

**Andrzej Sobczyk**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **POZYCJA KONKURENCYJNA GMIN W OPARCIU O UDZIAŁ DOCHODÓW BUDŻETOWYCH WE WPLYWACH W PODATKU DOCHODOWYM**

### **1. Wstęp**

W procesie strategicznego zarządzania gminą finanse odgrywają podstawową rolę. Każda podejmowana decyzja, niezależnie od tego, czy dotyczy spraw jej bieżącego funkcjonowania, czy rozwoju, ma swój wymiar finansowy. Możliwości finansowe gminy w ścisłym powiązaniu z jakością zarządzania stanowią więc podstawę do wyznaczania strategicznych celów jej funkcjonowania i rozwoju<sup>1</sup>. Współczesnym finansom samorządowym należy przypisać istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych i regionalnych, a największe znaczenie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego powinna mieć minimalizacja marnotrawienia publicznych środków finansowych przeznaczonych na wykonywanie zadań. Realizacja planów rozwojowych w gminach zależy przede wszystkim od zasobności budżetu, a to z kolei zależy od kondycji finansowej lokalnej społeczności i lokalnych firm. Dlatego istotny jest stały monitoring wielkości ekonomicznych charakteryzujących lokalny potencjał rozwojowy oraz wzmacniający pozycję konkurencyjną gminy. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie znaczenia i sposobu wykorzystania informacji o wielkościach podatku dochodowego od osób fizycznych generowanych na terenie gminy na potrzeby oceny ich pozycji konkurencyjnej.

### **2. Pojęcie konkurencyjności w gminie**

Konkurencyjność określonej jednostki terytorialnej jest pojęciem złożonym, na które składa się to, jak postrzegana jest dana jednostka terytorialna przez podmioty wewnętrzne i zewnętrzne oraz to, jaką zdolność konkurencyjną reprezentują podmioty funkcjonujące na jej terytorium. W literaturze określa się dwoistość pojęcia

<sup>1</sup> Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGGW, Warszawa 2006.

konkurencyjności układów terytorialnych i wyróżnia dwie płaszczyzny konkurencyjności, które są ściśle ze sobą powiązane: konkurencyjność firm zlokalizowanych w danym układzie terytorialnym w otwartej gospodarce oraz konkurencyjność układów terytorialnych o nowy kapitał tworzący miejsca pracy i przynoszący dochód<sup>2</sup>.

Wzmocnienie konkurencyjności jednostek terytorialnych ma na celu zarówno przyciąganie nowych, jak i powstrzymanie odpływu dotychczasowych użytkowników, tj. firm, mieszkańców lub gości<sup>3</sup>. Istotne jest, aby nowo powstające przedsiębiorstwa mogły korzystać z lokalnych zasobów i czynników produkcji, w tym zwłaszcza z lokalnej siły roboczej. Chodzi tu o zahamowanie odpływu mieszkańców i przyciąganie nowych mieszkańców i gospodarstw domowych. To powoduje zwiększenie popytu na lokalne produkty i wpływa na aktywność i rozwój lokalny gospodarki. Rozwój gospodarki i produkcji lokalnej powyżej chłonności rynku lokalnego kreuje efekt eksportowy produktów i usług kierowany na rynki zewnętrzne, ponadlokalne. Konkurencyjność jednostek terytorialnych ujawnia się także w postaci tzw. efektów zewnętrznych dla wszystkich podmiotów działających na danym terytorium. W zrozumieniu istoty konkurencyjności ważne jest nie tylko trafne zdefiniowanie tego zjawiska, ale także określenie korzyści, jakie wynikają z wyższego poziomu konkurencyjności. Oprócz wymienionych korzyści ekonomicznych, które ujawniają się w efektach działalności przedsiębiorstw oraz jakości życia mieszkańców w wyniku lokalizacji w danej jednostce terytorialnej, a także korzyści płynących z określonej polityki konkurencyjności władz lokalnych, regionalnych, centralnych i ponadnarodowych, istotne są także korzyści nierynkowe, które nie wynikają z kalkulacji i rachunku ekonomicznego. Chodzi tu o trudno wymierne korzyści (efekty) zewnętrzne kreowane w danej jednostce, atrakcyjność dla różnych grup podmiotów czy o wizerunek, jaki dana jednostka kreuje na zewnątrz<sup>4</sup>.

### 3. System monitorowania pozycji konkurencyjnej gminy

Złożoność życia gospodarczego sprawia, że monitoringiem należy objąć wiele obszarów aktywności lokalnej wychodzących poza gospodarke. Mamy więc do czynienia z bardzo złożonym systemem, który u podstawy ma rozbudowane narzędzia (analizy statystyczne, badania ankietowe, oprogramowanie informatyczne do przetwarzania danych) i ogromną ilość różnorodnych i zmieniających się w czasie i przestrzeni informacji. Ocena stanu i monitorowania zmian zachodzących w lokalnej gospodarce wymaga stworzenia systemu funkcjonującego w sposób ciągły i z odpo-

<sup>2</sup> M. Adamowicz, *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, Roczniki Naukowe SERiA, t. X, z. 2, 2008.

<sup>3</sup> P. Bury, *Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencji jednostek terytorialnych*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów Polski Południowo-Zachodniej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 821, AE, Wrocław 1999.

<sup>4</sup> M. Adamowicz, wyd. cyt.

wiednią częstotliwością do dynamiki poszczególnych procesów rejestrującego istotne parametry. Elementy systemu monitorowania odgrywają istotną rolę oraz mają specyficzne i odrębne zadania we wszystkich fazach procesu planowania strategicznego i realizacji strategii. Podczas oceny sytuacji gminy system monitoringu ma za zadanie zbieranie i analizę informacji niezbędnych do zrozumienia zmian zachodzących w otoczeniu. Informacja ekonomiczna służy uzyskaniu dokładnego wglądu w sytuację społeczno-gospodarczą gminy. Zestawienie informacji w układzie czasowym pokazuje także trendy rozwojowe lokalnej społeczności oraz lokalnych firm i jest podstawą do obiektywnej, opartej na faktach, oceny możliwości dalszego rozwoju. Jest opisem stanu, do którego będzie się można odwoływać w trakcie realizacji dokumentów strategicznych, śledząc postępy wdrażania zaplanowanych działań.

Ocena sytuacji społeczno-ekonomicznej obejmuje szczegółowe oceny:

- sytuacji demograficznej i źródeł oraz wielkości dochodów mieszkańców gminy; ocenę rynku pracy;
- konkurencyjności gospodarki gminy;
- konkurencyjności firm konkretnych branż.

Wykorzystując pojawiające się możliwości formalnoprawne i technologiczne, powinno się sięgać do pierwotnych źródeł przechowywania kluczowych dla rozwoju miast i regionów zasobów informacji publicznej, badać potencjał i aspiracje osób wchodzących na rynek pracy i przedsiębiorców, integrować informacje z różnych źródeł w celu tworzenia syntetycznych analiz i prognoz. Przykładem może być wykorzystanie informacji gromadzonych przez urzędy skarbowe. Pozwala to monitorować na poziomie gminy, powiatu, subregionu, regionu zmiany najważniejszych wskaźników ekonomicznych nie podawanych na tych poziomach przez GUS, dochody mieszkańców z różnych źródeł, ilość miejsc pracy, a dla firm – sprzedaż, dochody, podatki, zatrudnienie, inwestycje, eksport, wynagrodzenia z rozbiciem na różne formy działalności, sektory gospodarki i firmy małe, średnie, duże. Pozwoli to utworzyć podstawę do nowego, bardziej efektywnego systemu monitorowania sytuacji społeczno-ekonomicznej w wymiarze lokalnym i regionalnym oraz integrować zarządzanie rozwojem w fazie przygotowania, realizacji i aktualizacji programów rozwojowych. Efektem funkcjonowania sprawnego systemu monitorowania jest tworzenie kapitału wiedzy o gminie, mieście czy też regionie. Dobór wskaźników powinien zostać przeprowadzony tak, by pokazać relacje między poziomem dochodów i majątku mieszkańców i firm a potencjałem rozwojowym samorządów oraz zmieniającą się rolę miast centralnych i obszarów podmiejskich w tworzących się obszarach metropolitalnych. Wskaźniki powinny być oparte na podstawowych wyznacznikach sytuacji społeczno-ekonomicznej dla szeregów czasowych określających zmiany kluczowych parametrów społeczno-ekonomicznych<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. Instrumenty monitorowania sytuacji społeczno-ekonomicznej i realizacji strategii (materiały niepublikowane), Szczecin 2008.

#### 4. Wyniki badań

Problemem istotnym dla stabilności i płynności zasilania finansowego jest złożoność form i procedur zewnętrznego zasilania budżetów gmin. Udziały we wpływach z podatków dochodowych stanowią ważny instrument równoważenia budżetów samorządowych<sup>6</sup>. Udziały gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (pdof) ustala się, mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskaźnik 0,3934 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy pdof, zamieszkałych na terenie gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie zeznań podatkowych złożonych przez podatników do 30 czerwca roku bazowego oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez podatników. Udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych przekazywane są gminom (6,71% wpływów) z rachunków bankowych urzędów skarbowych w terminie nieprzekraczającym 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego. W przypadku, gdy osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna zobowiązana do uiszczenia podatku posiada wyodrębnione organizacyjnie zakłady (oddziały położone na terenie gminy innej niż właściwa dla siedziby podatnika), wówczas dochody z udziałów są przekazywane do budżetów gmin właściwych ze względu na położenie zakładów (oddziałów) proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych w nich na podstawie umowy o pracę<sup>7</sup>.

Celem analizy było przedstawienie potencjału rozwojowego gminy w oparciu o wpływy z podatku dochodowego. W tym celu dokonano zestawienia porównawczego dwóch hipotetycznych firm różniących się od siebie formą rozliczenia podatkowego, tak aby przedstawić efekt podatkowy (udział budżetu gminy z tytułu udziału w podatkach dochodowych) w zależności od formy prowadzonej działalności gospodarczej. Zestawienie zostało zawarte w tab. 1. W pierwszej kolumnie przedstawiono Firmę X – działalność gospodarcza oparta na zasadach ogólnych – podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT); w drugiej kolumnie Firmę Y – osoba prawna rozliczająca się na podstawie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Dla celów porównawczych przyjęto podobne parametry przychodów i kosztów oraz wielkości zatrudnienia. Wielkości minimalnego wynagrodzenia (dla uproszczenia przyjęto 1000 zł), odliczeń ZUS oraz skalę podatkową przyjęto w wysokościach za rok 2007. Przyjęto również, że firmy nie mają żadnych ulg, zwolnień ani odliczeń podatkowych. Wielkości zaokrąglono do pełnych złotych.

Porównując dwie firmy różniące się formą wprowadzonej działalności, można dostrzec duże różnice nie tyle w odprowadzanych zaliczkach miesięcznych, ile w udziale zarówno gminy, jak i powiatu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych. Wzrost udziału dochodów budżetowych gminy zależy przede wszystkim od wysokości wynagrodzeń pracowników. Istotne jest również to, że wpływ z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych zależy też od lokaliza-

<sup>6</sup> E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa, KiK 2000.

<sup>7</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGGW, Warszawa 2006.

Tabela 1. Zestawienie należności podatkowych w zależności od formy opodatkowania firmy

Firma X (PIT)	Firma Y (CIT)
Założenia: – Wynik (przychody – koszty): 100 000 zł – Zatrudnienie: 4 pracowników z minimalnym wynagrodzeniem – 1000 zł + właściciel	Założenia: – Wynik (przychody – koszty): 100 000 zł – Zatrudnienie: 4 pracowników z minimalnym wynagrodzeniem – 1000 zł + jeden pracownik z wynagrodzeniem – 2800 zł
Razem podatki: 24 669 zł	Razem podatki: 22 612 zł
Udział gminy: $24\ 669\ \text{zł} \times 0,3934 = 9705\ \text{zł}$ Udział powiatu: $24\ 669\ \text{zł} \times 0,1025 = 2529\ \text{zł}$	Udział gminy: $19\ 000\ \text{zł} \times 0,0671 = 1275\ \text{zł}$ Udział powiatu: $19\ 000\ \text{zł} \times 0,0140 = 266\ \text{zł}$ Udział gminy: $3612\ \text{zł} \times 0,3934 = 1421\ \text{zł}$ Udział powiatu: $3612\ \text{zł} \times 0,1025 = 370\ \text{zł}$

Źródło: opracowanie własne.

cji siedziby firmy i jeśli siedziba znajduje się poza obszarem administracyjnym gminy, to udział gminy liczony jest proporcjonalnie do liczby zatrudnionych w oddziale firmy w stosunku do całego wykazywanego zatrudnienia w firmie. Zebrane dane z Izby Skarbowej w Szczecinie dotyczące liczby podatników i wielkości odprowadzonych podatków oraz dane z Urzędu Statystycznego dotyczące demografii pozwoliły dokonać oceny sytuacji ekonomicznej lokalnych firm oraz mieszkańców z punktu widzenia budżetu miasta z tytułu udziału w podatkach dochodowych.

Tabela 2. Liczba podatników prowadzących i nieprowadzących działalności gospodarczej w Szczecinie w latach 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Podatnicy nieprowadzący działalności	237 973	236 226	236 023	237 044	242 678	245 387	246 554
Podatnicy prowadzący działalność	21 567	22 096	22 155	21 954	22 121	22 133	22 652

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.

Tabela 3. Wielkość łącznego podatku podatników prowadzących i nieprowadzących działalności gospodarczej w Szczecinie w latach 2000-2006 (zł)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Podatnicy nieprowadzący działalności	337 969 081	331 533 383	333 938 308	324 744 284	363 546 729	379 698 318	463 010 996
Podatnicy prowadzący działalność	99 130 890	101 118 600	100 466 191	98 104 177	125 320 349	147 953 819	201 620 548

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.

Z zestawienia w tab. 2 liczby podatników prowadzących i nieprowadzących działalności gospodarczej wynika, że w Szczecinie w analizowanym okresie wzrosła liczba osób rozliczających się za pomocą deklaracji PIT-37 o 8581 osób, natomiast liczba osób prowadzących działalność gospodarczą pozostaje praktycznie na niezmiennym poziomie – wzrost w 2006 r. w porównaniu z rokiem 2000 o 1085 osób. Znacznie wyższy wzrost odnotowano w przypadku obydwu kategorii w odniesieniu do wielkości zapłaconego podatku dochodowego. Jak wynika z tab. 3, w przypadku osób nieprowadzących działalności gospodarczej nastąpił wzrost o 37%, w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą wzrost aż o 204%. Wzrost odprowadzonych podatków przekłada się bezpośrednio na wzrost dochodów budżetu miasta z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a to z kolei na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej.

## 5. Podsumowanie

Aktualna sytuacja wymaga wdrożenia efektywnego systemu monitorowania umożliwiającego ocenę i aktualizację programów rozwoju i dopasowywania ich do dynamicznie zmieniającego się otoczenia oraz oczekiwań przedsiębiorców i pracowników. System monitorowania sytuacji społeczno-gospodarczej powinien pozwolić określić rzeczywisty stan konkurencyjności lokalnej gospodarki i rynku pracy, a także potencjału rozwojowego mieszkańców w każdej gminie i powiecie. Informacja dotycząca liczby mieszkańców osiągających dochody i wielkości płaconych przez nich podatków jest istotna z punktu widzenia prognozowania dochodów budżetowych z tytułu udziału w podatku dochodowym. Liczba firm lokalnych oraz informacja o miejscu prowadzenia działalności gospodarczej jest również istotna z punktu widzenia dochodów budżetu gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym, jak również z tytułu płaconego podatku od nieruchomości. Wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy są następujące:

- Wzrost dochodów lokalnych firm bezpośrednio przekłada się na wzrost udziału dochodów budżetu gminy z tytułu udziału w podatkach dochodowych.
- Z punktu widzenia dochodów budżetowych istotna jest lokalizacja podmiotu gospodarczego rozliczającego się na podstawie podatku dochodowego od osób prawnych. Jeśli siedziba firmy jest w granicach administracyjnych gminy, to udział budżetu w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych odpowiada pełnej stawce, tj. 6,71%. Gdy jednak siedziba jest poza granicami gminy, udział dochodów budżetowych wyliczany jest proporcjonalnie wielkością zatrudnienia w oddziale firmy, który mieści się w granicach gminy, do wielkości zatrudnienia ogółem w firmie.
- Dane dotyczące liczby podatników wraz z wielkością ich dochodów oraz odprowadzonych zaliczek na podatek dochodowy w zestawieniu z informacją o źródłach dochodu oraz danymi demograficznymi daje podstawy do konstruowania prognoz dochodów budżetowych gminy z tytułu udziału w podatkach dochodowych.

- Wzrost wynagrodzeń płaconych pracownikom przez lokalne podmioty gospodarcze również przyczynia się do wyższych odprowadzanych zaliczek na podatki dochodowy, a tym samym do wyższych udziałów dochodów budżetowych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

## Literatura

- Adamowicz M., *Konkurencyjność jednostek terytorialnych w skali lokalnej*, Roczniki Naukowe SERiA, t. X, z. 2, 2008.
- Bury P., *Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencji jednostek terytorialnych*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów Polski Południowo-Zachodniej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 821, AE, Wrocław 1999, s. 228.
- Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGGW, Warszawa 2006, s. 183.
- Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, KiK, Warszawa 2000.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGGW, Warszawa 2006.
- Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. Instrumenty monitorowania sytuacji społeczno-ekonomicznej i realizacji strategii (materiały niepublikowane), Szczecin 2008.

## THE COMPETITIVE POSITION OF COMMUNES BASED ON THE BUDGET INCOME WITHIN THE RETURNS OF THE INCOME TAX

### Summary

The article is theoretical-practical in character. The issue of creating the competitive position by a commune has been presented as well as the differentiation of the returns into the communal budget from the participation in the income taxes, subject to the enterprise tax form and the location of the activity.