

Andrzej Sobczyk

Zakład Analizy Systemowej

Akademia Rolnicza w Szczecinie

Zarządzanie informacją ekonomiczno- -finansową w gminie jako narzędzie rozwoju lokalnego

Wstęp

Nowoczesne spojrzenie na funkcje lokalnego samorządu wskazuje, że jego najważniejszym zadaniem jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkańców. Rozwój gospodarczy oznacza więc m.in. dla danego obszaru wzrost wielkości dochodów firm oraz ludności przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia. W skali kraju brakuje informacji ułatwiających lokalnym władzom dokonanie realnej oceny sytuacji i analizy trendów 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 celami [Dziemianowicz, Kierzkowski, Knopik 2003, s. 35].

W ostatnich latach, w dobie dynamicznie zmieniających się trendów w gospodarce, dla większości jednostek samorządu terytorialnego problem przesunął się z generalnej dyskusji o rozwoju na bardziej specyficzne dylematy: jakie przyjmując cele, programy i strategie postępowania, by osiągnąć sukces w podnoszeniu atrakcyjności inwestycyjnej obszaru, tworzeniu nowych miejsc pracy i zagwarantowaniu mieszkańcom oczekiwanych warunków życia. Powoduje to konieczność włączania programu rozwoju gospodarczego w generalną strategię rozwoju lokalnego i kompleksowe potraktowanie wszystkich zagadnień związanych z rozwojem gospodarczym. Doświadczenia miast zarówno amerykańskich, jak i europejskich wskazują, że samorządy koncentrują wokół rozwoju gospodarczego coraz więcej działań i środków, uruchamiają nowe przedsięwzięcia, używają nowych narzędzi realizacyjnych, tworzą organizacje rozwoju lokalnego, łączą programy realizacyjne z budżetami lokalnymi, współdziałają z partnerami lokalnymi i regionalnymi.

Informacja ekonomiczna w gminie

Ocena stanu i monitorowanie zmian zachodzących w lokalnej gospodarce wymaga stworzenia systemu funkcjonującego w sposób ciągły i z odpowiednią częstotliwością do dynamiki poszczególnych procesów rejestrującego istotne parametry. Złożoność życia gospodarczego sprawia, że monitoringiem należy objąć wiele obszarów aktywności lokalnej wychodzących poza gospodarkę. 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. Na wyjściu ma on dostarczyć odbiorcy ocenę konkurencyjności lokalnej gospodarki. Dodatkowym elementem, który należy uwzględnić, jest to, że system ma różnych odbiorców.

Wrażliwość gospodarki na zmienność każdego z wielu związanych z nią czynników i zjawisk prowadzi do konieczności poddawania jej parametrów stałej obserwacji. Niezbędne jest w związku z tym również monitorowanie możliwie najszerszego spektrum wspomnianych czynników, zarówno w aspekcie zmienności w czasie, jak i w odniesieniu do wydarzeń nagłych. Świadomość stanu zjawisk towarzyszących gospodarce daje przewagę, stwarzając możliwość analizowania ich przebiegu i kierunków rozwoju. Daje to z kolei zdolność do prognozowania i szukania rozwiązań dla ujawnionych problemów. Posługując się umiejętnie informacją można monitorować także skutki wdrożonych rozwiązań i elastycznie reagować na zjawiska nieprzewidziane. Działania podejmowane w gospodarce powinny uwzględniać wieloletnią perspektywę, zatem stałe aktualizowanie tworzonych zasobów informacyjnych stało się jednym z podstawowych warunków skutecznego zarządzania.

Lokalna baza informacji gospodarczych

Gromadzone zasoby informacyjne w gminach i powiatach, wykorzystywane na potrzeby rozmaitych opracowań, wniosków i sprawozdań, są bardzo rozległe. Jednakże nie zawsze są uporządkowane, stanowiąc bazę informacyjną stale aktualizowaną i na bieżąco wykorzystywaną do celów zarządzania. Często mają charakter incydentalny. Zatem nadrzędnym celem utworzenia takiej funkcjonalnej bazy informacyjnej jest gromadzenie danych w ustalonym porządku, świadomie dobranym do sposobu korzystania z zasobów. Sposoby wykorzystania informacji zawartych w odpowiednio przygotowanej bazie zależą od inwencji użytkowników. Najważniejsze spośród nich dają się ująć następująco:

- podejmowanie bieżących decyzji przez samorządy oraz lokalne podmioty gospodarcze,
- monitorowanie zmian i zjawisk zachodzących w gospodarce,
- przeprowadzanie analiz i poszukiwanie rozwiązań powstałych problemów,
- opracowywanie programów strategicznego rozwoju wybranych dziedzin gospodarczych,
- pełniejsza obsługa lokalnych i zewnętrznych podmiotów przez samorządy,
- opracowywanie ofert inwestycyjnych,
- przygotowywanie raportów, programów, wniosków i innych opracowań na potrzeby planistyczne, w celu pozyskiwania środków finansowych itp.,
- prowadzenie permanentnej działalności marketingowej gmin, powiatu, lokalnej gospodarki, zarówno podczas imprez, jak i w sposób nakierowany na wybranych odbiorców.

Posiadanie aktualnej informacji o stanie lokalnej gospodarki, barierach jej rozwoju oraz potencjale gospodarczym i inwestycyjnym pozwala także na dokonywanie porównań sytuacji w odniesieniu do innych samorządów lub np. do średnich krajowych czy europejskich.

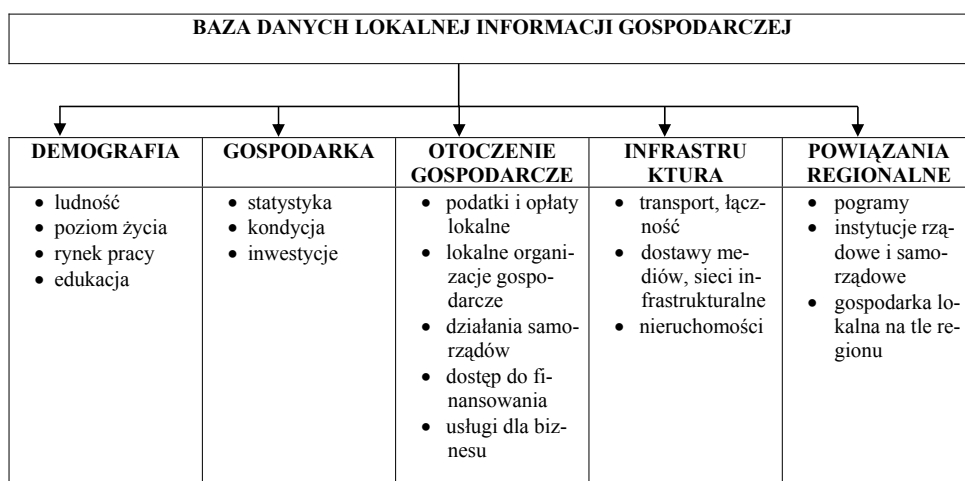
Struktura bazy danych uwzględnia przede wszystkim możliwości pozyskania ważniejszych danych oraz ich przydatność w pracach urzędu, organizacji gospodarczych i innych podmiotów, związanych z gospodarką, w tym także samych firm prowadzących działalność. Warto podkreślić, że baza nie musi być nadmiernie rozbudowana. Powinna jednak być tak zaprojektowana, aby zakres danych można było poszerzać. Same informacje generalnie mogą odnosić się do poziomu powiatu. W wielu jednak przypadkach dane są gromadzone również na poziomie gminnym. Jednym z ważniejszych warunków jest powtarzalność danych. W wielu przypadkach analiza bez retrospektywy jest niemożliwa, stąd przewiduje się przynajmniej kilkuletni okres dla ekspozycji danych.

Strukturę ujęto w 5 grupach danych, opisujących samą gospodarkę oraz związane z nią bezpośrednio dziedziny (rys. 1).

Z punktu widzenia przydatności bazy danych w procesie decyzyjnym znacznie poważniejszym komponentem programu jest jednak sama analiza danych. Analizą nie jest prezentacja stanu danego segmentu, ale opracowanie wniosków. Z kolei nie jest możliwe opracowanie wniosków opartych wyłącznie na danych z jednego poziomu bazy danych. Aby wnioski z niej płynące miały rzeczywistą wartość użytkową, konieczne jest skorelowane wykorzystanie informacji z różnych poziomów bazy danych. Procedura prowadzenia analizy powinna być następująca:

- indywidualny przegląd danych z poszczególnych poziomów bazy,

- selekcja danych do całościowej analizy według kryterium odchylenia od średniej dla regionu (ze szczególnym uwzględnieniem danych o wydźwięku negatywnym),
- hierarchizacja wyselekcjonowanych danych według kryterium ważności (np. na podstawie celów wynikających ze strategii powiatu),
- poszukiwanie związków przyczynowo-skutkowych dla kategorii ekonomicznych z różnych poziomów bazy danych,
- opracowanie wniosków.



Rysunek 1

Struktura bazy danych

Źródło: A. Sobczyk, Wykorzystanie systemu lokalnej informacji gospodarczej w rozwoju obszarów wiejskich, Acta Agraria et Silvestria, PAN o/Kraków, 2005.

Metodologia pozyskiwania informacji ekonomiczno-finansowej

Pozyskiwana informacja ekonomiczno-finansowa jest podstawą do przeprowadzenia oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej, która jest punktem wyjścia do definiowania problemów i priorytetów planu rozwoju gminy oraz systemu monitorowania realizacji planu. Ocena sytuacji społeczno-ekonomicznej obejmuje szczegółowe oceny:

- sytuacji demograficznej i źródeł oraz wielkości dochodów mieszkańców gminy (ocena rynku pracy),
- konkurencyjności gospodarki gminy,
- konkurencyjności firm konkretnych branż.

Informacja ekonomiczno-finansowa 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.

Celem opracowania jest pokazanie zakresu informacji finansowej pochodzącej z zasobów urzędów skarbowych oraz próba ich wykorzystania dla celów zarządzania gminą. W pracy wykorzystano metodę analizy źródeł na podstawie danych udostępnionych przez Izbę Skarbową w Szczecinie. W odniesieniu do informacji pochodzących z Urzędu Statystycznego, informacje zagregowane w systemie POLTAX (na podstawie składanych deklaracji: rocznych PIT-36 oraz PIT-37, PIT-4, PIT-11/8B, VAT-7, CIT-8, PCC-2), w który są wyposażone Urzędy Skarbowe, zawierają dane dotyczące mieszkańców, osób prowadzących działalność gospodarczą, jak również przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 9 pracowników, wobec czego są pełniejsze i bardziej aktualne.

Dane na temat zasobności mieszkańców uwzględniają różne źródła dochodów: wynagrodzenia i zasiłki, renty i emerytury, działalność gospodarczą, dochody z kapitału, dochody z najmu i dzierżawy, inne źródła, identyfikując mieszkańców osiągających dochody z poszczególnych źródeł i wielkości tych dochodów w rozbiciu na lata 2000–2006 oraz progi podatkowe.

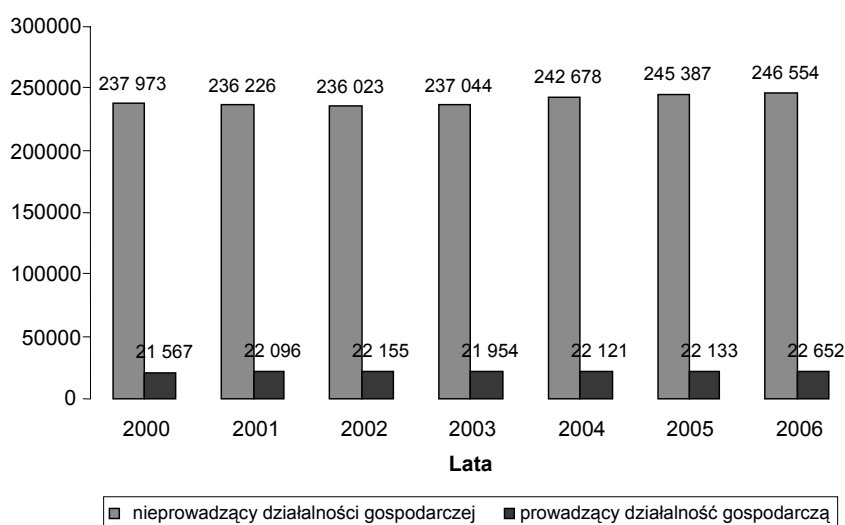
Ocena zasobności mieszkańców gminy uwzględnia dane o wydawanych pozwoleniach na budowę oraz o ilości, wielkości i rodzajach dokonywanych transakcji i zakupu nieruchomości w rozbiciu na lata 2001–2006 oraz miejscach transakcji.

Ocena konkurencyjności lokalnych firm oparta jest na danych na temat lokalnych firm z uwzględnieniem wielkości ich: przychodów, dochodów, inwestycji, podatku, eksportu, zatrudnienia, strat z działalności. Dane te zebrane są w rozbiciu na lata 2000–2006, rodzaj głównej działalności i miejsca jej prowadzenia.

Przykład wykorzystania informacji ekonomiczno-finansowej

Na podstawie zestawienia uwzględniającego źródła dochodów pozyskano informacje dotyczące gminy Szczecin za lata 2000–2006. Proste narzędzia informatyczne dają możliwość przetwarzania informacji do syntetycznej postaci, zrozumiałej dla osób zarządzających w gminach. Arkusz kalkulacyjny stwarza możliwość generowania dodatkowych wskaźników poprzez zestawienie dowol-

nej kombinacji informacji zgromadzonych w poziomie wyjściowym. Z punktu widzenia dochodów budżetu miasta istotne jest zestawienie liczby ludzi i firm uzyskujących dochody. Zestawienie na rysunku 2 pokazuje, że o ile liczba osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej nieznacznie wzrosła w analizowanym okresie, to liczba osób prowadzących działalność gospodarczą, tzw. przedsiębiorców, pozostaje praktycznie na niezmiennym poziomie. Informacja ta jest o tyle interesująca, że z danych statystycznych UM w Szczecinie wynika, iż saldo wyrejestrowań i zarejestrowań w latach 2000–2006 wynosi około 300 podmiotów. Z tego wynika, że duża większość tych firm jest nieaktywna gospodarczo.

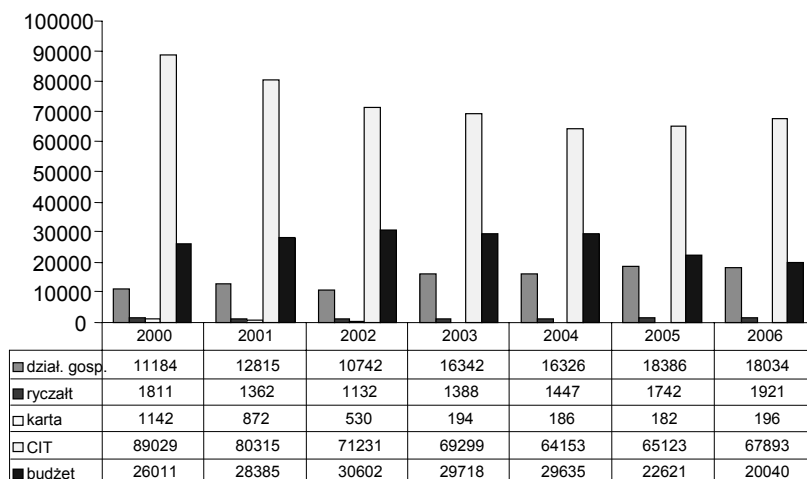


Rysunek 2

Liczba podatników prowadzących i nieprowadzących działalności gospodarczej w Szczecinie

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

Istotą zestawienia informacji z urzędów skarbowych jest ich prostota i możliwość zastosowania w każdej gminie. Opiera się ono na informacjach powszechnie dostępnych i prostej aplikacji przetwarzającej zgromadzone dane do postaci kilku syntetycznych wskaźników. Zestawienie wielkości zatrudnienia ze względu na formę prowadzenia działalności gospodarczej dostarcza informacji, gdzie pracują mieszkańcy Szczecina. Jak widać na rysunku 3, zdecydowana ich większość jest zatrudniona w przedsiębiorstwach z osobowością prawną, jednak ich liczba w analizowanym okresie uległa znacznemu zmniejszeniu. Może to mieć związek z restrukturyzacją tradycyjnych gałęzi przemysłu, a przede wszystkim z redukcją zatrudnienia w Stoczni Szczecińskiej.



Rysunek 3

Wielkość zatrudnienia wg formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej w Szczecinie

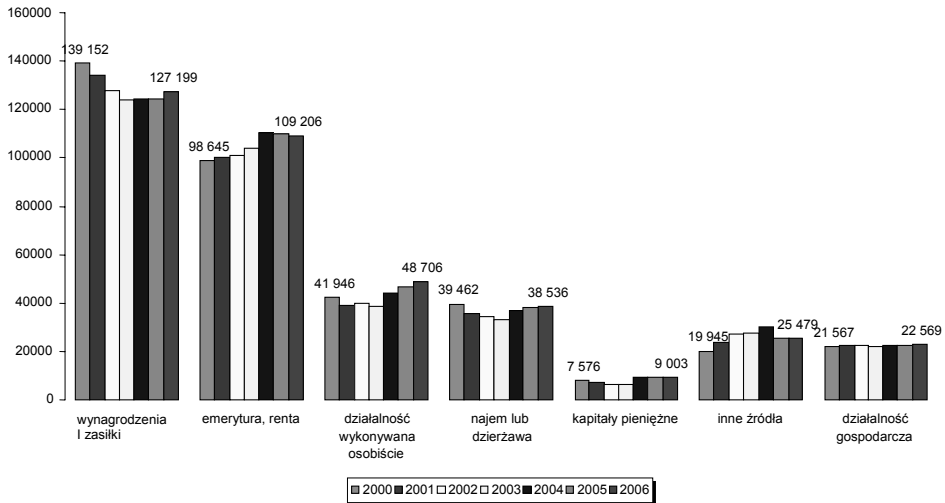
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.

Parametry wyjściowe wskazane powyżej mogą być zapisywane osobno dla każdej gminy i poszczególnych lat. Zestawienie danych daje możliwość analizy przestrzennej, analizy w czasie i pod kątem poszczególnych cech. Taki sposób zagregowania informacji ma służyć w pierwszym rzędzie decydentom samorządowym, jakkolwiek rozwiązania techniczne umożliwiają dostęp do niego przez Internet i możliwość wykorzystania tych rozwiązań przez każdego. Mogą z niego korzystać przedsiębiorcy planujący inwestycje, młodzież planująca swoje kariery zawodowe, instytucje finansowe itp.

Zestawienie źródeł dochodów mieszkańców Szczecina pokazuje wyraźnie, że głównym ich źródłem jest wynagrodzenie z pracy oraz dochód uzyskiwany z emerytur i rent (rys. 4).

Głębsza analiza pozwala na zestawienie liczby osób zamieszkałych w Szczecinie i mających zatrudnienie w firmach, których siedziba jest również w Szczecinie. Z zestawienia pokazanego na rysunku 5 widać, że w analizowanym okresie ponad 50 000 mieszkańców Szczecina pracowała w firmach, których siedziba mieściła się poza tym miastem.

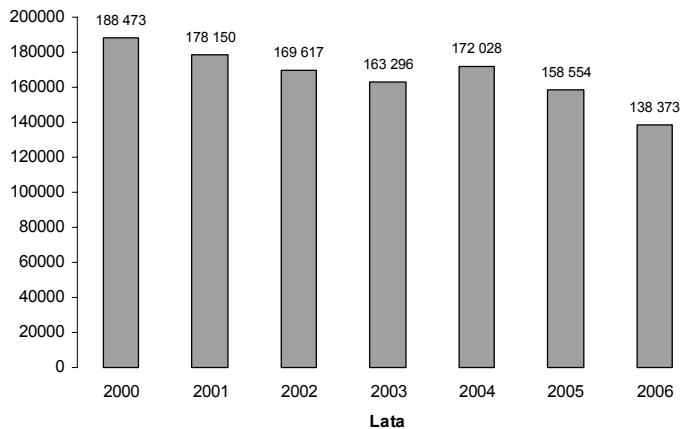
Rozwinięciem zestawienia na rysunku 5 jest identyfikacja miejsca siedziby pracodawcy (rys. 6). W analizowanym okresie systematycznie zmniejszała się liczba firm mających siedzibę w Szczecinie, które zatrudniały mieszkańców tego miasta.



Rysunek 4

Liczba podatników wg źródeł dochodów w Szczecinie

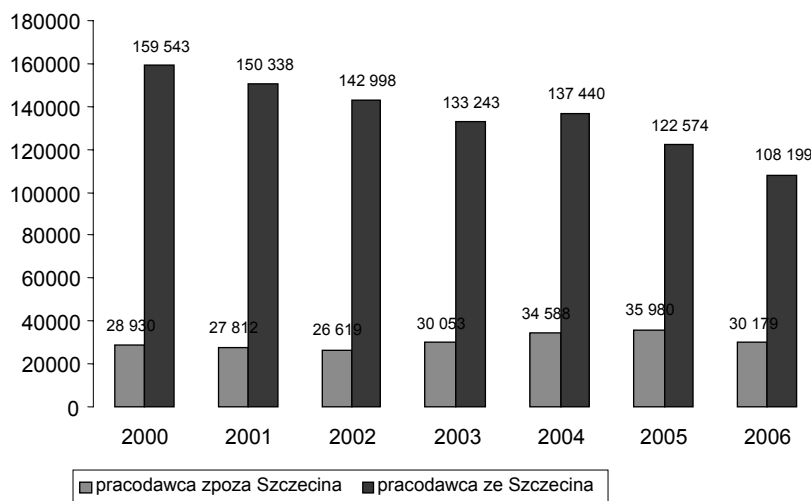
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Izby Skarbowej w Szczecinie.



Rysunek 5

Osoby zatrudnione w lokalnych firmach zamieszkałe w Szczecinie

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



Rysunek 6.

Miejsce siedziby pracodawcy

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

Podsumowanie i wnioski

Informacja ekonomiczno-finansowa ma dostarczyć podstaw do identyfikacji kluczowych problemów gospodarczych w gminie, a w dalszej perspektywie do sformułowania rekomendacji do programów rozwoju. Zestawienia i analizy mają przede wszystkim za zadanie ukierunkować działania wspierające rozwój w gminie oraz określić partnerów i beneficjentów lokalnego rozwoju.

W gminie istnieje wiele źródeł informacji, na podstawie których dokonuje się oceny sytuacji społeczno-gospodarczej. Informacje te powinny być zagregowane i powinny odzwierciedlać najbardziej aktualną sytuację społeczno-ekonomiczną. Posiadanie stale aktualnej informacji o stanie lokalnej gospodarki, potencjale gospodarczym i inwestycyjnym ludzi oraz firm pozwala na:

- koordynowanie bieżącej działalności operacyjnej przez gminy,
- monitorowanie zmian i zjawisk zachodzących w gospodarce,
- przeprowadzanie analiz i poszukiwanie rozwiązań powstałych problemów,
- opracowywanie programów lokalnego rozwoju wybranych dziedzin gospodarczych,
- opracowywanie aktualnych ofert inwestycyjnych.

Informacje generowane przez urzędy skarbowe są odzwierciedleniem aktualnej sytuacji ekonomicznej mieszkańców i lokalnych firm. Podejmując pracę, wykonując umowę zlecenie lub o dzieło czy też prowadząc działalność gospo-

darczą, mieszkańcy i firmy są zobowiązani do składania różnego rodzaju deklaracji, w których informują urzędy skarbowe o wielkości przychodów, kosztów uzyskania przychodów, dochodów, płaconych podatków, wielkości zatrudnienia. Informacje ekonomiczne z urzędów skarbowych odzwierciedlają procesy restrukturyzacyjne nie tylko w lokalnej gospodarce, ale również zmiany koniunkturalne w gospodarce narodowej. 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 od osób fizycznych. 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. W odniesieniu do lokalnych firm dane z urzędów skarbowych dostarczają informacje bez względu na wielkość przychodów czy też wielkość zatrudnienia.

W połączeniu z informacją z urzędów statystycznych oraz innych dostępnych źródeł informacja pochodząca z urzędów skarbowych pozwala na bieżąco monitorować sytuację ekonomiczną gminy, a na jej podstawie identyfikować kluczowe dla jej rozwoju problemy.

Literatura

- BERMAN N. Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego Municipium, Warszawa 2000.
- DZIEMIANOWICZ W., KIERZKOWSKI T., KNOPIK R. Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości? Poradnik dla gmin i powiatów. PARP, Warszawa 2003.
- SOBCZYK A., Wykorzystanie systemu lokalnej informacji gospodarczej w rozwoju obszarów wiejskich, *Acta Agraria et Silvestria*, PAN o/Kraków, 2005.
- Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. Monitorowanie konkurencyjności lokalnej gospodarki – metodologia (materiały niepublikowane). Szczecin 2003.
- Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin. Koncepcja analizy konkurencyjności lokalnej gospodarki i stanu jej otoczenia (materiały niepublikowane). Szczecin 2003.
- WAGNER D. Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin, Municipium, Warszawa 1999.

MANAGEMENT OF ECONOMIC AND FINANCIAL INFORMATION IN A COMMUNITY AS A TOOL OF LOCAL DEVELOPMENT

Abstract

The awareness of the state of phenomena accompanying the economy is advantageous and creates the possibility to analyze their course and trends of development. This, in turn, provides opportunity to anticipate possible problems and search for solutions. Today, it is more frequent that a local government initializes economical events. The collection and further elaboration of relatively appropriate data allowing for professional analysis is, in this situation, the necessary condition for the active participation of local governments in the economic life. High sensitivity of the economy to variable factors and phenomena requires constant observation of its parameters. It is also necessary to monitor the widest spectrum of above factors considering both their variability in time and their relation to unexpected events.