Analiza FZZ: zapaść wynagrodzeń w samorządzie terytorialnym w obliczu reformy finansów publicznych i projektu budżetu państwa na 2026 rok

Wstęp

Niniejsza analiza Forum Związków Zawodowych (dalej: **„Analiza FZZ”**) stanowi raport sytuacji płacowej pracowników samorządowych w Polsce w perspektywie lat 2024–2026. Punktem wyjścia Analizy FZZ jest systemowa dysproporcja powstała w 2024 roku, kiedy to państwowa sfera budżetowa została objęta 20-procentową waloryzacją wynagrodzeń, z której wyłączono pracowników Jednostek Samorządu Terytorialnego (dalej: „**JST”**).

Dokument dowodzi, że w świetle fundamentalnej reformy dochodów JST wprowadzonej przez obecną koalicję rządzącą (dalej: **„Koalicja 15 października"**), która zakłada wzrost dochodów z podatków PIT i CIT dla samorządów w latach 2025–2026, argument o braku środków na podwyżki traci rację bytu. Mimo to, projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych na 2026 rok (dalej **„Rozporządzenie płacowe”**), zakładające wzrost maksymalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego jedynie o ok. 3%, utrwala degradację materialną tej grupy zawodowej. Analiza FZZ wskazuje na wysokie ryzyko operacyjne dla państwa, w tym zagrożenie dla absorpcji środków z Krajowego Planu Odbudowy (dalej: „**KPO”**), wynikające z odpływu wykwalifikowanych kadr administracyjnych do sektora prywatnego oraz administracji rządowej.

Geneza i skala kryzysu płacowego w administracji samorządowej

Sytuacja kadrowa w urzędach gmin, starostwach powiatowych oraz urzędach marszałkowskich osiągnęła punkt krytyczny. Aby zrozumieć dynamikę obecnego niezadowolenia społecznego tej grupy zawodowej, konieczne jest przeanalizowanie pęknięcia, które nastąpiło w polityce płacowej państwa w roku 2024, oraz jego narastających konsekwencji w kolejnych latach budżetowych.

Dychotomia sektora publicznego

System administracji publicznej opiera się na dwóch filarach: administracji rządowej (korpus służby cywilnej, urzędnicy państwowi, funkcjonariusze) oraz administracji samorządowej (pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru, powołania oraz umowy o pracę). Choć obie grupy wykonują tożsame funkcje publiczne – od wydawania decyzji administracyjnych, przez

obsługę inwestycji, po realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – ich status płacowy uległ zróżnicowaniu.

W roku 2024 rząd wprowadził podwyżkę wynagrodzeń dla państwowej sfery budżetowej w wysokości 20%. Była to odpowiedź na skumulowaną inflację z lat 2022–2023, mająca na celu odbudowę siły nabywczej funkcjonariuszy publicznych. Mechanizm ten, zrealizowany poprzez podniesienie kwoty bazowej w ustawie budżetowej, objął nauczycieli, żołnierzy, policjantów oraz urzędników ministerstw i urzędów wojewódzkich.

Pracownicy samorządowi zostali z tego mechanizmu systemowo i niesprawiedliwie wyłączeni. Wynikało to z prawnej konstrukcji samodzielności finansowej JST. Strona rządowa stanęła na stanowisku, że kształtowanie wynagrodzeń w gminach i powiatach jest wyłączną kompetencją organów stanowiących (rad) i wykonawczych (wójtów, burmistrzów, prezydentów), a budżet państwa nie może bezpośrednio narzucać podwyżek podmiotom niezależnym finansowo, jeśli nie idzie za tym dedykowana dotacja celowa. W rezultacie, podczas gdy urzędnik Urzędu Wojewódzkiego otrzymał 20% podwyżki, urzędnik Urzędu Marszałkowskiego w tym samym mieście, wykonujący często bardziej skomplikowane zadania związane z funduszami UE, był zdany na decyzję lokalnych włodarzy. Ci zaś, borykając się z konsekwencjami reform podatkowych z lat ubiegłych („Polski Ład”), często ograniczali podwyżki do poziomu wymaganego przez wzrost płacy minimalnej (ok. 0–10%), co w ujęciu realnym oznaczało spadek wartości wynagrodzeń.

Skala oddziaływania regulacji

Problem dotyczy ogromnej rzeszy pracowników, stanowiących kręgosłup państwa na poziomie lokalnym. Zgodnie z danymi przedstawionymi w Ocenie Skutków Regulacji do projektu Rozporządzenia płacowego (dalej: **„OSR”**), regulacje płacowe oddziałują na grupę ok. **882,3 tys. osób**.

Struktura tej grupy jest jednak niejednorodna, co ma kluczowe znaczenie dla analizy skutków proponowanych zmian:

- **pracownicy z wyboru (ok. 6,2 tys. osób):** to grupa wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów i marszałków. Ich wynagrodzenia są limitowane "od góry" (maksymalne pułapy);
- **pracownicy z powołania (ok. 5,7 tys. osób):** zastępcy wójtów, skarbnicy, sekretarze. Ich płace są powiązane z płacami wójtów;
- **pracownicy umowni (ok. 870 tys. osób):** to kluczowa masa urzędnicza – inspektorzy, referenci, specjaliści. Dla tej grupy Rozporządzenie płacowe określa jedynie *minimalne* stawki wynagrodzenia zasadniczego.

Jak wskazuje OSR, znaczna część tej ostatniej grupy (ok. 71,2 tys. osób w specyficznej próbie badawczej) pobiera wynagrodzenie oscylujące między kwotą minimalną określoną w rozporządzeniu a płacą minimalną krajową. Oznacza to, że państwo, nie waloryzując odpowiednio stawek minimalnych w rozporządzeniu, *de facto* akceptuje spłaszczenie struktury płac, gdzie wykwalifikowany urzędnik zarabia kwoty zbliżone do pracowników niewykwalifikowanych.

Diagnoza stanu obecnego według Rządu RP

Niezwykle istotnym elementem Analizy FZZ jest fakt, iż strona rządowa jest w pełni świadoma dramatyzmu sytuacji. W uzasadnieniu do projektu zmian w Rozporządzeniu płacowym wprost przyznano, że:

„Obecne stawki nie są konkurencyjne. Mimo samodzielnego kształtowania wynagrodzeń w regulaminach wynagradzania pracodawców samorządowych, pracownicy samorządowi zgłaszają potrzebę poprawienia ich sytuacji płacowej [...] bowiem obowiązujące stawki są mało atrakcyjne dla pracowników poszukujących pracy i nie są konkurencyjne w porównaniu z innymi jednostkami spoza sfery samorządowej”.

Mamy zatem do czynienia z paradoksem - strona rządowa diagnozuje, że niskie płace powodują negatywną selekcję kadr i kryzys rekrutacyjny, a jednocześnie proponuje rozwiązanie (podwyżka o 3% w 2026 r.), które tego problemu nie rozwiązuje, a jedynie konserwuje stan zapaści po "straconym roku" 2024.

Koniec ery "biednego samorządu"

Kluczowym kontrargumentem dla tezy o braku możliwości sfinansowania podwyżek w samorządach jest reforma finansów JST, wprowadzona przez Koalicję 15 października. Analiza uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2026 dostarcza twardych danych, które obalają mit o fiskalnej niezdolności samorządów do realizacji polityki płacowej zbliżonej do sfery rządowej.

Przejście od podziału podatku do oceny potrzeb

Reforma dochodów JST, która wchodzi w życie w pełni w latach 2025–2026, zmienia filozofię finansowania. System oparty na prostym udziale w podatkach (podatny na centralne obniżki podatków, jak w przypadku „Polskiego Ładu") został zastąpiony systemem opartym na potrzebach wydatkowych, z silnym komponentem wyrównawczym. Jednak z perspektywy płacowej najważniejszy jest ogólny wolumen środków, który trafi do sektora.

Dane makroekonomiczne i fiskalne zawarte w projekcie budżetu państwa na 2026 rok wskazują na skokowy wzrost dochodów własnych JST. Jest to fundamentalna zmiana w stosunku do lat 2023–2024.

Dynamika dochodów z PIT dla JST

Poniższa tabela przedstawia prognozowaną ewolucję wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: **„PIT"**), który jest głównym źródłem finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń) w gminach i miastach.

Rok budżetowy	Planowane dochody JST z PIT (mld zł)	Dynamika r/r
2024 (wykonanie szacunkowe + dodatki)	~81,1 (plus jednorazowe transfery)	-
2025 (plan po reformie)	174,1	-
2026 (prognoza)	**193,8**	**11,4%**

Źródło: uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2026 rok.

Wzrost dochodów z PIT o **19,8 miliarda złotych** rok do roku (+11,4%) w 2026 roku jest zjawiskiem bezprecedensowym. Należy podkreślić, że dynamika ta (11,4%) jest prawie

czterokrotnie wyższa od prognozowanej inflacji (3,0%) i niemal dwukrotnie wyższa od prognozowanego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (6,4%). Oznacza to, że do kas samorządów wpłynie realna nadwyżka operacyjna, która może i powinna zostać przeznaczona na zasypanie luki płacowej powstałej w 2024 roku.

Dynamika dochodów z CIT dla JST

Równie optymistycznie wyglądają prognozy dotyczące podatku dochodowego od osób prawnych (dalej: „**CIT**”), co ma kluczowe znaczenie dla budżetów województw i dużych miast na prawach powiatu.

Rok budżetowy	**Planowane dochody JST z CIT (mld zł)**	**Dynamika r/r**
2025 (przewidywane wykonanie)	66,0	-
2026 (prognoza)	**80,4**	**21,8%**

Źródło: uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2026 rok.

Wzrost planowanych dochodów JST z CIT o **14,4 miliarda złotych** (+21,8%) wynika m.in. z planowanego podwyższenia stawki podatku dla sektora bankowego oraz dobrej koniunktury gospodarczej. Łącznie, sam wzrost wpływów z PIT i CIT w 2026 roku daje samorządom dodatkowy bufor finansowy w wysokości ponad **34 miliardów złotych** w porównaniu do roku 2025.

Dodatkowe transfery i korekta zamożności

System finansowania JST w 2026 roku przewiduje również dodatkowe środki z budżetu państwa w wysokości **3,6 mld zł**. Co więcej, reforma odeszła od tzw. "janosikowego" (bezpośredniej wpłaty bogatych gmin do budżetu państwa) na rzecz "korekty zamożności", co w praktyce oznacza, że środki pozostają wewnątrz sektora samorządowego, lepiej bilansując potrzeby jednostek biedniejszych z możliwościami bogatszych.

Wniosek: bariera finansowa, która była głównym argumentem przeciwko podwyżkom w latach 2022–2024, przestała istnieć. Samorządy wchodzą w rok 2026 z historycznie wysokimi prognozami dochodów bieżących. Brak znaczących podwyżek w tym kontekście nie będzie wynikał z niemożności ekonomicznej (braku pieniędzy), ale z decyzji politycznych o alokacji tych środków na inne cele (np. wkład własny do inwestycji) kosztem kapitału ludzkiego.

Analiza projektu Rozporządzenia płacowego

W świetle przedstawionych powyżej danych o kondycji finansowej JST, projekt Rozporządzenia płacowego zmieniającego zasady wynagradzania pracowników samorządowych jawi się jako dokument zachowawczy, nieadekwatny do skali wyzwań kadrowych.

Kluczowym elementem projektu Rozporządzenia płacowego jest podniesienie maksymalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego. Zmiana ta jest pochodną waloryzacji tzw. "kwoty bazowej" dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, zapisanej w ustawie budżetowej.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu Rozporządzenia płacowego:

- kwota bazowa w 2025 r.: **1 878,89 zł;**
- kwota bazowa w 2026 r. (projekt): **1 935,26 zł;**
- wzrost: **ok. 3%**.

Maksymalne wynagrodzenie (dla wójtów, burmistrzów, starostów, marszałków) nie może przekroczyć 11,2-krotności tej kwoty, co daje nowy limit **21 674,91 zł**. W ślad za tym, projektodawca proponuje podniesienie tabelarycznych stawek maksymalnych wynagrodzeń zasadniczych o analogiczny wskaźnik ok. 3%.

Szczegółowa analiza tabeli płac (Załącznik nr 1 do projektu Rozporządzenia płacowego)

Analiza Załącznika nr 1 do projektu Rozporządzenia płacowego pozwala zobrazować, jak 3-procentowy wzrost przekłada się na konkretne kwoty dla kadry zarządzającej samorządów.

Poniższa tabela prezentuje wybrane stanowiska:

Stanowisko	**Maksymalne wynagrodzenie zasadnicze 2026 (PLN)**	**Maksymalny dodatek funkcyjny 2026 (PLN)**	**Łączny potencjał (bez dodatku specjalnego)**
Prezydent m.st. Warszawy	12 030	4 643	16 673
Marszałek Województwa (>2 mln mieszk.)	11 900	4 640	16 540
Starosta Powiatu (>120 tys. mieszk.)	11 650	3 760	15 410
Prezydent Miasta (do 300 tys. mieszk.)	11 650	3 760	15 410
Wójt/Burmistrz (do 15 tys. mieszk.)	11 100	3 400	14 500

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika nr 1 do projektu Rozporządzenia płacowego (tabele płac)

Wartości te, choć nominalnie wysokie, dotyczą elity samorządowej. Kluczowy problem leży jednak w braku analogicznej presji regulacyjnej na podwyższenie wynagrodzeń dla **870 tysięcy pracowników umownych**. Rozporządzenie płacowe w ich przypadku określa jedynie *minimalne* kategorie zaszeregowania. Jeśli te minima zostaną podniesione jedynie o 3% (lub dostosowane tylko do płacy minimalnej, która rośnie szybciej), nie powstanie żaden impuls prawny zmuszający samorządy do wykorzystania nadwyżki z PIT na podwyżki dla szeregowych urzędników.

Skutki "zaniechania regulacyjnego"

Projekt Rozporządzenia płacowego, ograniczając się do 3-procentowej korekty, legitymizuje politykę stagnacji płacowej. W sytuacji, gdy inflacja w 2026 roku prognozowana jest na poziomie 3,0%, proponowana podwyżka ma charakter wyłącznie inflacyjny (utrzymanie status quo), a nie restytucyjny (odrobienie strat z 2024 roku).

Dla pracownika samorządowego, który w 2024 roku nie otrzymał 20-procentowej podwyżki (jaką dostał np. nauczyciel), propozycja 3% w 2026 roku oznacza utrwalenie relatywnego zubożenia względem reszty sektora publicznego. Skumulowana luka płacowa między administracją rządową a samorządową powiększy się, tworząc trwałą barierę w przepływie kadr.

Dlaczego 3% to za mało?

Ocena adekwatności proponowanych podwyżek wymaga osadzenia ich w szerszym kontekście gospodarczym prognozowanym na lata 2025–2026. Analiza projektu ustawy budżetowej na 2026 rok ujawnia, że rynek pracy będzie wywierał ogromną presję na pracodawców, której samorządy – przy obecnej polityce płacowej – nie będą w stanie sprostać.

Wzrost gospodarczy i presja płacowa

Polska gospodarka wchodzi w fazę ożywienia. Prognozy Ministerstwa Finansów zakładają:

- **wzrost PKB (realny): 3,4%** w **2025 r.** oraz **3,5% w 2026 r.**
- w**zrost PKB (nominalny): 6,6%** w **2026 r.**
- **spożycie prywatne (nominalnie):** wzrost o **6,4%** w **2026 r.**

Co najważniejsze, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej ma wzrosnąć w 2026 roku nominalnie o **6,4%**, osiągając poziom ok. **9 420 zł**.

Luka konkurencyjności

Zestawienie prognozowanej dynamiki płac w gospodarce (6,4%) z propozycją dla samorządów (~3%) ukazuje dramatyzm sytuacji.

Sektor	**Prognozowany wzrost płac 2026**	**Komentarz**
Sektor przedsiębiorstw	6,4%	Napędzany rynkiem pracownika i niskim bezrobociem.
Państwowa sfera budżetowa	+3,0% (na bazie +20% z 2024)	Utrzymanie siły nabywczej po dużym skoku w 2024.
Samorząd terytorialny	**~3,0% (bez bazy z 2024)**	**Pogłębianie luki płacowej względem rynku o kolejne 3,4 pkt proc.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych makroekonomicznych i projektu Rozporządzenia płacowego.

W 2026 roku stopa bezrobocia rejestrowanego ma spaść do **5,0%**. W takich warunkach, oferowanie urzędnikom podwyżek o połowę niższych niż rynkowa średnia (3% vs 6,4%), przy jednoczesnym braku wcześniejszego wyrównania z 2024 roku, jest niezasadne. JST staną się pracodawcą "ostatniego wyboru".

Spłaszczenie wynagrodzeń

Zjawiskiem towarzyszącym jest gwałtowne spłaszczenie siatki płac. Wzrost płacy minimalnej (wymuszony ustawowo) podnosi "podłogę" wynagrodzeń w urzędach. Bez systemowych podwyżek dla specjalistów (powyżej 3%), dochodzi do sytuacji, w której początkujący referent zarabia kwotę zbliżoną do inspektora z 10-letnim stażem. Projekt Rozporządzenia płacowego, skupiając się na indeksacji o 3%, nie daje narzędzi do "rozciągnięcia" drabinki płacowej i przywrócenia motywacyjnego charakteru wynagrodzeń.

Zagrożenia strategiczne dla państwa

Niskie wynagrodzenia w samorządach to nie tylko problem socjalny pracowników, ale przede wszystkim ryzyko strategiczne dla sprawczości państwa polskiego. JST są bowiem głównym inwestorem publicznym i kluczowym beneficjentem środków unijnych.

Ryzyko dla realizacji KPO

Budżet na 2026 rok przewiduje gigantyczne środki na inwestycje rozwojowe, w tym w ramach KPO. Tylko w części grantowej KPO zaplanowano wydatki rzędu **81 miliardów złotych**. Znaczna część tych środków (na termomodernizację, zieloną energię, cyfryzację szkół) musi zostać "przerobiona" przez urzędników samorządowych.

Wymaga to zaawansowanych kompetencji: znajomości Prawa Zamówień Publicznych, zasad rozliczania funduszy UE, inżynierii finansowej. Jeśli samorządy nie będą w stanie zaoferować konkurencyjnych stawek, nie zatrudnią specjalistów zdolnych do obsługi tych procesów.

Konsekwencja: ryzyko niewykorzystania miliardów złotych z KPO lub konieczność zwrotu środków z powodu błędów administracyjnych wynikających z niekompetencji kadrowej. Oszczędność na płacach rzędu milionów może kosztować państwo miliardy w utraconych dotacjach.

Paraliż decyzyjny i korupcja

Urzędnicy samorządowi wydają decyzje o kluczowym znaczeniu gospodarczym (warunki zabudowy, pozwolenia na budowę, decyzje środowiskowe). Niskie uposażenia na stanowiskach decyzyjnych rodzą dwa patologiczne zjawiska:

- **paraliż decyzyjny:** brak doświadczonych kadr prowadzi do wydłużenia postępowań, asekuranctwa i mnożenia procedur, co hamuje procesy inwestycyjne sektora prywatnego;
- **ryzyko korupcyjne:** dysproporcja między wartością wydawanej decyzji (często miliony złotych dla inwestora) a zarobkami urzędnika (często w okolicach płacy minimalnej) tworzy strukturalne warunki sprzyjające korupcji.

Ograniczenia systemowe – reguła wydatkowa

Należy odnotować, że mimo dobrej sytuacji dochodowej JST, cały sektor finansów publicznych (w tym samorządy) jest objęty unijną Procedurą Nadmiernego Deficytu (EDP). Rada UE zaleca Polsce ograniczenie wzrostu wydatków netto do **4,4%** w 2026 roku. Może to być wykorzystywane przez skarbników gmin jako argument przeciwko podwyżkom ("mamy pieniądze, ale reguła wydatkowa nas blokuje"). Jest to jednak argument chybiony w kontekście priorytetów – wydatki na administrację stanowią ułamek wydatków ogółem, a ich zamrożenie przynosi minimalne oszczędności przy maksymalnych szkodach operacyjnych.

Wnioski i rekomendacje

Sytuacja pracowników samorządowych w kontekście wynagrodzeń jest rzeczywiście dramatyczna, co znajduje potwierdzenie w twardych danych budżetowych i legislacyjnych. Dramat ten wynika z nałożenia się trzech czynników: pominięcia tej grupy przy 20-procentowych podwyżkach w 2024 r., gwałtownego wzrostu płac w sektorze prywatnym oraz braku adekwatnej reakcji regulacyjnej na 2026 rok.

Kluczowe wnioski z Analizy FZZ:

- **mit braku środków został obalony:** reforma finansów JST zapewnia samorządom bezprecedensowy wzrost dochodów z PIT (+11,4% r/r do poziomu 193,8 mld zł w 2026 r.) oraz CIT (+21,8% do 80,4 mld zł). Płynność finansowa sektora pozwala na skokowe podwyżki wynagrodzeń;

- **projekt Rozporządzenia płacowego na 2026 rok jest niewystarczający:** proponowany wzrost stawek maksymalnych o 3% jedynie konserwuje biedę w sektorze samorządowym i nie niweluje luki powstałej w 2024 roku. Stanowi to realny spadek atrakcyjności pracy w urzędach względem reszty rynku (+6,4% wzrostu płac w gospodarce);

- **zagrożenie dla Państwa:** brak inwestycji w kapitał ludzki JST grozi fiaskiem realizacji inwestycji z KPO oraz degradacją jakości usług publicznych.

Rekomendacje dla ustawodawcy i strony samorządowej

Aby uniknąć zapaści kadrowej, konieczne jest podjęcie działań wykraczających poza standardową waloryzację o wskaźnik inflacji:

1. **zmiana filozofii rozporządzenia:** rząd powinien rozważyć jednorazową, systemową korektę minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego w rozporządzeniu o co najmniej **15-20%**. Taki ruch, choć nie obciąża bezpośrednio budżetu państwa, wymusiłby na samorządach przekierowanie części nadwyżki operacyjnej z PIT na wynagrodzenia, niwelując skutki pominięcia w 2024 roku.

2. **narracja polityczna:** rząd, przekazując samorządom rekordowe środki z PIT i CIT, powinien jasno artykułować oczekiwanie, że "dywidenda z reformy" musi trafić również do pracowników, a nie tylko na inwestycje w infrastrukturę ("beton").

3. **odejście od automatyzmu kwoty bazowej:** powiązanie płac samorządowych wyłącznie z inflacyjną waloryzacją kwoty bazowej (jak w projekcie Rozporządzenia płacowego na 2026 r.) jest błędem w sytuacji, gdy trzeba nadrabiać zaległości z lat ubiegłych. Mechanizm ten powinien zostać uzupełniony o komponent wyrównawczy.

Tylko zdecydowane działania płacowe, wykorzystujące nową przestrzeń fiskalną stworzoną przez reformę dochodów, mogą zatrzymać exodus kadr i zapewnić sprawność administracyjną państwa w kluczowym okresie absorpcji środków europejskich w latach 2025–2026.

Źródła wykorzystane w Analizie FZZ:

- Załącznik nr 1 do Rozporządzenia płacowego (tabele płac);
- Uzasadnienie do projektu rozporządzenia (mechanizm kwoty bazowej);
- Projekt rozporządzenia zmieniającego;
- Ocena Skutków Regulacji (dane o zatrudnieniu, diagnoza problemu);
- Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2026 rok (dane makroekonomiczne, dochody JST z PIT/CIT, deficyt, KPO).

Sporządził: Grzegorz Sikora

Redakcja i korekta: Jan Polaczek