-2024-rok.html.

chodów jednostek samorządu terytorialnego w analizowanym trzyleciu 2023–2025 przypadło na rok poprzedzający pełne wejście w życie nowej ustawy.

Ministerstwo Finansów w materiale przedstawionym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego[9] wskazało, że nowe rozwiązania przełożyły się na wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2025–2026 o łącznie 53,3 mld zł względem poziomu wynikającego z poprzednio obowiązujących zasad oraz oceniło, że ustawa nie wymaga zmian o charakterze fundamentalnym, wskazując jednocześnie na potrzebę korekty części rozwiązań szczegółowych (m.in. rewizji determinant, algorytmu podziału środków oświatowych).

Przywołany wyżej raport Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, oparty na pełnych danych budżetowych za 2025 rok, wskazuje, że korzyści z reformy rozłożyły się nierównomiernie pomiędzy poszczególnymi kategoriami jednostek. Największy realny wzrost dochodów odnotowały gminy wiejskie (ponad 12%), najmniejszy – miasta „stołeczne" województw (nieco ponad 4%), natomiast w samorządach województw poziom dochodów realnie nie zmienił się w skali kraju. W ujęciu regionalnym raport nie stwierdza drastycznych różnic, zaznaczając jednocześnie, że korzystniejsza sytuacja wystąpiła w województwach Polski wschodniej, w tym w województwie podkarpackim, w porównaniu z zachodnią częścią kraju. Autorzy raportu zastrzegają, że opracowanie odnosi się wyłącznie do zmiany dochodów w jednym roku i nie stanowi całościowej oceny ustawy, a zaobserwowane efekty mogą częściowo wynikać z ustawowych rozwiązań przejściowych obowiązujących w pierwszym roku funkcjonowania nowego systemu.

[9] *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu* terytorialnego, Warszawa 2026, przedstawiona Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego dnia 24 czerwca 2026 r., https://www.gov.pl/web/finanse/specjalne-posiedzenie-komisji-wspolnej-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-z-udzialem-wiceminister-finansow-hanny-majszczyk.

6. Wpływ nowych zasad finansowania na kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w 2025 roku

Jednostki samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego osiągnęły w 2025 roku dochody w wysokości 25,47 mld zł (98,0% planu) oraz wydatki w wysokości 25,33 mld zł (91,0% planu). Zbiorczy wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa zamknął się nadwyżką w wysokości 137,9 mln zł. Zobowiązania ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego wyniosły 5,53 mld zł, co w relacji do dochodów stanowiło 21,7% – wskaźnik niższy od średniej krajowej (24,7%).

6.1. Zróżnicowanie według kategorii jednostek samorządu terytorialnego

Analiza danych w podziale na kategorie jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego ujawnia istotne zróżnicowanie skali korzystnych efektów reformy.

Tabela 4
Dochody, wynik budżetu i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego w 2025 roku według kategorii jednostek samorządu terytorialnego

Kategoria JST	Dochody 2025 (mln zł)	Wynik budżetu 2025 (mln zł)	Realny wzrost dochodów 2025/2024	Relacja zobowiązań do dochodów
Samorząd województwa	2 551,1	+364,3	+15,4%	5,0%
Powiaty ziemskie	4 205,6	+213,7	+6,4%	7,9%
Miasta na prawach powiatu	4 216,2	-240,5	+8,5%	48,9%
Gminy (łącznie)	14 495,3	-199,6	+3,9%	20,8%
Województwo podkarpackie – razem	25 468,2	+137,9	+6,2%	21,7%

Źródło: Sprawozdanie KRRIO za 2025 rok, dodatkowe zestawienia tabelaryczne – tabele 2.2, 2.3, 2.6, 2.8. Realny wzrost dochodów obliczony po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2025 rok (3,6%).

Zestawienie powyższych wielkości z analogicznymi danymi za 2024 rok jest kluczowe dla właściwej interpretacji wyników 2025 roku. W szczególności pozwala ustalić, w których kategoriach zaobserwowany układ (deficyt gmin i miast na prawach powiatu, nadwyżka powiatów i samorządu województwa) stanowi kontynuację sytuacji z ostatniego roku poprzedniego systemu, a w których jest zjawiskiem nowym.

Samorząd województwa podkarpackiego odnotował najwyższy w regionie realny wzrost dochodów (15,4%, wobec średniej krajowej dla samorządów wojewódzkich wynoszącej 4,6%) oraz największą – w ujęciu względnym do skali budżetu – poprawę wyniku budżetowego, przy najniższym w regionie wskaźniku zadłużenia (5,0% dochodów).

Powiaty ziemskie osiągnęły wynik dodatni oraz wzrost dochodów przewyższający średnią krajową dla tej kategorii (5,4%), przy niskim poziomie zadłużenia.

Miasta na prawach powiatu (Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg) odnotowały najwyższą spośród kategorii jednostek podkarpackich dynamikę dochodów (+8,5% realnie, powyżej średniej krajowej dla tej kategorii – 6,4%), co jednak nie przełożyło się na poprawę wyniku budżetowego. Łączny deficyt tej kategorii wyniósł 240,5 mln zł i był największy spośród wszystkich kategorii jednostek województwa. Decydujący wpływ na ten wynik miał deficyt budżetu miasta Rzeszowa (170,8 mln zł), przy deficycie Krosna (79,5 mln zł) i Tarnobrzega (9,6 mln zł) oraz nadwyżce Przemyśla (19,4 mln zł – jedynego miasta na prawach powiatu w województwie podkarpackim z wynikiem dodatnim). Kategorii tej towarzyszy również najwyższy w regionie wskaźnik zadłużenia (48,9% dochodów, wobec średniej krajowej dla miast na prawach powiatu – 44,6%), co wskazuje, że wzrost dochodów został w tej kategorii w istotnej mierze skierowany na finansowanie działalności inwestycyjnej, uzupełnianej dodatkowym zadłużeniem, a nie na poprawę równowagi bieżącej.

Porównanie wyników poszczególnych miast na prawach powiatu województwa podkarpackiego w 2024 i 2025 roku wskazuje, że pogorszenie łącznego wyniku tej kategorii między rokiem 2024 (-170,3 mln zł) a 2025

(-240,5 mln zł) nie było równomierne. Deficyt miasta Rzeszowa wzrósł z 93,3 mln zł do 170,8 mln zł (o 83%), a deficyt miasta Krosna – z 25,8 mln zł do 79,5 mln zł (wzrost o ponad 200%), natomiast miasto Tarnobrzeg poprawiło wynik (z -16,2 mln zł do -9,6 mln zł), a miasto Przemyśl, jako jedyne z czterech miast, z deficytu (35,0 mln zł w 2024 r.) uzyskał nadwyżkę (19,4 mln zł w 2025 roku). Oznacza to, że w 2024 roku wszystkie cztery miasta na prawach powiatu zamknęły rok deficytem. Pogorszenie łącznego wyniku kategorii w 2025 roku jest w całości efektem pogłębienia deficytu miast Rzeszowa i Krosna, przy jednoczesnej poprawie sytuacji pozostałych dwóch miast. Koncentracja negatywnego wyniku w największym mieście regionu (miasto Rzeszów odpowiadało w 2025 roku za 71% łącznego deficytu kategorii) wskazuje, że ocena skutków ustawy dla miast na prawach powiatu województwa podkarpackiego nie powinna być formułowana jako jednorodna diagnoza dla całej kategorii, lecz powinna uwzględniać zróżnicowanie indywidualne poszczególnych jednostek.

Gminy województwa podkarpackiego odnotowały najniższy spośród wszystkich kategorii regionalnych realny wzrost dochodów (3,9%) i – obok miast na prawach powiatu – jako kategoria zamknęły rok łącznym deficytem (199,6 mln zł). Wewnątrz tej kategorii ujawnia się dalsze zróżnicowanie: gminy miejskie odnotowały deficyt 169,0 mln zł przy dochodach realnie praktycznie stagnujących (dynamika realna 99,7%, tj. wynik statystycznie neutralny), gminy miejsko-wiejskie – deficyt 36,7 mln zł, natomiast gminy wiejskie osiągnęły wynik dodatni, choć minimalny (6,1 mln zł), przy realnym wzroście dochodów o 4,6%.

Zestawienie tych wielkości z danymi za 2024 rok – gminy miejskie: deficyt 112,3 mln zł; gminy miejsko-wiejskie: deficyt 39,2 mln zł; gminy wiejskie: deficyt 121,7 mln zł – prowadzi do istotnego dla oceny skutków nowej ustawy wniosku: w 2024 roku deficytem zamknęły rok wszystkie trzy typy gmin województwa podkarpackiego, w tym gminy wiejskie (deficyt 121,7 mln zł), podczas gdy w 2025 roku to właśnie gminy wiejskie, jako jedyny typ jednostek samorządu terytorialnego, osiągnęły wynik dodatni, odnotowując poprawę o 127,8 mln zł.

Kierunek tej zmiany jest zgodny z ogólnokrajowym wzorcem (gminy wiejskie jako główny beneficjent reformy) i – w przeciwieństwie do większości pozo-

stałych ustaleń niniejszej analizy – stanowi element zgodny z deklarowanymi celami ustawy.

Odwrotną tendencję wykazały gminy miejskie województwa: ich deficyt pogłębił się między 2024 a 2025 rokiem o 56,7 mln zł (z 112,3 mln zł do 169,0 mln zł), mimo że w 2024 roku gminy miejskie odnotowały wysoki realny wzrost dochodów. Pogorszenie sytuacji gmin miejskich jest zatem zjawiskiem nowym, które pojawiło się dopiero w pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy i – w odróżnieniu od większości pozostałych kategorii – nie stanowi kontynuacji trendu sprzed reformy, co czyni je najpoważniejszym z zaobserwowanych w niniejszej analizie negatywnych skutków na poziomie podkategorii jednostek, wymagającym dalszego monitoringu.

6.2. Zadłużenie i płynność finansowa

Ogólny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego województwa podkarpackiego (21,7% dochodów) pozostaje poniżej średniej krajowej (24,7%), co – w ujęciu zbiorczym – nie wskazuje na pogorszenie się zdolności kredytowej sektora samorządowego regionu w wyniku wejścia w życie nowych zasad finansowania. Zróżnicowanie kategorialne wskazane w pkt 6.1 pokazuje jednak, że korzystny obraz zbiorczy jest w istotnym stopniu efektem bardzo niskiego zadłużenia samorządu województwa i powiatów, przy jednoczesnym relatywnie wysokim (na tle krajowym) zadłużeniu miast na prawach powiatu.

7. Analiza porównawcza dla lat 2023–2025

Zestawienie danych ogólnokrajowych za lata 2023–2025 prowadzi do wniosku, że wejście w życie nowej ustawy nie stanowiło rewolucji, a raczej utrzymało tendencję poprawy wyniku budżetowego sektora samorządowego.

Tabela 5
Wynik budżetowy i zadłużenie sektora samorządowego w Polsce i w województwie podkarpackim w latach 2023–2025

Rok	Obszar	Dochody (mld zł)	Wydatki (mld zł)	Wynik budżetowy (mld zł)	Relacja zobowiązań do dochodów (%)
2023	Polska	362,0	385,0	-22,9 (deficyt)	28,4
2024	Polska	431,4	432,2	-0,8 (deficyt)	25,7
2025	Polska	468,2	466,4	+1,8 (nadwyżka)	24,7
2023	podkarpackie	19,9	21,0	-1,1 (deficyt)	23,2
2024	podkarpackie	23,2	23,3	-0,09 (deficyt)	21,9
2025	podkarpackie	25,5	25,3	+0,14 (nadwyżka)	21,7

Źródło: analiza własna.

Deficyt sektora samorządowego zmniejszał się systematycznie już w okresie poprzedzającym reformę: z 22,9 mld zł w 2023 roku do 0,8 mld zł w 2024 roku, a więc o ponad 22 mld zł. W 2025 roku sektor po raz pierwszy w analizowanym okresie odnotował nadwyżkę (1,8 mld zł), co – w ujęciu bezwzględnym – stanowi kontynuację, a nie odwrócenie wcześniejszego trendu, chociaż samo przejście z deficytu do nadwyżki jest wynikiem jakościowo nowym.

Analogiczną prawidłowość widać w zakresie relacji zadłużenia do dochodów: wskaźnik ten obniżał się nieprzerwanie w całym analizowanym okresie – z 28,4% w 2023 roku, przez 25,7% w 2024 roku, do 24,7% w 2025 roku. Spadek wskaźnika zadłużenia o 2,7 punktu procentowego w 2024 roku (a więc jeszcze w poprzednim systemie) był w ujęciu bezwzględnym większy, niż spadek o 1,0 punkt procentowy odnotowany w 2025 roku, co podaje w wątpliwość tezę, że poprawa zdolności kredytowej sektora jednostek samorządu terytorialnego jest przede wszystkim zasługą nowej ustawy.

Odmiennie przedstawia się obraz zróżnicowania kategorialnego. O ile w roku 2024 najwyższą dynamikę dochodów w skali kraju odnotowały powiaty

(+22,8%) i miasta na prawach powiatu (+20,9%), przy relatywnie niższym wzroście dochodów gmin (18,6%) i województw (11,2%), o tyle raport Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, dotyczący 2025 roku, wskazuje na odwrócenie tej hierarchii w ujęciu realnym: to gminy wiejskie stały się głównym beneficjentem reformy (realny wzrost dochodów powyżej 12%), a dochody samorządów wojewódzkich w skali kraju realnie nie wzrosły. Zmiana ta – jeżeli potwierdzi się w danych za kolejne lata – może świadczyć o rzeczywistym przesunięciu akcentu redystrybucyjnego nowego systemu w kierunku najmniejszych jednostek, zgodnie z deklarowanymi celami reformy (wzmocnienie potrzeb wyrównawczych).

W przypadku województwa podkarpackiego dane za 2025 rok wskazują na wynik przeciwny do ogólnokrajowej tendencji opisanej w raporcie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego: to właśnie samorząd województwa odnotował najwyższy w regionie realny wzrost dochodów – po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2025 rok (3,6%) wyniósł on 15,4% – oraz najwyższą poprawę wyniku budżetowego, podczas gdy gminy uzyskały najniższą dynamikę dochodów spośród wszystkich kategorii regionalnych (+3,9%) i – w przeciwieństwie do ogólnokrajowego wzorca – zamknęły rok deficytem. Rozbieżność ta jest o tyle istotna, że nie może być wyjaśniona wyłącznie efektem nowej ustawy (która – zgodnie z założeniami – miała preferować gminy, w szczególności wiejskie) i wymaga uwzględnienia czynników regionalnych, w tym być może efektu wysokiej bazy z lat 2023–2024.

Dane kategorialne za 2024 rok wskazują, że pozorna „zamiana miejsc" między kategoriami w 2025 roku ma w rzeczywistości odmienny charakter dla poszczególnych rodzajów jednostek województwa podkarpackiego:

– w przypadku gmin, powiatów i miast na prawach powiatu rok 2025 przyniósł nie wzrost, lecz spowolnienie realnej dynamiki dochodów w stosunku do 2024 roku (gminy: z +14,7% do +3,9%; miasta na prawach powiatu: z +14,2% do +8,5%; powiaty: z +16,2% do +6,4%) – wszystkie trzy kategorie odnotowały w 2024 roku, a więc jeszcze w poprzednim systemie, wyższą dynamikę realną, niż w pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy, co wskazuje, że są to kategorie, w których obserwowane w 2025 roku

wielkości stanowią w istotnej mierze kontynuację – osłabioną, a nie wzmocnioną – wcześniejszego trendu koniunkturalnego;

– odmiennie przedstawia się sytuacja samorządu województwa podkarpackiego, który w 2024 roku odnotował realny spadek dochodów (1,2%), a w 2025 roku – realny wzrost o 15,4 punktu procentowego. Jest to jedyna kategoria jednostek województwa, w której kierunek zmiany uległ w 2025 roku odwróceniu w stosunku do roku poprzedniego, co czyni ją – w świetle dostępnych danych – kategorią, w odniesieniu do której hipoteza o rzeczywistym wpływie nowej ustawy jest najlepiej uzasadniona empirycznie spośród wszystkich czterech kategorii jednostek województwa podkarpackiego.

Zgromadzone dane pozwalają na jednoznaczną odpowiedź: nowa ustawa wywarła w województwie podkarpackim wpływ zróżnicowany kategorialnie, nie obejmujący w równym stopniu wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego. Świadczą o tym w szczególności następujące ustalenia:

– skala realnego wzrostu dochodów w 2025 roku rozciąga się od 3,9% (gminy) do 15,4% (samorząd województwa) – rozpiętość znacząco przewyższa zróżnicowanie odnotowane na poziomie krajowym dla tych samych kategorii;
– wynik budżetowy poprawił się wyraźnie w kategorii samorządu województwa i powiatów, natomiast pogorszył się w kategorii gmin i miast na prawach powiatu, mimo że obie te kategorie odnotowały nominalny i realny wzrost dochodów;
– w obrębie kategorii gmin ujawnia się dodatkowe zróżnicowanie typologiczne – gminy miejskie osiągnęły wynik zauważalnie gorszy, niż gminy wiejskie, co jest o tyle istotne, że w skali kraju to właśnie gminy wiejskie wskazywane są jako główny beneficjent reformy;
– wysoka dynamika dochodów miast na prawach powiatu współwystępuje z najwyższym w regionie wskaźnikiem zadłużenia, co sugeruje, że w tej kategorii efekt reformy został w znacznej mierze „skonsumowany” przez rosnące wydatki majątkowe, a nie odzwierciedlony w poprawie równowagi budżetowej;

– porównanie z 2024 rokiem wskazuje ponadto, że dla trzech kategorii regionalnych (gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu) rok 2025 przyniósł spowolnienie, a nie przyspieszenie realnej dynamiki dochodów w stosunku do ostatniego roku obowiązywania poprzedniego systemu, podczas gdy w przypadku samorządu województwa nastąpiło odwrócenie kierunku zmiany (z realnego spadku dochodów w 2024 roku na realny wzrost w 2025 roku) – co dodatkowo osłabia możliwość jednoznacznego przypisania całości obserwowanego zróżnicowania wyłącznie nowej konstrukcji ustawowej, wskazując jednocześnie samorząd województwa jako kategorię, dla której argument o rzeczywistym wpływie ustawy jest najlepiej uzasadniony;
– pogorszenie sytuacji gmin miejskich województwa (deficyt narastający z 112,3 mln zł w 2024 roku do 169,0 mln zł w 2025 roku) jest – w odróżnieniu od większości pozostałych ustaleń – zjawiskiem nowym, a nie kontynuacją trendu sprzed reformy, co czyni tę podkategorię jednostek najpilniejszym przedmiotem dalszego monitoringu.

Powyższe ustalenia są spójne z sygnalizowanym w raporcie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego i w komunikatach Ministerstwa Finansów zjawiskiem nierównomiernego rozłożenia korzyści z reformy między kategoriami jednostek samorządu terytorialnego w skali całego kraju, przy czym dane regionalne dla województwa podkarpackiego wskazują, że rozpiętość ta w odniesieniu do wyniku budżetowego (a nie wyłącznie do dynamiki dochodów) jest szczególnie widoczna w relacji gminy/miasta na prawach powiatu wobec powiatów/samorządu województwa.

Na tle danych regionalnych oraz materiałów o zasięgu ogólnokrajowym można wskazać następujące problemy systemowe funkcjonowania ustawy, sygnalizowane w toku dotychczasowej dyskusji eksperckiej i administracyjnej:

– konstrukcja determinant przyjętych do wyliczenia potrzeb finansowych (w tym potrzeb wyrównawczych i rozwojowych) budzi zastrzeżenia, co do aktualności i adekwatności danych źródłowych, na których się opiera;

- wyodrębnienie miast na prawach powiatu jako samodzielnej kategorii finansowania, przy jednoczesnym przyznaniu im procentowych udziałów w PIT i CIT niższych od sumy udziałów właściwych dotychczas gminie i powiatowi, jest wskazywane jako źródło szczególnych trudności budżetowych tej kategorii jednostek – co znajduje potwierdzenie w danych dla województwa podkarpackiego (deficyt i podwyższone zadłużenie tej kategorii);
- algorytm naliczania potrzeb oświatowych jest przedmiotem powtarzających się zastrzeżeń co do stopnia pokrycia rzeczywistych, niezależnych od jednostek samorządu terytorialnego, kosztów realizacji zadań oświatowych (w tym kosztów wynagrodzeń);
- Ministerstwo Finansów i strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego wskazują, że rok 2025 miał charakter przejściowy, co – zgodnie z zastrzeżeniem autorów raportu Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego – ogranicza możliwość jednoznacznego przypisania całości zaobserwowanych zmian wyłącznie nowej konstrukcji ustawowej, z pominięciem wpływu ogólnej koniunktury gospodarczej oraz zdarzeń jednostkowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego;
- zestawienie danych za 2025 rok z tłem z lat 2023–2024 wskazuje na istnienie silnych trendów niezależnych od reformy (poprawiający się od 2023 roku wynik sektora, systematycznie malejący wskaźnik zadłużenia, wysoka dynamika wpływów podatkowych w 2024 roku), co utrudnia wiarygodne wyodrębnienie efektu netto samej ustawy – problem ten ma charakter metodologiczny, lecz powinien być brany pod uwagę przy formułowaniu ocen dotyczących „sukcesu” lub „porażki” reformy.

Na podstawie danych za lata 2023–2025 można sformułować następujące wnioski ogólne:

- kondycja finansowa sektora jednostek samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim poprawiała się w sposób ciągły w całym analizowanym okresie, zarówno przed, jak i po wejściu w życie nowej ustawy. Nie ma podstaw do stwierdzenia, że rok 2025 stanowił punkt przełomowy

w ujęciu zbiorczym – stanowił raczej kontynuację, a częściowo przyspieszenie, wcześniejszych tendencji;

– nowa ustawa nie wpłynęła jednolicie na wszystkie kategorie jednostek – w województwie podkarpackim głównym beneficjentem w 2025 roku okazał się samorząd województwa, a nie – jak sugerowałby ogólnokrajowy wzorzec opisany w raporcie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego – gminy wiejskie. Dane za 2024 rok, wskazują, że samorząd województwa jest jedyną kategorią regionalną, dla której rok 2025 przyniósł odwrócenie kierunku zmian (z realnego spadku dochodów o 1,2% w 2024 roku na wzrost o 15,4% w 2025 roku) – co czyni tę kategorię najlepszym w regionie przykładem zjawiska, które można wiązać z faktycznym działaniem nowej konstrukcji ustawowej, a nie z kontynuacją wcześniejszego trendu. Ustalenie to jest jednym z najistotniejszych wyników niniejszej analizy i wskazuje na potrzebę ostrożności przy przenoszeniu wniosków ogólnokrajowych na poziom regionalny;
– kategorią wymagającą szczególnej uwagi pozostają miasta na prawach powiatu, w których wysoka dynamika dochodów nie przełożyła się na poprawę wyniku budżetowego, a towarzyszył jej najwyższy w regionie wzrost zadłużenia. Dane za 2024 rok potwierdzają, że wszystkie cztery miasta na prawach powiatu (Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg) zamknęły już wówczas rok deficytem, a więc zjawisko to ma korzenie sprzed reformy. W 2025 roku uległo ono dalszemu pogłębieniu, skoncentrowanemu przede wszystkim w mieście Rzeszowie (deficyt wzrósł z 93,3 mln zł do 170,8 mln zł) i mieście Krośnie (wzrost deficytu z 25,8 mln zł do 79,5 mln zł), przy czym miasto Przemyśl – jako jedyne tej kategorii – w miejsce wcześniejszego deficytu uzyskało nadwyżkę;
– sytuacja gmin miejskich województwa podkarpackiego – ze stagnującymi realnie dochodami i deficytem budżetowym w 2025 roku – odbiega od ogólnokrajowego wzorca korzyści z reformy i wymaga pogłębionego monitoringu w kolejnych latach. W odróżnieniu od miast na prawach powiatu i powiatów ziemskich, rok 2025 przyniósł dla gmin miejskich pogorszenie deficytu w stosunku do 2024 roku (z 112,3 mln zł do 169,0 mln zł). Jest to

zatem, w świetle obecnie dostępnych danych, zjawisko nowe, a nie kontynuacja wcześniejszej tendencji, co czyni je najpoważniejszym negatywnym ustaleniem niniejszej analizy na poziomie podkategorii jednostek. Odwrotną tendencję wykazały gminy wiejskie województwa, których deficyt z 2024 roku (121,7 mln zł) zamienił się w 2025 roku w niewielką nadwyżkę (6,1 mln zł) – zgodnie z ogólnokrajowym wzorcem wskazującym tę kategorię jako głównego beneficjenta reformy.

8. Konkluzja

Na podstawie dostępnych danych za lata 2023–2025 oraz zestawień tabelarycznych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych i Głównego Urzędu Statystycznego można sformułować następujące wnioski ogólne, dotyczące funkcjonowania nowej ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* w województwie podkarpackim:

1) brak przełomu w ujęciu zbiorczym

Kondycja finansowa sektora samorządowego w województwie podkarpackim poprawiała się w całym analizowanym okresie w sposób ciągły, zarówno przed, jak i po wejściu w życie nowej ustawy. W 2023 roku jednostki samorządu terytorialnego województwa zanotowały deficyt 1 116,3 mln zł przy deficycie sektora samorządowego w skali całego kraju wynoszącym 22 939,9 mln zł, co oznacza, że udział województwa podkarpackiego w łącznym deficycie sektora samorządowego był relatywnie niewielki. Relacja zobowiązań do dochodów wynosiła w regionie 23,2% wobec 28,4% przeciętnie dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, co potwierdza, że województwo podkarpackie było relatywnie mniej zadłużone niż sektor samorządowy jako całość. Rok 2025 przyniósł przejście z deficytu do nadwyżki w skali regionu, ale w ujęciu procesowym stanowi raczej kontynuację wcześniejszych tendencji (spadek zadłużenia, poprawa wyniku budżetowego), niż jednoznaczny punkt przełomowy, który można przypisać samej ustawie.

2) niejednolity wpływ ustawy między kategoriami jednostek samorządu terytorialnego

Nowa ustawa nie oddziaływała w sposób jednolity na wszystkie kategorie jednostek. W 2025 roku w województwie podkarpackim:

– samorząd województwa odnotował najwyższy realny wzrost dochodów (15,4%) oraz wyraźną poprawę wyniku budżetowego i zadłużenia (relacja zobowiązań do dochodów 5,0%, wobec 8,7% w 2023 roku);
– powiaty ziemskie również poprawiły wynik i ograniczyły zadłużenie przy wzroście dochodów powyżej średniej krajowej dla tej kategorii;
– gminy uzyskały najniższą dynamikę dochodów (3,9% realnie) oraz łączny deficyt, co odbiega od ogólnokrajowego wzorca, w którym gminy wiejskie wskazywane są jako główny beneficjent reformy;
– miasta na prawach powiatu utrzymały wysoki realny wzrost dochodów (8,5%), jednak przy utrzymującym się deficycie i wysokiej relacji zadłużenia do dochodów (ok. 49–53%), zbliżonej do poziomu przeciętnego dla tej kategorii w skali kraju.

Dane sugerują zróżnicowany, kategorialny rozkład korzyści, przy przesunięciu względnych korzyści w stronę samorządu województwa i powiatów ziemskich oraz relatywnie słabszej pozycji gmin i miast na prawach powiatu.

3) silne zróżnicowanie wewnątrz kategorii gmin i miast na prawach powiatu

W obrębie kategorii gmin województwa podkarpackiego występuje dodatkowe zróżnicowanie typologiczne:

– gminy miejskie zanotowały stagnację dochodów w ujęciu realnym i pogłębienie deficytu między rokiem 2024 a 2025 (z ok. 112,3 mln zł do ok. 169,0 mln zł),
– gminy miejsko-wiejskie poprawiły wyniki w sposób umiarkowany,
– gminy wiejskie jako jedyny typ przeszły z wyraźnego deficytu w 2024 roku (121,7 mln zł) do niewielkiej nadwyżki w 2025 roku, co jest zgodne z ogólnokrajowym wzorcem wskazującym tę kategorię jako głównego beneficjenta reformy.

Podobnie heterogeniczny obraz dotyczy miast na prawach powiatu:

– w 2024 roku wszystkie cztery miasta na prawach powiatu (Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg) zamknęły rok deficytem,
– w 2025 roku pogorszenie łącznego deficytu kategorii wynikało przede wszystkim z dalszego pogłębienia deficytów miasta Rzeszowa i miasta Krosna, podczas gdy miasto Tarnobrzeg poprawiło wynik, a miasto Przemyśl w miejsce deficytu uzyskało nadwyżkę. Oznacza to, że ocena skutków ustawy dla tej kategorii nie powinna być formułowana jako jednolita diagnoza – konieczne jest uwzględnienie specyfiki poszczególnych miast.

4) kontynuacja trendów sprzed reformy i ograniczenia w izolowaniu efektu nowej ustawy

Zestawienie danych za 2023–2025 wskazuje, że wiele kluczowych parametrów (wynik budżetowy sektora samorządowego, relacja zadłużenia do dochodów, dynamika wpływów podatkowych) poprawiało się już w latach poprzedzających wejście w życie ustawy. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego, jak i regionalnego. Poprawa w 2025 roku w wielu przypadkach wpisuje się w istniejące wcześniej trendy (np. spadek relacji zadłużenia do dochodów), co utrudnia wyodrębnienie „czystego" efektu ustawy. Rok 2025 miał dodatkowo charakter przejściowy, a dane obejmują tylko pierwszy rok funkcjonowania nowego systemu, co ogranicza możliwość formułowania definitywnych ocen przyczynowych.

Na tej podstawie bardziej uzasadnione jest stwierdzenie, że nowa ustawa współdziałała z istniejącą koniunkturą finansową jednostek samorządu terytorialnego, niż teza, że samodzielnie „wywołała" obserwowane zmiany w całym regionie.

5) najbardziej prawdopodobne miejsca wpływu nowej ustawy i obszary ryzyka

W świetle zgromadzonych danych:

– samorząd województwa podkarpackiego jest kategorią, w której układ zmian między rokiem 2024 a 2025 (przejście z realnego spadku dochodów do wysokiego wzrostu, poprawa wyniku i dalsze obniżenie zadłużenia) jest

najbardziej spójny z hipotezą, że konstrukcja nowej ustawy mogła istotnie wzmocnić sytuację dochodową, ponad kontynuację wcześniejszych trendów;
– gminy miejskie i – w mniejszym stopniu – miasta na prawach powiatu województwa podkarpackiego pozostają kategoriami ryzyka: wysoka lub rosnąca relacja zadłużenia do dochodów, pogłębianie deficytów po 2024 roku oraz brak wyraźnych dowodów, że obecny algorytm „potrzeb finansowych" w dostatecznym stopniu uwzględnia ich specyficzne uwarunkowania.

Z tego względu konieczne jest dalsze monitorowanie sytuacji tych podkategorii w kolejnych latach, z uwzględnieniem zarówno ewentualnych korekt ustawowych (np. struktury udziałów w PIT i CIT, algorytmów oświatowych), jak i lokalnych decyzji inwestycyjnych i zadłużeniowych.

9. Proponowane kierunki korekt przepisów i rozwiązań przyjętych w nowej ustawie

W świetle przedstawionej analizy, w tym zwłaszcza zestawienia danych za rok 2025 z tłem z lat 2023–2024, zasadne wydaje się rozważenie następujących kierunków korekt – częściowo zbieżnych z propozycjami sygnalizowanymi już przez Ministerstwo Finansów i środowisko samorządowe, częściowo wynikających z obserwacji danych regionalnych i ich porównania w czasie:
– rewizja determinant przyjmowanych do naliczania potrzeb finansowych, w tym aktualizacja źródeł danych statystycznych stanowiących ich podstawę;
– weryfikacja algorytmu podziału środków na zadania oświatowe pod kątem stopnia pokrycia kosztów niezależnych od jednostek samorządu terytorialnego;
– rozważenie korekty sposobu naliczania udziałów miast na prawach powiatu w podatkach PIT i CIT, w kontekście sygnalizowanych trudności budżetowych tej kategorii jednostek, potwierdzonych danymi za 2025 rok dla województwa podkarpackiego;

– rozważenie mechanizmu korygującego dla miast na prawach powiatu o wysokim udziale wydatków majątkowych, uwzględniającego – w ocenie skutków wprowadzanych zmian – nie tylko dynamikę dochodów, lecz również wpływ nowej konstrukcji na relację wyniku budżetowego i zadłużenia tej kategorii jednostek. Dane za 2024 i 2025 rok wskazują, że problem ten dotyczy w województwie podkarpackim przede wszystkim miasta Rzeszowa i miasta Krosna (narastający deficyt w obu kolejnych latach) i w mniejszym stopniu pozostałych miast tej kategorii, co przemawia za zróżnicowaniem ewentualnego mechanizmu korygującego w zależności od skali i trwałości zjawiska w danej jednostce, a nie wyłącznie od przynależności kategorialnej;
– objęcie szczególnym monitoringiem sytuacji gmin miejskich, w tym rozważenie, czy konstrukcja potrzeb wyrównawczych w dostatecznym stopniu uwzględnia specyfikę tej kategorii jednostek. Dane za 2024 rok wskazują, że problem ten – w odróżnieniu od sytuacji miast na prawach powiatu – jest zjawiskiem nowym: deficyt gmin miejskich województwa podkarpackiego pogłębił się ze 112,3 mln zł w 2024 roku do 169,0 mln zł w 2025 roku, a więc dopiero w pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy, co – w odróżnieniu od ogólnokrajowego wzorca wskazującego na gminy wiejskie jako głównego beneficjenta reformy – czyni gminy miejskie kategorią wymagającą pilnej analizy przyczynowej.

Zmiana dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w danym roku względem roku poprzedniego nie wynika wyłącznie z konstrukcji ustawowej obowiązującej w danym okresie – na jej wielkość wpływają również: ogólna koniunktura gospodarcza, zmiany w systemie podatkowym oraz zdarzenia jednostkowe w poszczególnych jednostkach (np. zmiany w lokalnej bazie podatkowej).

Tomasz Sęp – Naczelnik Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń
Agnieszka Pałac
Ewa Waltoś

Skład osobowy RIO w Rzeszowie

Prezes	– *Mirosław Paczocha*
Zastępca Prezesa	– *Piotr Świątek*
Kolegium	– *Mirosław Paczocha* Przewodniczący Kolegium Koordynator Zespołu w Tarnobrzegu – *Maria Czarnik-Golesz* – *Edyta Gawrońska* – *Mariusz Hadel* Koordynator Zespołu w Krośnie – *Janusz Mularz* – *Alicja Nowosławska-Cwynar* – *Urszula Pisarska* – *Ewelina Ruszel* – *Iwona Stępień* – *Agnieszka Strońska* – *Sabina Szałankiewicz* – *Iwona Szymańska* – *Piotr Świątek* – *Agnieszka Trojnar* – *Krzysztof Wacek* Koordynator Zespołu w Przemyślu – *Waldemar Witalec*
Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej	– *Grzegorz Marmola*
Zastępca Naczelnika Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej	– *Ryszard Panek*

Naczelnik Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń	– *Tomasz Sęp*
Zastępca Naczelnika Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń	– *Dorota Grabska*

Kierownik Biura	– *Anna Opalińska*
Radca Prawny	– *Agnieszka Rejman-Dworakowska*

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie

Przewodniczący	– *Piotr Świątek*
Zastępca Przewodniczącego	– *Waldemar Witalec*

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie

Rzecznik	– *Janusz Mularz*
Zastępca Rzecznika	– *Alicja Nowosławska-Cwynar*

ADRESY

Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie	
	35-064 Rzeszów, ul. A. Mickiewicza 10 35-959 Rzeszów 2, skr. poczt. 290 tel.: 17 85 900 50, 17 85 900 51, 17 86 269 26 fax: 17 85 900 52 lub wew. 117 **e-mail: sekretariat@rzeszow.rio.gov.pl** **rzeszow@rio.gov.pl** **http://www.rzeszow.rio.gov.pl**
Prezes:	tel.: 17 85 215 25 **e-mail: prezes@rzeszow.rio.gov.pl**
Zastępca Prezesa:	tel.: 17 85 215 25 **e-mail: viceprezes@rzeszow.rio.gov.pl**
Kolegium:	tel.: 17 85 215 25, wew. 113 **e-mail: kolegium@rzeszow.rio.gov.pl**
Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej:	tel.: 17 86 267 82 lub 17 85 900 50, wew. 121 **e-mail: wkgf@rzeszow.rio.gov.pl**
Naczelnik Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń:	tel.: 17 85 900 47 lub 17 85 900 50, wew. 124
Z-ca Naczelnika Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń:	tel.: 17 85 900 50, wew. 125 **e-mail: wias@rzeszow.rio.gov.pl**
Kierownik Biura:	tel.: 17 86 267 86 lub 17 85 215 25, wew. 102 **e-mail: biuro@rzeszow.rio.gov.pl**
Radca Prawny:	tel.: 17 85 215 25, wew. 105 **e-mail: radca@rzeszow.rio.gov.pl**
Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń:	tel.: 17 85 900 45, 17 85 900 46 **e-mail: sprawozdania@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania sprawozdań w zakresie operacji finansowych* **e-mail: zal@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania sprawozdań o zaległych należnościach przedsiębiorców* **e-mail: informacje@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania informacji (ankiet, analiz itp.)* **e-mail: szkolenia@rzeszow.rio.gov.pl** *– do korespondencji związanej ze szkoleniami* **e-mail: karta.nauczyciela@rzeszow.rio.gov.pl** *– do przesyłania sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli*

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie:
tel.: 17 85 900 50, wew. 112
e-mail: kndfp@rzeszow.rio.gov.pl

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Rzeszowie:
tel.: 17 85 900 50, wew. 112, 129
e-mail: rzecznik@rzeszow.rio.gov.pl

Zespół Zamiejscowy w Krośnie

38-400 Krosno, ul. Bieszczadzka 5
tel.: 13 43 261 66, 13 43 642 88,
13 43 697 30, 13 43 697 31

e-mail: krosno@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Zespół Zamiejscowy w Tarnobrzegu

39-400 Tarnobrzeg, ul. Św. Barbary 12
tel.: 15 82 330 66, 15 82 224 56, 15 82 362 64

e-mail: tarnobrzeg@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Zespół Zamiejscowy w Przemyślu

37-700 Przemyśl, ul. Św. Jana Nepomucena 7
tel.: 16 67 877 66, 16 67 857 79, 16 67 891 31

e-mail: przemysl@rzeszow.rio.gov.pl
– do przesyłania sprawozdań w zakresie operacji finansowych