

Andrzej Sobczyk

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

ANALIZA ŹRÓDEŁ DOCHODÓW BUDŻETOWYCH GMINY

Streszczenie: Dochody z tytułu udziału w podatkach dochodowych stanowią główne źródło zasilania budżetu gmin z dochodów własnych. Dzięki zwiększeniu udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych, znacząco wzrosło ich znaczenie w finansowaniu lokalnego rozwoju. W artykule przedstawiono próbę oceny wpływu dochodów mieszkańców na wielkość dochodów budżetowych gminy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych na przykładzie danych dotyczących gminy Jarocin.

Słowa kluczowe: podatki, rozwój lokalny, budżet

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 rozwoju¹. Samodzielność finansowa oznacza przyznanie organom lokalnym prawa do decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz przychodów, a także o rodzajach i rozmiarach wydatków i rozchodów. Z punktu widzenia realizacji zasady samodzielności w pozyskiwaniu dochodów ważną jest struktura dochodów budżetowych. Do najważniejszych elementów warunkujących zachowanie tej zasady należy wyposażenie gmin w stabilne i wydajne źródła dochodów, z których przynajmniej część powinny stanowić dochody uzyskiwane na miejscu.

2. Finanse w rozwoju lokalnym

W literaturze przedmiotu istnieje wiele zbliżonych definicji dochodów własnych. Za dochody własne uznaje się wszystkie dochody pochodzące ze źródeł znajdujących

¹ Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGGW, Warszawa 2006, s. 183.

się na terenie danej wspólnoty, przekazane gminom z mocy prawa, w całości i bezterminowo. Dochody własne zapewniają niezależność w podejmowaniu decyzji i stwarzają szanse na pełniejsze pokrycie potrzeb mieszkańców wspólnoty oraz podniesienie standardu świadczonych usług. Możliwość oddziaływania na konstrukcję dochodów własnych wiąże się z pojęciem władztwa podatkowego, które polega na uprawnieniu do samodzielnego nakładania podatków lokalnych, prawa do samodzielnego podejmowania decyzji o zwolnieniach, zaniechaniu poboru części lub całości świadczenia. Natomiast częściowe władztwo podatkowe pozwala na kształtowanie niektórych elementów konstrukcji podatków. Najważniejszą grupą dochodów własnych są wpływy z podatków. Do podatków pobieranych w całości przez gminę zalicza się podatki: od nieruchomości, od środków transportu, od posiadania psów. Kolejną grupę dochodów stanowią udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa². 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 samorządowych³. 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 pracę⁴. Stały monitoring wielkości dochodów własnych w połączeniu z informacją demograficzną regionu pozwala odpowiedzieć na pytanie o skalę finansowania rozwoju oraz ustalić poziom wkładu własnego w przypadku sięgania po zewnętrzne źródła finansowania.

² A. Kożuch, *Rola budżetu w zarządzaniu finansami gmin*, Roczniki Naukowe SERiA 2008, t. 9, z. 2, s. 165.

³ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, KiK, Warszawa 2000, s. 283.

⁴ H. Sochacka-Krysiak, R. Małkowska, *Usługi społeczne w gminie*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy...*, dz. cyt., s. 191.

3. Finansowanie rozwoju gminy opartego na dochodach własnych

Nowoczesne spojrzenie na funkcje lokalnego samorządu wskazuje, że jego najważniejszym zadaniem jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb jej mieszkańców. Rozwój gospodarczy oznacza więc dla danego obszaru m.in. wzrost wielkości dochodów firm oraz ludności przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia. W skali kraju brakuje informacji ułatwiających lokalnym władzom dokonanie realnej oceny sytuacji i analizy tendencji gospodarczych oraz ich społecznych skutków, co pozwoliłoby na przygotowanie odpowiednich programów i działań strategicznych. Cel diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej jest w zasadzie jeden. To dokładna i rzetelna ocena, ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego, problemów. Dobrze przeprowadzona diagnoza jest podstawą formułowania celów programu i konkretnych działań. Dlatego nie powinno się bagatelizować tego etapu tworzenia programu. Błędy i zaniechania w diagnozie mogą skutkować źle sformułowanymi celami⁵. Przyjmując, że samorząd, tak jak każda jednostka, dąży do rozwoju, uznać należy, że rozwój lokalny postrzegany być powinien jako „zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspakajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu. [...] elementem istotnym dla prawidłowego rozwoju lokalnego jest to, że dokonuje się on równocześnie i harmonijnie w sferze gospodarczej, społecznej, kulturalnej i że towarzyszy mu poparcie i pomoc instytucji publicznych”⁶. Tempo przemian społeczno-gospodarczych w procesie rozwoju inwestycyjnego zależy głównie od źródeł i skali dochodów generowanych przez gminy ogółem. Dla finansowania potrzeb rozwojowych, zwłaszcza w określonych dziedzinach społecznych i gospodarczych konieczne jest pozyskiwanie dodatkowych środków z dostępnych źródeł finansowania. W interesie gminy i jej szans rozwojowych leży bowiem korzystanie z wszelkich możliwych źródeł finansowania żywotnych zadań, zwłaszcza w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, ochrony środowiska naturalnego oraz zwalczania bezrobocia. W gospodarce finansowej gmin rozróżnia się dwa zasadnicze czynniki, charakteryzujące możliwości rozwojowe:

- 1) dochody własne gmin, świadczące o zapobiegliwości zarządów oraz aktywności gospodarczej mieszkańców i ich stanu posiadania (poziom podatków i opłat lokalnych);
- 2) wydatki inwestycyjne, świadczące o dążności gmin do powiększenia swego stanu posiadania, przyczyniające się do poprawy warunków życia mieszkańców oraz do ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

⁵ W. Dziemianowicz, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości? Poradnik dla gmin i powiatów*, PARP, Warszawa 2003, s. 35.

⁶ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe, nr 4, WSE w Bochni, Bochnia 2006, s. 83.

Rozwój samorządu wymaga posiadania środków na sfinansowanie zadań inwestycyjnych. Wydatki majątkowe mogą być finansowane z różnych źródeł; z dochodów własnych JST, z dotacji celowych oraz pożyczek komunalnych⁷.

4. Cel i metoda

Celem pracy jest próba oceny wpływu źródeł dochodów mieszkańców na wielkość dochodów budżetowych gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Analizie poddano dane zagregowane za lata 2000–2007 dotyczące wielkości podatków wg źródeł dochodów mieszkańców. Dane zostały udostępnione przez Urząd Skarbowy w Jarocinie na potrzeby opracowania analizy sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy Jarocin przez Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. W pracy postawiono hipotezę, że większy udział w wielkości podatku dochodowego ogółem na terenie gminy Jarocin mają osoby prowadzące działalność gospodarczą niż osoby osiągające dochody z tytułu wynagrodzeń i emerytur.

5. Wyniki badań

Dochody z podatków stanowią główne źródło zasilania budżetu w ramach dochodów własnych gmin. Dzięki zapisom ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego od 2004 r. wydatnie wzrosło znaczenie udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych. Mimo braku uprawnień i kompetencji w zakresie władztwa podatkowego w odniesieniu do obydwu podatków dochodowych, należy uznać, że gminy mają pośredni wpływ na ich wielkość. Dochody te zależą od poziomu zatrudnienia, wielkości dochodów osiąganych przez mieszkańców i lokalne firmy oraz miejsca ich działalności.

Informacja dotycząca ilości mieszkańców osiągających dochody i wielkości płaconych przez nich podatków jest istotna z punktu widzenia prognozowania dochodów budżetowych z tytułu udziału w podatku dochodowym. Ilość 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. Do dochodów podlegających opodatkowaniu należą: dochody z tytułu wynagrodzeń, z tytułu rent i emerytur, z działalności wykonywanej osobiście, z tytułu najmu lub dzierżawy, z kapitałów pieniężnych i praw majątkowych, innych źródeł, a także z działalności gospodarczej. Liczba i struktura podatników są istotne w oszacowaniu liczby i struktury mieszkańców zasilających budżety samorządowe z tytułu podatku dochodowego.

⁷ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 85.

Gmina Jarocin, jak każda gmina, prowadzi własną politykę dochodów, która znajduje odzwierciedlenie w poziomie dochodów, ich strukturze oraz wykonaniu ich planu. Poziom dochodów gminy zależy od wydajności przyznanych źródeł dochodów własnych, w tym udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Z zestawienia w tabeli 1 widać, że liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększyła się z poziomu 26 992 w 2000 r. do poziomu 29 860 w 2007 r.

Tabela 1. Liczba podatników w latach 2000–2007

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ogółem wg źródeł dochodów | 26 992 | 26 706 | 26 061 | 26 581 | 28 874 | 28 691 | 29 153 | 29 860 |
| Emerytura | 10 119 | 10 146 | 10 206 | 10 690 | 11 820 | 11 714 | 11 655 | 11 595 |
| Dz. gosp. | 1 547 | 1 630 | 1 669 | 1 666 | 1 646 | 1 645 | 1 745 | 1 739 |
| Praca najem. | 14 747 | 14 368 | 13 692 | 13 670 | 14 298 | 14 462 | 14 955 | 15 799 |
| Kapitały | 579 | 562 | 494 | 555 | 1 110 | 870 | 798 | 727 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Jarocinie.

Szczegółowe zestawienie pokazuje, że wzrost liczby ogółem był wynikiem wzrostu liczby podatników we wszystkich analizowanych źródłach dochodów. Zdecydowanie największa liczba podatników osiąga dochody z tytułu wynagrodzeń oraz emerytury.

Zestawiając liczbowo wielkość należnego podatku (tabela 2), również widać, że największą część stanowią podatki od osób osiągających dochody z tytułu wynagrodzenia. W pozostałych grupach można zauważyć, że o ile wielkość podatków z tytułu emerytur sukcesywnie rośnie, to w porównaniu z podatkami osób prowadzących działalność gospodarczą jest niższa.

Tabela 2. Wielkość podatku po odliczeniach w latach 2000–2007

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Ogółem wg źródeł dochodów | 28 544 104 | 30 351 767 | 30 342 789 | 30 050 518 | 33 687 526 | 36 181 530 | 42 561 324 | 48 907 918 |
| Emerytura | 6 092 214 | 6 576 397 | 6 727 374 | 7 119 389 | 7 780 085 | 8 584 558 | 9 548 111 | 9 492 258 |
| Dz. gosp. | 6 094 862 | 7 158 314 | 7 786 456 | 7 726 268 | 9 340 993 | 9 943 887 | 12 900 860 | 16 433 350 |
| Praca najem. | 15 844 963 | 16 181 465 | 15 508 316 | 14 911 426 | 16 373 994 | 17 488 605 | 19 923 269 | 22 702 930 |
| Kapitały | 512 065 | 435 591 | 320 643 | 293 435 | 192 454 | 164 480 | 189 084 | 279 380 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Jarocinie.

Zestawiając tabele 3 i 4, można zaobserwować strukturę udziału poszczególnych kategorii ze względu na źródła dochodów. W przypadku struktury udziału liczby

podatników nie widać znaczących zmian. We wszystkich latach ponad 50% podatników osiąga dochody z tytułu wynagrodzeń, niecałe 40% to podatnicy emeryci, natomiast udział osób prowadzących działalność gospodarczą oscyluje wokół 6%. Z analizy struktury wielkości podatku widać, że sukcesywnie maleje udział z tytułu wynagrodzenia (spadek z 55,51 do 46,42%), również spadek z tytułu emerytury (spadek z 21,34 do 19,41%), natomiast w przypadku działalności gospodarczej zauważalny jest znaczny wzrost udziału należnego podatku – o 12,25% w 2007 r. w stosunku do 2000 r.

Tabela 3. Struktura liczby podatników w latach 2000–2007 (w %)

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ogółem wg źródeł dochodów | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Emerytura | 37,49 | 37,99 | 39,16 | 40,22 | 40,94 | 40,83 | 39,98 | 38,83 |
| Dz. gosp. | 5,73 | 6,10 | 6,40 | 6,27 | 5,70 | 5,73 | 5,99 | 5,82 |
| Praca najem. | 54,63 | 53,80 | 52,54 | 51,43 | 49,52 | 50,41 | 51,30 | 52,91 |
| Kapitały | 2,15 | 2,10 | 1,90 | 2,09 | 3,84 | 3,03 | 2,74 | 2,43 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Jarocinie.

Tabela 4. Struktura wielkości podatku w latach 2000–2007 (w %)

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ogółem wg źródeł dochodów | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Emerytura | 21,34 | 21,67 | 22,17 | 23,69 | 23,09 | 23,73 | 22,43 | 19,41 |
| Dz. gosp. | 21,35 | 23,58 | 25,66 | 25,71 | 27,73 | 27,48 | 30,31 | 33,60 |
| Praca najem. | 55,51 | 53,31 | 51,11 | 49,62 | 48,61 | 48,34 | 46,81 | 46,42 |
| Kapitały | 1,79 | 1,44 | 1,06 | 0,98 | 0,57 | 0,45 | 0,44 | 0,57 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Jarocinie.

Również zestawienie dynamiki wielkości podatku (tabela 5) wskazuje na znaczny wzrost wielkości płaconych podatków z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej (w porównaniu do 2000 r. wzrost o 169,63% w 2007 r.).

Tabela 5. Dynamika wielkości podatku (2000 r. = 100%) w latach 2000–2007 (w %)

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Ogółem wg źródeł dochodów | 100,00 | 106,33 | 106,30 | 105,28 | 118,02 | 126,76 | 149,11 | 171,34 |
| Emerytura | 100,00 | 107,95 | 110,43 | 116,86 | 127,71 | 140,91 | 156,73 | 155,81 |
| Dz. gosp. | 100,00 | 117,45 | 127,75 | 126,77 | 153,26 | 163,15 | 211,67 | 269,63 |
| Praca najem. | 100,00 | 102,12 | 97,88 | 94,11 | 103,34 | 110,37 | 125,74 | 143,28 |
| Kapitały | 100,00 | 85,07 | 62,62 | 57,30 | 37,58 | 32,12 | 36,93 | 54,56 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych US w Jarocinie.

6. Podsumowanie

Gminy w Polsce, w tym gmina Jarocin, uzyskują dochody własne, obejmujące także i te z tytułu udziału w podatkach od osób fizycznych. Postawiona hipoteza, która mówi, że większy udział w wielkości podatku dochodowego ogółem na terenie gminy Jarocin mają osoby prowadzące działalność gospodarczą niż osoby osiągające dochody z tytułu wynagrodzeń i emerytur, została potwierdzona. Informacja dotycząca liczby mieszkańców osiągających dochody i wielkości płaconych przez nich podatków jest istotna z punktu widzenia prognozowania dochodów budżetowych pochodzących z podatku dochodowego. 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 dają podstawy do konstruowania prognoz dochodów budżetowych gminy z tytułu udziału w podatkach dochodowych. Wzrost dochodów mieszkańców i lokalnych firm bezpośrednio przekłada się na wzrost udziału dochodów budżetu gminy z tytułu udziału w podatkach dochodowych. Istotnym elementem jest miejsce rozliczania się podatnika z uzyskiwanych dochodów. W przypadku rozliczania się w miejscu zamieszkania, tożsamym z miejscem zameldowania, udział gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym wynosi 36,27% (docelowy poziom wskaźnika 39,34%). Zwiększanie dochodów własnych pochodzących z udziału gminy w podatkach państwowych może nastąpić poprzez stymulację rozwoju gospodarczego oraz stwarzanie warunków do osiedlania się nowych mieszkańców. Taka polityka rozwojowa gminy w długim okresie wpłynie na wzrost poziomu uzyskanych dochodów.

Literatura

1. Dziemianowicz W., Kierzkowski T., Knopik R., *Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości? Poradnik dla gmin i powiatów*, PARP, Warszawa 2003.
2. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, KiK, Warszawa 2000.
3. Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe, nr 4, WSE w Bochni, Bochnia 2006.
4. Kożuch A., *Rola budżetu w zarządzaniu finansami gmin*, Roczniki Naukowe SERiA 2008, t. 9, z. 2.
5. Rudzka-Lorentz Cz., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGGW, Warszawa 2006.
6. Sochacka-Krysiak H., Małkowska R., *Usługi społeczne w gminie*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGGW, Warszawa 2006.

ANALYSIS OF A COMMUNE'S INCOME SOURCES

Summary: A major part of financing a commune's budget is through tax revenue income. Increasing a commune's share in its inhabitants tax income revenue strengthens their importance in participating in the commune's development. The article presents an attempt to analyze how sources of a commune's income relate to growth of budget in terms of revenue using the commune of Jarocin as an example.