

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA MIAST NA PRAWACH POWIATU W OKRESIE PANDEMII NA PRZYKŁADZIE MIAST WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Abstrakt

W artykule podjęto próbę określenia istoty i funkcji miast na prawach powiatu w strukturze samorządu terytorialnego Polski. W ramach charakterystyki dochodów budżetowych tychże jednostek terytorialnych zwrócono uwagę na dwoistość wpływów wynikających z pełnienia funkcji gminy i powiatu. Wskazano na znaczenie dochodów własnych w swobodzie kształtowania celów polityki regionalnej. Wykazano, że rok pandemii negatywnie odbił się na wskaźniku samodzielności finansowej miast na prawach powiatu w województwie mazowieckim.

Słowa kluczowe: miasta na prawach powiatu, dochody własne, samodzielność finansowa JST

Wprowadzenie

W drugiej połowie marca 2020 r. dotarł do Polski wirus COVID-19, wraz z którym kraj ogarnął ciąg bezprecedensowych działań rządu niwelujących rozprzestrzenianie się pandemii. Kryzys gospodarczy odcisnął swoje piętno na finansach jednostek samorządu terytorialnego. Samorządowcy po raz pierwszy stanęli w obliczu zmian ogólnogospodarczych, które znalazły swoje odbicie w budżetach lokalnych różnego szczebla. Jako organy władzy stojące najbliżej obywatela mogły również współuczestniczyć w walce z pandemią i niestety odczuwać jej negatywne następstwa. Celem artykułu jest zidentyfikowanie zmian w poziomie samodzielności finansowej miast na prawach powiatu w okresie zmian społeczno-gospodarczych wywołanych pandemią. Przy czym pojęcie samodzielności finansowej uszczegółowione zostanie do określenia relacji dochodów własnych do dochodów ogółem w czterech miastach na prawach powiatu w województwie mazowieckim: Płocka, Radomia, Ostrołęki i Siedlec. Miasta na prawach powiatu, potocznie określane także jako powiaty grodzkie, których w Polsce jest 66, stanowią szczególną kategorię miasta. Są to gminy o statucie miasta, które wykonują również zadania powiatu. Zgodnie z celem artykułu, którym jest ocena zmian w poziomie samodzielności finansowej JST bazującej na metodzie wskaźnikowej dochodów własnych z uwzględnieniem części dochodów od osób prawnych (CIT) oraz fizycznych (PIT) w dochodach ogółem, analiza obejmie zmiany po stronie dochodowej budżetu czterech wymienionych miast w roku 2020 w stosunku do poprzedniego roku kalendarzowego.

Funkcje miast na prawach powiatu

Sektor samorządowy w Polsce jako kształtujący warunki oraz czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego dysponuje autonomią w podejmowaniu działań wpływających na gospodarkę budżetową. Jest to szczególnie istotne w miastach na prawach powiatu, gdzie ma miejsce stosunkowo szeroki zakres obowiązków wynikający z połączenia funkcji przypisanych do samorządu gminnego i powiatowego. Ten rodzaj jednostek samorządu terytorialnego wykształcił się w wyniku reformy administracji publicznej 1 stycznia 1999 r., w następstwie której na terytorium Polski utworzono 16 województw, 373 powiaty samorządowe, w tym 308 powiatów ziemskich i 63 grodzkich oraz 2489 gmin (w tym 11 gmin miasta stołecznego Warszawy). Podział ten uległ niewielkim modyfikacjom w kolejnych latach. Obecnie, na dzień 1 stycznia 2021 r., podział administracyjny Polski obejmuje 16 województw, 314 powiatów, 66 miast na prawach powiatu oraz 2477 gmin¹.

W województwie mazowieckim występuje 5 miast na prawach powiatu: Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce oraz Warszawa. Miasta na prawach powiatu zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem są najsilniejszym podmiotem samorządowym pod względem ekonomicznym i kompetencyjnym. Ich władze pełnią funkcje i posiadają zasoby zarówno szczebla gminnego i powiatowego. Zgodnie z regulacją ustawy z 1 stycznia 1999 r. o samorządzie powiatowym prawa powiatu przysługiwały miastom, które na dzień 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców oraz miastom, które tego dnia przestały być

¹ www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna [dostęp: 13.09.21].

siedzibą wojewody, a także miastom, którym nadano status miasta na prawach powiatu przy dokonaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty. Występuje jeszcze grupa miast na prawach powiatu, którym Rada Ministrów nadała taki status mimo że miasto nie spełniło jednego z dwóch podstawowych kryteriów decydującym o jego przyznaniu. Ciechanów mimo spełnienia jednego z dwóch podstawowych warunków (siedziba wojewody) nie przekształcił się w miasto na prawach powiatu na wniosek Rady Miejskiej złożony do Rady Ministrów o nienadanie miastu statusu miasta na prawach powiatu. Warszawa natomiast uzyskała taki status w 2002 roku².

Miasta na prawach powiatu jako organ będący połączeniem gminy i powiatu wypełniają zarówno zadania gminy, ale też jednocześnie powiatu. Miasta te opierają swoją gospodarkę finansową na budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Zarządzając szeroko rozbudowanymi finansami oddziałują na jakość życia mieszkańców³. Do ich zadań należy zaliczyć wszelkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które wiążą się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności. Miasta te wykonują zadania własne i z zakresu administracji rządowej zlecone lub przyjęte na podstawie porozumień. Do katalogu zadań własnych zaliczamy zakres działań obejmujący przede wszystkim:

- ład przestrzenny, gospodarkę mieszkaniową, ochronę środowiska, przyrody i gospodarkę wodną,
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalny transport zbiorowy, drogi publiczne,
- geodezję, kartografię i katastrat,
- gospodarkę nieruchomościami, administrację architektoniczno-budowlaną,
- rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe,
- ochronę zdrowia, pomoc społeczną i wspieranie osób niepełnosprawnych,
- gminne budownictwo mieszkaniowe,
- edukację publiczną, kulturę w tym biblioteki gminne i inne placówki upowszechniania kultury,
- kulturę fizyczną i turystykę w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe,
- targowiska, hale targowe, zieleń gminną i zadrzewienia,

² Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, „Dziennik Ustaw” 2002, nr 41, poz. 361.

³ W. Kozłowski, Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi, Warszawa 2012, s. 52.

- cmentarze miejskie,
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową,
- utrzymanie miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, obiektów administracyjnych,
- politykę prorodziną,
- wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, promocję gminy,
- współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁴.

Należy podkreślić, iż miasta na prawach powiatu potocznie nazywane są powiatami grodzkimi. Termin ten jest powszechnie używany, nie znajdujemy go jednak w zapisach *Ustawy o samorządzie powiatowym*.

Istota samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Pojęcie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest wieloznaczne. Oznacza ona niezależność podejmowania decyzji w sprawach lokalnej społeczności w ramach obowiązującego prawa niezależnie od innych podmiotów. Obejmuje swym zakresem zarówno dobór zadań własnych oraz zleconych. Samorządy lokalne mogą samodzielnie sprawować władzę, co jest wynikiem decentralizacji władzy publicznej. Gwarantują to akty prawne najwyższej rangi – Konstytucja RP oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Od innych władz publicznych zatem wyróżnia samorząd lokalny niezależność jego organów od rządowego systemu administracji⁵.

Samodzielność samorządu terytorialnego może dotyczyć:

- samodzielności majątkowej – JST posiadają osobowość prawną, tj. mają zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków majątkowych,
- samodzielności finansowej – oznacza wykonywanie zadań publicznych w zakresie gospodarki finansowej na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu,
- samodzielności publiczno-prawnej – oznacza samodzielne wykonywanie zadań publicznych,
- samodzielności podatkowej – np. ustalana jest wysokość podatków i opłat w zakresie określonym ustawą,

⁴ M. Musiał-Malago, *Poziom rozwoju miasta na prawach powiatu w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 821; www.bip.ostroleka.pl/artukuly/230/zadania-i-kompetencje [dostęp: 13.09.21]; *Ustawa o samorządzie powiatowym*, Dziennik Ustaw 2020, poz. 920, art. 4.

⁵ J. Szołno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS. Biuro Analiz sejmowych” 2021, nr 1, s. 9.

- samodzielności w kształtowaniu ustroju wewnętrznego.

Istotną jest samodzielność finansowa, która powiązana wiąże się z nadaniem jednostkom samorządu osobowości prawnej, przyznaniem im zakresu kompetencji, wyposażeniem we własne mienie oraz zapewnieniem różnych źródeł dochodów. Występuje jednakże integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych, przede wszystkim w zakresie pozyskiwania dochodów, finansowania zadań oraz granic zadłużenia. Panuje powszechny pogląd, że samorząd w Polsce w nadmiernym stopniu zajmuje się administrowaniem, a nie kreowaniem rozwoju lokalnego. Znaczna część dochodów ma ściśle przeznaczenie, co oznacza, że zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest ograniczony. Na przykład zadania, finansowane częściowo oświatowej subwencji ogólnej i dotacjami celowymi przekraczają 60% ogółu wydatków w większości gmin, powiatów i województw⁶.

Rozważania dotyczące samodzielności finansowej należy prowadzić dwutorowo, analizując stronę dochodową oraz wydatkową. Pojęcie samodzielności dochodowej oznacza prawo władz samorządowych do dysponowania środkami finansowymi, ale również do ich ustalania i pozyskiwania. Prawo to jest ograniczone, gdy np. występują ograniczenia w zakresie górnych stawek podatkowych, konieczność akceptowania ulg. Nie można w sposób nieograniczony maksymalizować swoich dochodów. Nadmiar dóbr prowadzi do ich redystrybucji⁷.

Samodzielność wydatkowa oznacza natomiast prawo do decydowania o rodzajach zadań, które są realizowane przez samorząd, a także o sposobie i wielkości ponoszonych wydatków w celu ich sfinansowania⁸.

W literaturze przedmiotu zarysował się spór, który z tych aspektów jest bardziej miarodajny w ocenie samodzielności? Czy o samodzielności świadczy możliwość dowolnego wydatkowania zgromadzonych dochodów, czy też raczej swoboda w ich gromadzeniu. Okazuje się, że w praktyce strona wydatków jest skomplikowana i mało przejrzysta. Trudno bowiem jednoznacznie stwierdzić, które wydatki w całości zależą od władz lokalnych. Natomiast strona dochodowa jest bardziej uporządkowana odpowiednimi aktami normatywnymi. Koncentrując się zatem na samodzielności dochodowej można stwierdzić, że określa

się ją badając różne kategorie dochodów poszczególnych jednostek w zestawieniu z dochodami ogółem. Istotny przy tym jest fakt możliwości wpływu samorządu na kształtowanie się poszczególnych składowych dochodu. Powiatom grodzkim przysługują dochody przewidziane dla szczebla gminnego i powiatowego, przez co system dochodów staje się rozbudowany i skomplikowany. Wśród teoretyków i praktyków zrodził się postulat, aby stworzyć odrębny system dochodów dla powiatów ziemskich i grodzkich⁹.

Ogólnie można wskazać, że dochody te tworzą dochody własne oraz uzupełniające w postaci transferów z budżetu państwa lub budżetów innych powiatów (np. fundusze celowe). Szczególnie istotne są dochody własne, wśród których wyróżniamy: podatki lokalne, udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, opłaty, dochody majątkowe osiągnięte przez samorząd poprzez wykorzystanie jako właściciel należącego do niego mienia¹⁰.

Analizując zatem różnorodność źródeł dochodów miast na prawach powiatu można określić, że są one w dużym stopniu związane z aktywnością przedsiębiorstw i sytuacją na rynku pracy, które są zależne od polityki gospodarczej i ogólnej koniunktury. Oznacza to, że możliwość oddziaływania władz powiatów grodzkich celem podniesienia wydajności znacznej części dochodów jest ograniczona.

Zmiany w wskaźnikach samodzielności finansowej Płocka na tle wybranych miast na prawach powiatu województwa mazowieckiego

Do podstawowych mierników samodzielności finansowej zalicza się przede wszystkim:

- dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca gminy,
- udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem (tzw. wskaźnik samodzielności finansowej I stopnia, informuje o stopniu swobody rozdysponowania dochodów przez jednostkę samorządu terytorialnego, jego wzrost daje większą swobodę decyzyjną w zakresie przeznaczenia dochodów własnych),
- udział w dochodach budżetowych gminy sumy dochodów własnych i subwencji¹¹.

Samorządy, w tym również miasta na prawach powiatu, odczuwają skutki ogólnoświatowego kryzysu. Już w 2019 r. nastąpiły niekorzystne zmiany z punktu widzenia zasilenia budżetów lokalnych w systemie podatku dochodowego, które dodatkowo

⁶ *Ranking finansowy samorządu terytorialnego w Polsce 2019*, Warszawa 2020, s. 8.

⁷ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 22.

⁸ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków 2002, s. 18.

⁹ A. Borodo, *Zagadnienia prawne systemu dochodów samorządu powiatowego, propozycje jego reformy*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 2, s. 9-21.

¹⁰ Idem, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011, s. 91-93.

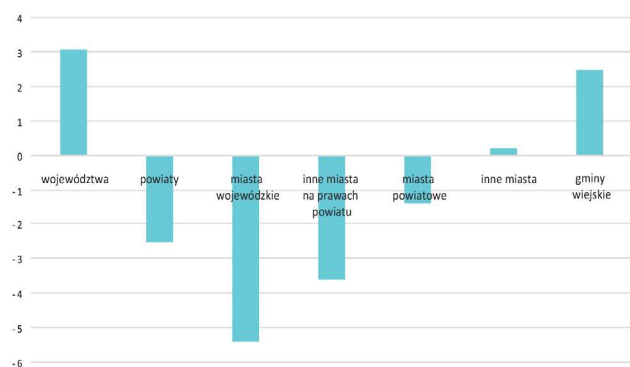
¹¹ J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2, s. 138.

w 2020 r. pogłębiły się przez sytuację wywołaną pandemią. Uwzględniając istotne kwestie w badanym zakresie, przedstawiona zostanie analiza zmian we wskaźniku samodzielności finansowej I stopnia czterech miast województwa mazowieckiego, z pominięciem miasta stołecznego Warszawy w latach 2019–2020.

Jak pokazują badania ogólnopolskie, skala odczuwania zmian w wielkości dochodów własnych w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego jest różnorodna w zależności od szczebla organizacyjnego. W skali całego sektora samorządowego dochody własne (w cenach stałych) spadły w analizowanym okresie o ponad 2 punkty procentowe¹². Rozpiętość zmian w dochodach własnych jest ponad 20 procentowa. 167 samorządów wykazało w ciągu jednego roku obniżkę w wysokości ponad 10 %, ale jednocześnie 376 samorządów (w tym 272 gmin wiejskich) wskazało na ponad 10 procentowy ich wzrost. Uogólniając można zauważyć, że najbardziej dotkliwy spadek dochodów własnych odczuły duże miasta, natomiast samorządy gmin wiejskich i województw doznały nieznacznych lub żadnych uszczerpków. Doprecyzowując należy stwierdzić, że tylko co trzecia gmina wiejska zanotowała spadek dochodów własnych, natomiast 16 miast wojewódzkich i 39 miast na prawach powiatu odczuło zmniejszenie się dochodów własnych w 2020 r.

Biorąc natomiast pod uwagę zmianę wpływów dochodów własnych w 4 wybranych miastach na prawach powiatu w województwie mazowieckim można zauważyć, że zmiany te były ujemne i relatywnie wysokie na tle innych miast o tym samym statucie. Wszystkie cztery miasta wykazały spadek ponad 5-procentowy i uplasowały się w pierwszej piętnastce miast z największymi spadkami.

Wykres 1. Zmiana wielkości dochodów własnych 2020/2019 (mediana)



Źródło: Zmiana dochodów własnych JST w 2020 r., www.Wspolnota.org.pl, s. 6.

¹² P. Świaniewicz, J. Łukowski, *Zmiany dochodów własnych JST w 2020 r.*, www.Wspolnota.org.pl, s. 5 [dostęp: 13.09.21].

Celem bardziej szczegółowej oceny zmian w dochodach własnych i szacunku poziomu samodzielności finansowej przedstawione zostaną dane ze sprawozdań z wykonania budżetu.

Tabela 1. Procentowa zmiana dochodów własnych (razem z udziałami w PIT i CIT), 2020 do 2019 (w cenach stałych)

L.p.	Miasto	%
1	Grudziądz	-19,45
2	Sopot	-15,55
3	Suwałki	-9,29
4	Ostrołęka	-9,03
5	Radom	-8,90
6	Piekary Śląskie	-8,83
7	Zamość	-8,64
8	Mysłowice	-7,74
9	Tychy	-6,51
10	Wałbrzych	-6,44
11	Płock	-6,32
12	Ruda Śląska	-6,06
13	Siedlce	-5,62
14	Tarnów	-5,55
15	Elbląg	-5,25

Źródło: Zmiana dochodów własnych JST w 2020 r., www.Wspolnota.org.pl, s. 28.

Przedstawione dane wytypowanych miast pokazują, że są one zgodne z ogólną tendencją zmian w dochodach miast na prawach powiatu w Polsce. Dochody własne spadły w trzech z wymienionych miast, natomiast w przypadku Siedlec brak jest jednoznacznego zakwalifikowania i określenia wysokości dochodów własnych w sprawozdaniach budżetowych tak, aby dane były porównywalne z innymi wielkościami ze sprawozdań, choć Raport Wspólnoty mówi również o spadku dochodów własnych także w tym mieście. W każdym mieście rok 2000 przyniósł wzrost dochodów budżetowych (liczonych w cenach bieżących) przy jednoczesnym spadku dochodów własnych (brak danych dla Siedlec). Spowodowało to w oczywisty sposób spadek współczynnika określającego poziom samodzielności finansowej tychże miast. Płock na tle innych miast w województwie mazowieckim zanotował najniższy spadek wskaźnika rządu 3 %, największy spadek wskaźnika zanotowano w Radomiu w wysokości 11,3 %. Ponieważ dochody z podatków centralnych PIT i CIT stanowią znaczną część (ponad 40%) dochodów własnych badanych samorządów, analiza ich zmian między innymi wskazuje na źródło spadku samodzielności finansowej.

Wysokość wpływów z podatków centralnych jest ustalona w Ustawie z 2003 r. o dochodach

Tabela 2. Dochody miasta Płock

Rok	Dochody ogółem [zł]	Dochody własne (włącznie z PIT i CIT) [zł]	Wskaźnik samodzielności	Dochody z PIT [zł]	Dochody z CIT [zł]
2019	1 098 536 891	648 754 488	59,06%	160 301 989 (gmina)	74 940 681 (gmina)
				43 148 456 (powiat)	15 635 911 (powiat)
				203 450 485 (razem)	90 576 592 (razem)
2020	1 119 907 397	627 624 130	56,04%	152 505 600 (gmina)	52 310 234 (gmina)
				40 963 925 (powiat)	10 914 159 (powiat)
				193 469 525 (razem)	63 224 393 (razem)

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 i 2020 r., <https://nowybip.plock.eu/m8Oneclc/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-plocka-za-2019-rok>; <https://nowybip.plock.eu/oM3MKC5G/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-plocka-za-2020-rok>.

Tabela 3. Dochody miasta Radom

Rok	Dochody ogółem [zł]	Dochody własne (włącznie z PIT i CIT) [zł]	Wskaźnik samodzielności	Dochody z PIT [zł]	Dochody z CIT [zł]
2019	1 366 745 220	665 194 898	48,67%	238 346 292 (gmina)	13 334 778 (gmina)
				60 566 365 (powiat)	2 800 990 (powiat)
				298 912 657 (razem)	16 135 768 (razem)
2020	1 464 235 775	547 477 756	37,35%	216 163 859 (gmina)	10 219 231 (gmina)
				58 062 919 (powiat)	2 113 366 (powiat)
				274 226 778 (razem)	12 332 597 (razem)

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 i 2020 r., <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/wykonanie/49212>, [Sprawozdanie-z-realizacji-budzetu-Gminy-Miasta-Radomia-za-2019-r.html](https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/wykonanie/52991); [ZARZADZENIE-NR-23-47-2021-PREZYDENTA-MIASTA-RADOMIA-z-dnia-31-marca-2021-rwsprawie-p.html](https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/wykonanie/52991).

Tabela 4. Dochody miasta Ostrołęka

Rok	Dochody ogółem [zł]	Dochody własne (włącznie z PIT i CIT) [zł]	Wskaźnik samodzielności	Dochody z PIT [zł]	Dochody z CIT [zł]
2019	380 615 047	170 805 125	44,88%	56 272 682 (gmina)	6 408 200 (gmina)
				15 129 881 (powiat)	1 337 015 (powiat)
				71 402 563 (razem)	7 745 215 (razem)
2020	396 198 639	160 822 288	40,59%	53 725 361 (gmina)	4 365 475 (gmina)
				14 430 953 (powiat)	910 827 (powiat)
				68 156 314 (razem)	5 276 302 (razem)

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 i 2020 r., <https://bip.um.ostroleka.pl/arttykul/200/8221/sprawozdania-finansowe-za-2019-rok-miasto-ostroleka>; <https://bip.um.ostroleka.pl/arttykuly/132/sprawozdania-z-wykonania-budzetu>.

Tabela 5. Dochody miasta Siedlce

Rok	Dochody ogółem [zł]	Dochody własne (włącznie z PIT i CIT) [zł]	Wskaźnik samodzielności	Dochody z PIT [zł]	Dochody z CIT [zł]
2019	517 587 171	Bd	Bd	100 346 292 (gmina)	4 412 095 (gmina)
				26 975 887 (powiat)	921 011 (powiat)
				127 194 620 (razem)	5 333 106 (razem)
2020	559 789 468	Bd	Bd	96 862 588 (gmina)	4 823 490 (gmina)
				26 017 876 (powiat)	1 006 367 (powiat)
				122 880 464 (razem)	5 829 857 (razem)

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 i 2020 r., <https://www.bip.siedlce.pl/index.php?type=4&name=bt160&func=selectsite&value%5B0%5D=mnu19&value%5B1%5D=6>

Tabela 6. Zmiany w wysokości wpływów z podatków dochodowych w 2020 r. w stosunku do 2019 r.

Miasto	Zmiana wpływów z PIT 2020/2019	Zmiana wpływów z CIT 2020/2019
Płock	- 9 980 960 Spadek o 4,91%	-27 352 199 Spadek o 30,2%
Radom	- 24 685 879 Spadek o 8,26%	- 3 803 171 Spadek o 23,6%
Ostrołęka	- 3 246 249 Spadek o 4,55%	- 246 891 Spadek o 31,88%
Siedlce	- 4 314 156 Spadek o 3,39%	+ 496 751 Wzrost o 9,31%

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu za lata 2019 i 2020, <https://nowybip.plock.eu/m8Oneclc/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-plocka-za-2019-rok>; <https://nowybip.plock.eu/oM3MKC5G/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-plocka-za-2020-rok>; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/wykonanie/49212>, Sprawozdanie-z-realizacji-budzetu-Gminy-Miasta-Radomia-za-2019-r.html; <https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/wykonanie/52991>, ZARZADZENIE-NR-23472021PREZYDENTA-MIASTA-RADOMIA-z-dnia-31-marca-2021rwsprawie-p.html; <https://bip.um.ostroleka.pl/arttykul/200/8221/sprawozdania-finansowe-za-2019-rok-miasto-ostroleka>; <https://bip.um.ostroleka.pl/arttykuly/132/sprawozdania-z-wykonania-budzetu>; <https://www.bip.siedlce.pl/index.php?type=4&name=b160&func=selectsite&value%5B0%5D=mnu19&value%5B1%5D=6>.

jednostek samorządu terytorialnego. W 2020 r. stawka procentowa wynosiła dla gminy 6,71% od podatku CIT i 38,16% od podatku PIT. W przypadku powiatu stawki te wynoszą odpowiedni 1,4% oraz 10,25%. Podatki te wpływają z tytułu posiadania siedziby osób fizycznych i prawnych na terenie danego samorządu. Ich wysokość wynika bezpośrednio z liczby podmiotów na terenie jednostki oraz ich aktualnej sytuacji ekonomicznej.

Analizując dane ze sprawozdań finansowych można zauważyć, że w roku pandemii w trzech miastach Mazowsza: Płocku, Radomiu i Ostrołęce nastąpił silny spadek dochodów w udziale z podatku CIT rządu od 23,6% do 31%. Płock zanotował spadek w wysokości 30,2%. Jest to obraz spadku kondycji finansowej podmiotów działających na terenach powiatów grodzkich, który wynika z sytuacji ogólnogospodarczej. Tak jak wspomniano wcześniej w strukturze dochodów własnych udziały podatków centralnych są istotną częścią zasilenia budżetu. W Płocku w 2019 r. stanowiły 45,3% dochodów własnych, a w 2020 r. 40,90%. Stąd sytuacja w koniunkturze gospodarczej i zmiany przepisów ordynacji podatkowej w dużym stopniu wazą na skali samodzielności finansowej.

Z danych ogólnopolskich wynika, że to właśnie miasta na prawach powiatu, obciążone wypełnianiem szerokiego zakresu usług na rzecz społeczności lokalnej najbardziej odczuły skutki osłabienia koniunktury gospodarczej, dotkniętej ograniczeniami związanymi ze zwalczaniem skutków epidemii COVID-19. Wykazany przez miasta wzrost dochodów ogółem nie można traktować jako wyznacznik dobrej kondycji finansowej. Jest on w dużym stopniu wynikiem dotacji centralnych związanych z realizacją programów socjalnych inicjowanych przez władze

centralne. Samorząd występuje tu jedynie w roli wykonawcy, nie kreuje ani celu ani sposobu realizacji własnego programu. W gestii samorządowych władarzy, po to, aby nakreślać kierunki i cele rozwoju, pozostają zatem dochody własne. Biorąc jednak pod uwagę różnorodność tego typu dochodów (w badanych miastach dominują wpływy z części podatków centralnych) można zauważyć, że miasta na prawach powiatu w czasach załamania gospodarczego stoją przed dużym znakiem zapytania o możliwość swobodnego planowania i realizowania zadań wychodzących naprzeciw potrzebom społeczności lokalnej. Pandemia pokazała, że nastąpiło ograniczenie samodzielności finansowej, której jednym z wyznaczników jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Miasto Płock pomimo pokaźnego spadku zasilenia dochodów częścią podatków centralnych, zanotowało na tle innych miast powiatów grodzkich województwa mazowieckiego najniższy spadek analizowanego wskaźnika.

Podsumowanie

Rok 2020 był wyjątkowy. Odczuły to także samorządy obserwujące skutki zamykania gospodarki. Zmniejszeniu uległy zwłaszcza dochody własne wynikające z niższych wpływów z części podatku dochodowego płynącego od podmiotów gospodarczych. Także inne źródła zostały naruszone. Spadały chociażby wpływy z opłat komunikacji miejskiej, czynszów lokali użytkowych i komunalnych. Zatrzymująca się gospodarka w następstwie pandemii i lockdownów oraz zmiany w polityce podatkowej dotyczące głównie podatku PIT, wpłynęły negatywnie na poziom dochodów własnych. Analizując dane miasta

Płocka można jednak zauważyć, że silne zmiany spadkowe we wpływach z podatku dochodowego zniwelowane zostały innymi składnikami dochodów własnych. Stanowi to ciekawy temat do dalszych badań i analiz. Niemniej jednak należy podkreślić, że miasta na prawach powiatu, Płock również, odczuły skutki pandemii w postaci spadku poziomu samodzielności finansowej.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, „Dziennik Ustaw” 2002, nr 41, poz. 361.

Ustawa o samorządzie powiatowym, „Dziennik Ustaw” 2020, poz. 920, art. 4.

Opracowania

A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011.

M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Kraków 2002.

W. Kozłowski, *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Warszawa 2012.

Ranking finansowy samorządu terytorialnego w Polsce 2019, Warszawa 2020.

K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.

Artykuły

A. Borodo, *Zagadnienia prawne systemu dochodów samorządu powiatowego, propozycje jego reformy*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 2.

J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.

M. Musiał-Malago, *Poziom rozwoju miasta na prawach powiatu w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2010, nr 821.

J. Szotno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych” 2021, nr 1.

Strony internetowe

www.bip.ostroleka.pl/artykuly/230/zadania-i-kompetencje

www.stat.gov.pl/statystyka-regionalna

Świaniewicz P., Łukowski J., *Zmiany dochodów własnych JST w 2020 r.*, www.Wspolnota.org.pl

<https://nowybip.plock.eu/m8Oneclc/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-plocka-za-2019-rok>, <https://nowybip.plock.eu/oM-3MKC5G/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-plocka-za-2020-rok>

<https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/wykonanie/49212,Sprawozdanie-z-realizacji-budzetu-Gminy-Miasta-Radomia-za-2019-r.html>

<https://bip.radom.pl/ra/finanse-podatki-lokalne/budzet/wykonanie/52991,ZARZADZENIE-NR-23472021PREZYDENTA-MIASTA-RADOMIA-z-dnia-31-marca-2021rwsprawie-p.html>

<https://bip.um.ostroleka.pl/artukul/200/8221/sprawozdania-finansowe-za-2019-rok-miasto-ostroleka>

<https://bip.um.ostroleka.pl/artykuly/132/sprawozdania-z-wykonania-budzetu>

<https://www.bip.siedlce.pl/index.php?type=4&name=bf160&func=selectsite&value%5B0%5D=mnu19&value%5B1%5D=6>

FINANCIAL INDEPENDENCE OF CITIES WITH COUNTY RIGHTS DURING A PANDEMIC PERIOD ON THE EXAMPLE OF CITIES MAZOWIECKIE VOIVODESHIP

Summary

The article attempts to define the essence and functions of cities with poviat rights in the structure of the local government of Poland. As part of the characteristics of the budget revenues of these territorial units, attention was drawn to the dual nature of incomes resulting from performing the functions of a commune and a poviat. The importance of own income in the freedom to shape the goals of regional policy was indicated. It was shown that the year of the pandemic had a negative impact on the financial independence index of cities with poviat status in Mazowieckie voivodship.

Keywords: cities with poviat rights, own income, financial independence of local government unit