

Marcin BĘDZIESZAK*

 <https://orcid.org/0000-0003-3167-6356>

DYWERSYFIKACJA A WYSOKOŚĆ DOCHODÓW WŁASNYCH BIEŻĄCYCH W POWIATACH GRODZKICH I ZIEMSKICH

Abstrakt

Przedmiot badań: Jednostki samorządu terytorialnego w swojej działalności realizują politykę dochodową, którą obserwować należy pod kątem efektywniejszego wykorzystywania niepodatkowych źródeł dochodów, takich jak opłaty czy dochody z majątku, lub wprowadzania nowych. W samorządach można w związku z tym zaobserwować efekt dywersyfikacji dochodów.

Cel badawczy: Celem badania było określenie siły wpływu dywersyfikacji, z uwzględnieniem innych czynników ekonomicznych, na wysokość dochodów własnych bieżących per capita w powiatach ziemskich i grodzkich w Polsce.

Metoda badawcza: By zrealizować cel wykorzystano analizę panelową, odrębnie dla wszystkich powiatów ziemskich i grodzkich. Estymacji wyników dokonano przy wykorzystaniu dwóch metod: metody najmniejszych kwadratów oraz analizy panelowej o ustalonych efektach. Dywersyfikacja dochodów własnych bieżących mierzona była z pomocą wskaźnika indeks Hirsha-Herfindahla.

Wyniki: Przeprowadzone badanie potwierdza hipotezę o ujemnej zależności dochodów własnych bieżących per capita od indeksu HHI, tj. wraz ze wzrostem stopnia dywersyfikacji dochodów własnych bieżących ich wysokość per capita wzrasta. Wzrost ten wynosi 301–403 zł w powiatach grodzkich oraz mniej niż 17 zł w powiatach ziemskich, przy spadku indeksu HHI o 0,1. Dodatkowo czynnikami w sposób istotny i jednoznaczny wpływającymi na wysokość dochodów własnych bieżących są: wysokość wynagrodzeń oraz liczba przedsiębiorstw działających na terenie powiatów – w obu przypadkach wpływ jest pozytywny.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, dywersyfikacja dochodów, opłaty publiczne, powiaty.

Klasyfikacja JEL: H27, H71

* Dr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Zarządzania i Finansów, Katedra Polityki Gospodarczej i Teorii Pieniądza; e-mail: marcin.bedzieszak@sgh.waw.pl

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego w swojej działalności, wykorzystując dochody określone w ustawach, w szczególności te o charakterze stabilnym, realizują szereg ważnych zadań publicznych. Tradycyjnie stosowany podział wyszczególnia dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Różny jest wpływ samorządów na wysokość dochodów z tych źródeł oraz oddziaływanie na ich strukturę. Biorąc pod uwagę tę cechę główną, uwagę należy skupić na dochodach własnych. Wykluczenie dochodów transferowych wynika z dwóch głównych przyczyn. Po pierwsze, jednostki samorządu terytorialnego nie mają bezpośredniego wpływu na otrzymywane kwoty, bowiem te wynikają np. z algorytmu. Po drugie, charakter ustalania wysokości tych dochodów jest arbitralny, a co za tym idzie z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego niezależny od sytuacji gospodarczej czy to w kraju, czy w tej jednostce.

Uznając zatem, że najważniejsze dochody własne, tj. udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatek od nieruchomości (w gminach), wykorzystywane są w optymalnym stopniu, politykę dochodową samorządów obserwować należy pod kątem efektywniejszego wykorzystywania pozostałych źródeł dochodów, takich jak opłaty czy dochody z majątku, lub wprowadzania nowych. W samorządach można w związku z tym zaobserwować efekt dywersyfikacji dochodów. Celem artykułu jest określenie siły wpływu dywersyfikacji, z uwzględnieniem innych czynników ekonomicznych, na wysokość dochodów własnych bieżących per capita na przykładzie powiatów ziemskich oraz miast na prawach powiatów.

2. Znaczenie dywersyfikacji dochodów samorządowych

Dywersyfikacja dochodów rozumiana powinna być jako *zwiększenie liczby źródeł dochodów lub zwiększenie wydajności już istniejących źródeł*. Celem dywersyfikacji jest wzrost ogólnego poziomu dochodów lub zapewnienie stabilności ogólnego poziomu dochodów, w sytuacji gdy baza dochodowa, np. liczba osób pracujących, ma charakter zmienny.

Uznaje się, że dywersyfikacja zgodnie z teorią portfelową Markowitza¹ sprzyja stabilności. W klasycznym modelu Markowitza dywersyfikacja dotyczyła portfela instrumentów finansowych, a miała ona doprowadzić do

¹ H. Markowitz, *Portfolio selection*, The Journal of Finance 1952/7.1.

stabilności stopy zwrotu. Jeśli jednak model ten zaadoptować na potrzeby finansów samorządowych, a w szczególności do dochodów, można do zdefiniować w sposób następujący: dywersyfikacja dochodów samorządowych zapewnia ich stabilność. Ze względu na fakt, iż część dochodów samorządowych jest bardziej wrażliwa na sytuację ekonomiczną, a część – mniej, wprowadzenie wielu źródeł doprowadzać będzie, niezależnie od sytuacji gospodarczej, do stosunkowo stabilnych dochodów. Warto także wskazać, że właśnie cecha stabilności podkreślana jest przez Musgrave'a² w odniesieniu do dochodów samorządowych. Jego zdaniem dochody o stabilnej bazie (podatkowej) powinny być przypisane właśnie samorządowi, a argument ten nie pojawia się np. w przypadku dochodów budżetu centralnego.

W badaniach, w związku z dominującymi dochodami, wskazuje się na trzy zasadnicze trendy w zakresie dywersyfikacji dochodów własnych: zmniejszenie znaczenia podatku od nieruchomości, podatku dochodowego lub zwiększenie znaczenia niepodatkowych źródeł dochodów. Wybór strategii dywersyfikacji zależy głównie od struktury dochodów samorządowych, a zatem jest odmienny np. w USA i Europie, gdzie odpowiednio największe znaczenie mają podatek dochodowy oraz podatek od nieruchomości. Strategia związana ze zwiększenia dochodów niepodatkowych jest wspólna dla większości systemów. Z punktu widzenia polskich rozwiązań strategie te są istotne poznawczo, choć faktyczny kierunek, jaki może być obrany przez samorzady, to dywersyfikacja poprzez zwiększenie znaczenia źródeł niepodatkowych. Konstrukcja podatków, czy to w przypadku podatku dochodowego, czy w nieco mniejszym – w podatku od nieruchomości, zdeterminowana jest regulacjami ustawowymi. W przypadku podatku od nieruchomości zmieniane mogą być niektóre elementy konstrukcyjne, ale jedynie w niewielkim zakresie – stosunek finansowych skutków obniżenia górnych stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień do wykonanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości wyniósł 12,29%³ w 2018 r.

Główne wnioski w obszarze trendów dywersyfikacji, w oparciu o prowadzone w tym zakresie badania, przedstawić można zatem w następujący sposób:

² **R.A. Musgrave**, *Who Should Tax, Where, and What?*, w: E. Charles McLure, Jr. (red.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra 1983.

³ **Ministerstwo Finansów**, *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018*, Warszawa 2019.

1. Dywersyfikacja poprzez zmianę znaczenia podatku od nieruchomości:
 - a. Afonso⁴ w badaniach dotyczących wpływu dywersyfikacji dochodów oraz zmniejszania zależności od podatku dochodowego na stabilność dochodów w okresach spowolnienia gospodarczego oraz na poziom wydatków społecznych dochodzi do wniosków, że zwiększenie znaczenia podatku od sprzedaży oraz innych źródeł zwiększa niestabilność dochodów.
 - b. Chernick i in.⁵ wskazują, że wyniki empiryczne ich badań zapewniają silne poparcie dla hipotezy, że bardziej zróżnicowana struktura dochodów generuje wpływy wyższe niż te, które opierają się przede wszystkim na podatku od nieruchomości. Jednocześnie podatek od nieruchomości jest zdecydowanie najbardziej stabilnym z podatków, używanym przez miasta. Fakt ten sugeruje, że dochody byłyby bardziej stabilne w czasie w mniej zróżnicowanych miastach. Jednocześnie nie znaleźli oni żadnej różnicy w stabilności dochodów jako funkcji ich dywersyfikacji.
 - c. Jordan i Wagner⁶ w badaniach miast Arkansas wykazali, że jednostki te dywersyfikują swoje struktury dochodów z wykorzystaniem dwóch źródeł przychodów podatkowych (podatek od nieruchomości i podatku od sprzedaży), a niekoniecznie niepodatkowymi źródłami przychodów.
2. Dywersyfikacja poprzez zmianę znaczenia podatku dochodowego lub podatku od sprzedaży:
 - a. Afonso⁷ na podstawie badań hrabstw 35 stanów stwierdza, że wykorzystanie podatków od sprzedaży prowadzi do zwiększenia dochodów własnych, a w niektórych przypadkach – zmniejszenia obciążeń podatkiem od nieruchomości.
 - b. Carroll⁸ w swoich badaniach sugeruje, że chociaż czynniki polityczne i demograficzne wpływają na poziom dywersyfikacji stanowych docho-

⁴ **W.B. Afonso**, *Revenue Portfolio and Expenditures: An Examination of the Volatility of Tax Revenue and Expenditure Patterns during the Great Recession*, *International Journal of Public Administration* 2017/40:10, s. 896–905.

⁵ **H. Chernick, A. Langley, A. Reschovsky**, *Revenue diversification and the financing of large American central cities*, *Public Finance and Management* 2011/11 (2).

⁶ **M.M. Jordan, G.A. Wagner**, *Revenue diversification in Arkansas cities: The budgetary and tax effort impacts*, *Public Budgeting & Finance* 2008/28 (3).

⁷ **W.B. Afonso**, *Lost and found tax dollars: the impact of local option sales taxes on property taxes and own source revenue*, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fall 2015/27 (3).

⁸ **D.A. Carroll**, *Are state governments prepared for fiscal crises? A look at revenue diversification during the 1990s*, *Public Finance Review* 2005/33 (5).

dów podatkowych, czynniki ekonomiczne oraz to, czy stan wykorzystuje podatek dochodowy lub od sprzedaży w celu generowania przychodów stanowią największe determinanty struktur podatkowych.

- c. Stocker⁹ podkreśla, że podatek od sprzedaży oraz podatek dochodowy wydają się dobrze rokować dla dużych ośrodków miejskich, ale każdy przedstawia pewne problemy tendencji do tworzenia lub pogłębiania podatkowych różnic i ryzyko podkreślania niekorzystnych skutków gospodarczych w centrum miasta.
3. Dywersyfikacja poprzez zmianę znaczenia dochodów niepodatkowych:
 - a. Kim¹⁰, analizując zmianę w polityce dochodowej samorządów amerykańskich – zwiększenie znaczenia opłat, dochodzi do wniosku, że trend ten jest szczególnie widoczny w miastach o napiętych dochodach, a pozostałe opierają się na podatku od nieruchomości.
 - b. Schunk i Porca¹¹ wskazują, że ruchy w kierunku zwiększonego salda dochodów wydają się powodować zarówno zmniejszenie zmienności dochodów, jak i zwiększenie wzrostu dochodów.
 - c. Hendrick¹² wykazał, że zróżnicowane (pod względem cech ekonomicznych) gminy w badaniu również bardziej polegają na innych podatkach i opłatach od przedsiębiorstw.

Przyczyn zjawiska dywersyfikacji w polskich samorządach może być wiele. Z pewnością istotnym czynnikiem jest wzrost wydatków związany z prowadzoną polityką inwestycyjną. W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały szereg projektów inwestycyjnych w różnych dziedzinach, przy czym wskazać należy, że co do zasady projekty te nie mają dochodowego charakteru, podobnie większość inwestycji publicznych, a nawet więcej – generować będą dodatkowe wydatki bieżące związane z utrzymaniem powstałych obiektów (Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych¹³). Wydatki bieżące w okresach przyszłych nie są zatem prostą ekstrapolacją wydatków

⁹ **F.D. Stocker**, *Diversification of the local revenue system: income and sales taxes, user charges, federal grants*, National Tax Journal 1976/29; ABI/INFORM Complete.

¹⁰ **Y. Kim**, *Limits of Property Taxes and Charges: City Revenue Structures After the Great Recession*, Urban Affairs Review 2019/55 (1).

¹¹ **D. Schunk, S. Porca**, *State-local revenue diversification, stability, and growth: Time series evidence*, The Review of Regional Studies 2005/35 (3).

¹² **R. Hendrick**, *Revenue diversification: Fiscal illusion or flexible financial management*, Public Budgeting & Finance 2002/22 (4).

¹³ **Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych**, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004*, Warszawa 2005, http://rio.gov.pl/html/analizy/inw_komunalne/dzialalnosc_inw.pdf

bieżących z terażniejszości, z uwzględnieniem wzrostu ogólnego poziomu cen, ale pojawiają się wydatki niewystępujące w przeszłości. Po drugie, rozwiązania w zakresie ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Niezależnie, czy rozważane będą regulacje obowiązujące w ustawie o finansach publicznych z roku 2009, czy też w poprzedniej z 2005 r., poziom długu powiązany jest z poziomem dochodów. W poprzedniej ustawie wskaźnik zadłużenia był zwykłym ilorazem poziomu zadłużenia i poziomu dochodów ogółem oraz spłaty zadłużenia z odsetkami do dochodów ogółem (z uwzględnieniem wyłączeń w liczniku), a zatem wyższe dochody pozwalały na wyższe zadłużenie. Obecnie wpływ poziomu dochodów na możliwości obsługi zadłużenia jest jeszcze bardziej widoczny, gdyż w uproszczeniu oparty jest o nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (dodatkowo ograniczeniem uchwalenia uchwały budżetowej jest zapewnienie co najmniej równowagi pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi). Jeśli zatem założyć, że poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów ma miejsce w odniesieniu do dodatkowych dochodów bieżących, to można uznać, że czynnikiem powodującym dywersyfikację dochodów jest sprostanie wskaźnikom zadłużenia. Kolejnym czynnikiem jest chęć zapewnienia samofinansowania wybranych usług publicznych. Szczególnie w ostatnich latach miejsce miały procesy przekształceń form organizacyjnych mające na celu albo zwiększenie dochodów (patrz poprzednie przyczyny dywersyfikacji), albo zapewnienie większego stopnia pokrycia wydatków na usługę dochodami z opłat za usługę.

3. Analiza dywersyfikacji dochodów własnych bieżących w polskich samorządach

Przeprowadzone badanie podzielone zostało na dwa etapy. W pierwszym wskazano trendy dywersyfikacji dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego w podziale na grupy tych jednostek. W drugim etapie przeprowadzona została szczegółowa analiza wpływu dywersyfikacji dochodów własnych bieżących na poziom tych dochodów per capita. Analiza wstępna dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, natomiast analiza szczegółowa przeprowadzona została na przykładzie powiatów (ziemskich) oraz miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich).

Główne wyniki przedstawiono na wykresach 1 i 2. Generalna tendencja w zakresie zróżnicowania dochodów jest różna w różnych typach jednostek samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie dochodów w województwach przeciętnie ulega zwiększeniu (coraz niższa wartość wskaźnika HHI), natomiast

zmniejsza się w powiatach ziemskich. W gminach oraz w powiatach grodzkich wartość wskaźnika HHI w perspektywie lat 2004–2019 nie ulega większym zmianom. Analogicznie obserwacja wzrostu dochodów własnych bieżących per capita (wykres 2) pozwala wskazać, że gminy oraz powiaty grodzkie to grupa samorządów, w której wartość tego wskaźnika wzrasta, natomiast w przypadku województw oraz powiatów ziemskich widoczna jest stagnacja.

Wybór dochodów własnych bieżących podyktowany jest pożądanymi cechami dochodów własnych, tj. wpływem na ich wysokość¹⁴ oraz ich stabilność. Jeśli bowiem założyć, że jednostki samorządu terytorialnego świadomie kształtują swoje dochody, to są to właśnie dochody własne. Co prawda, można teoretycznie uzasadnić wpływ władz samorządowych na wysokość subwencji ogólnej, a nawet dotacji celowych, lecz jest on nieporównywalnie niższy niż w przypadku dochodów własnych. Po drugie, stabilność jest pożądaną cechą dochodów w długim okresie. Dochody o charakterze incydentalnym, takie jak sprzedaż majątku, mogą mieć istotne znaczenie dla budżetu samorządowego, lecz ich uwzględnienie zaburzać będzie obraz zarówno siły dochodowej, jak i powodować może skokowe zmiany zróżnicowania dochodów.

Miarą wykorzystywaną w analizie (zmienną zależną REVCAP w modelach) są dochody bieżące własne per capita i obejmuje ona dochody oznaczone paragrafami klasyfikacji budżetowej od 001 do 151¹⁵, a zatem nie ujęto ani subwencji ogólnej, ani dotacji celowych, zgodnie z formułą:

$$REVCAP = \frac{REVoper}{POP}$$

gdzie:

REVoper – dochody własne bieżące;

POP – ludność zamieszkująca daną jednostkę samorządu terytorialnego, według stanu na koniec roku.

Stopień zróżnicowania dochodów własnych bieżących w powiatach grodzkich i ziemskich mierzony jest wskaźnikiem Herfindahla-Hirschmana (HHI).

¹⁴ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.

¹⁵ Nie uwzględniono dochodów o charakterze majątkowym, zdefiniowanych w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2.03.2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, tj.: wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, wpłat z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, wpływów ze zbycia praw majątkowych, wpływów ze sprzedaży składników majątkowych.

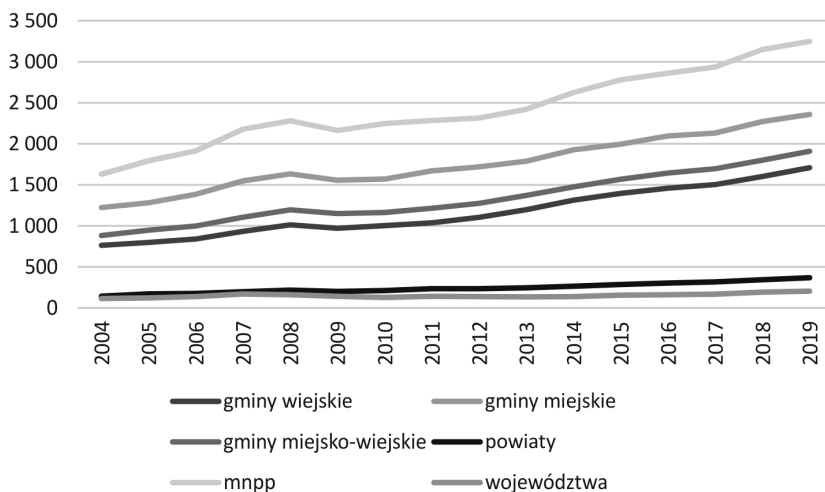
Im wyższa jest wartość tego wskaźnika tym bardziej homogeniczne są dochody, co z punktu widzenia stabilności dochodów jest zjawiskiem niekorzystnym. Wartości obliczone zostały dla dochodów własnych bieżących, zdefiniowanych w analogiczny sposób jak dla zmiennej REVCAP, zgodnie z formułą:

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

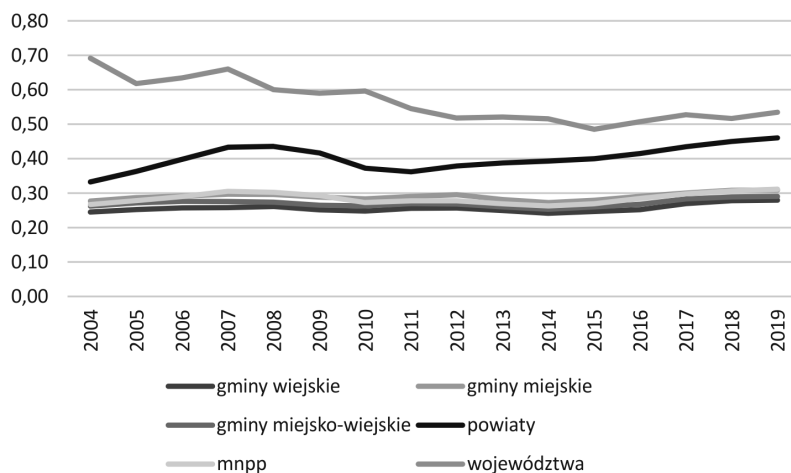
gdzie s_i – udział i -tego źródła dochodów własnych bieżących w dochodach własnych bieżących ogółem.

Wyróżnienie grup jednostek samorządu terytorialnego ze względu na tendencję wskaźnika HHI jest uzasadnieniem dla przyjętej metodyki badawczej. Województwa, ze względu na liczbę, zostały wykluczone. Ograniczając zatem wybór do powiatów i gmin, wybór jednej grupy jednostek samorządu terytorialnego, w której widoczna jest stabilizacja przeciętnej dywersyfikacji (co nie oznacza jej braku pomiędzy jednostkami wchodzącymi w skład tej grupy), oraz drugiej, w której zmiany są widoczne, a także uwzględniając stabilizację oraz zmiany w przypadku dochodów własnych bieżących per capita, pozwoli na lepsze zrozumienie czynników kształtujących dochody, w szczególności znaczenie dywersyfikacji. Ze względu na te przyczyny do szczegółowej analizy wybrano powiaty ziemskie i grodzkie.

WYKRES 1: *Wskaźnik HHI dla dochodów własnych bieżących*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

WYKRES 2: *Dochody własne bieżące per capita (ceny stałe z 2019)*

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

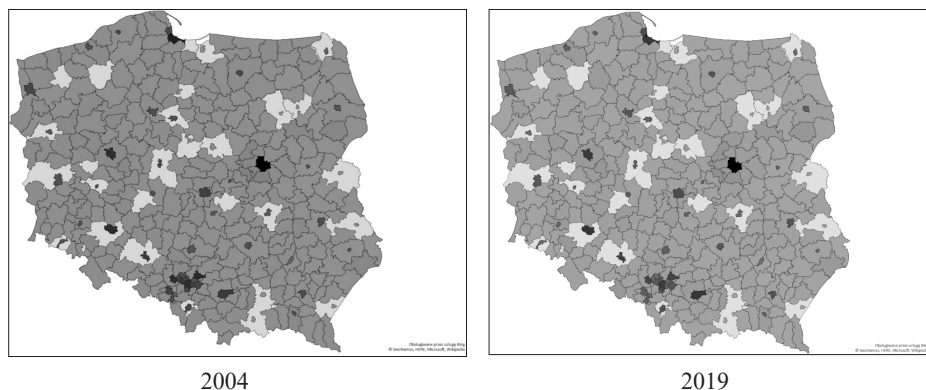
Na potrzeby badania postawiono hipotezę, że wysokość dochodów powiatów zależy od zróżnicowania struktury dochodów oraz bazy dochodowej. Badanie ma zatem odpowiedzieć na pytanie: jak zróżnicowanie dochodów w homogenicznej grupie samorządów wpływa na wysokość tych dochodów. W celu weryfikacji hipotezy wykorzystana zostanie analiza panelowa i metody najmniejszych kwadratów oraz o ustalonych efektach.

Zmienną zależną jest wysokość dochodów bieżących własnych per capita REVCAP. W modelu zastosowano następujące zmienne niezależne:

- HHI – indeks Hirsha-Herfindahla określający zróżnicowanie dochodów;
- POP – ludność zamieszkująca daną jednostkę samorządu terytorialnego według stanu na koniec roku;
- SAL – przeciętne roczne wynagrodzenie brutto (bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób);
- UNEMP – stopa bezrobocia rejestrowanego;
- REGON – liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym;
- EDU – stosunek wydatków bieżących na edukację do sumy dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych na zadania bieżące (w zakresie oświaty).

Podstawowe statystyki opisowe zmiennych przedstawiono w aneksie. Źródłem danych finansowych są sprawozdania budżetowe, a dla pozostałych – Bank Danych Lokalnych GUS.

WYKRES 3: *Przestrzenne zróżnicowanie wskaźnika dochodów własnych bieżących per capita w powiatach grodzkich i ziemskich (ceny stałe z 2019)*



Objaśnienia: Ciemniejszy kolor oznacza wyższy wskaźnik dochodów własnych bieżących per capita.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych oraz Banku Danych Lokalnych.

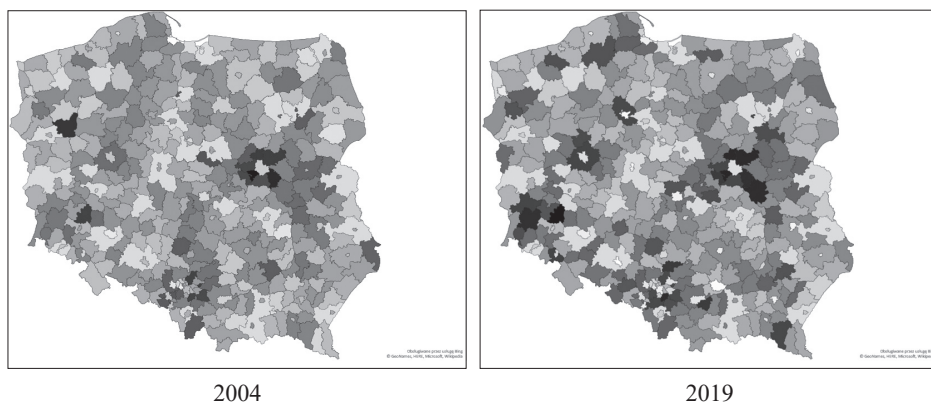
Na wykresie 3 przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie dochodów własnych bieżących per capita w powiatach grodzkich i ziemskich. W celu zapewnienia porównywalności (taka sama skala wartości) wartości wskaźnika przedstawione zostały w cenach stałych z roku 2019. Co naturalne, ze względu na ujęcie także dochodów gminnych, obok powiatowych, w przypadku powiatów grodzkich wskaźniki dla tych jednostek są wyższe niż dla powiatów. Przeciętna wartość wskaźnika dla powiatów wyniosła w 2004 r. – 106,8 zł (142,39 zł w cenach z 2019 r.), natomiast dla miast – 1 222,39 zł (1 629,38 zł), a w 2019 r., odpowiednio: 367,02 zł i 3 248,64 zł. Pomiędzy dwoma kategoriami jednostek samorządu terytorialnego jest zatem ogromna różnica, która nie wynika jedynie z ujęcia dochodów gminnych, a przyczyną występowania wyższej wartości dla powiatów grodzkich może być zatem zbędna rola, którą pełnią miasta na prawach powiatu, z ich urbanizowanego charakteru.

Drugą istotną cechą tego wskaźnika jest jego postępujące zróżnicowanie. Analiza danych z roku 2004 i 2019 (wykres 1) jednoznacznie wskazuje, że w kategoriach różnic pomiędzy powiatami w roku 2019 zróżnicowanie było większe niż w roku 2004.

Na wykresie 4 przedstawiono wartości wskaźników HHI w roku 2004 i 2019 w powiatach. Przeciętnie, co zostało już wskazane na wykresie 1, dywersyfikacja dochodów własnych bieżących ma stabilny poziom w miastach oraz

maleje w powiatach (co wyraźnie widoczne jest na wykresach). Warto jednak wskazać na inne istotne cechy dywersyfikacji dochodów własnych bieżących. Są one mało zdywersyfikowane w powiatach położonych blisko silnego gospodarczo powiatu grodzkiego, np. Warszawy, Gdańska, Poznania czy Wrocławia, natomiast silnie zdywersyfikowane w samych powiatach grodzkich. Co więcej, widoczny jest trend zmniejszania dywersyfikacji, w szczególności we wschodniej części Polski.

WYKRES 4: *Przestrzenne zróżnicowanie wskaźnika dywersyfikacji dochodów własnych bieżących w powiatach grodzkich i ziemskich*



Objaśnienia: Ciemniejszy kolor oznacza wyższy wskaźnik dywersyfikacji dochodów własnych bieżących.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

Populacja (zmienna POP) jest najbardziej uniwersalnym miernikiem bazy podatkowej, czy to w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od nieruchomości, czy innych dochodów własnych bieżących. Dodatkowo zakłada się, że występuje efekt skali, tj. dochody nie wzrastają proporcjonalnie do liczby ludności, ale przyrost dochodów jest wyższy niż przyrost ludności. Ze względu na rozkład zmiennej w estymacji wykorzystano jej logarytm.

Wysokość wynagrodzeń (zmienna SAL) ma za zadanie odzwierciedlać zamożność społeczności lokalnej danego powiatu. Co prawda, ograniczeniem jest definicja *przeciętnego wynagrodzenia brutto*, zgodnie z którą nie są brane pod uwagę przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 9 osób, ale wskaźnik ten jest powszechnie używany. Wpływ wynagrodzenia brutto na wysokość dochodów własnych bieżących jest dwutorowy. Z jednej strony jest wpływ bezpośredni – generowanie wpływów z udziału w podatku dochodowym od

osób fizycznych, z drugiej strony, wpływ pośredni na inne pozycje dochodowe, np. opłaty za usługi czy czynsze, które uwzględniać mogą lokalną siłę nabywczą. Średnia wartość zmiennej SAL w badanym okresie wzrosła z poziomu 36 737 zł do 55 318 zł w powiatach grodzkich oraz z 31 592 zł do 48 519 zł w powiatach ziemskich. Podobnie jak w przypadku populacji w estymacji wykorzystano logarytm zmiennej.

Stopa bezrobocia (UNEMP) ma charakter uzupełniający do wysokości wynagrodzeń i odnosi się do jednostkowo najwydajniejszego źródła dochodów własnych bieżących w powiatach, tj. udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wyższy poziom bezrobocia negatywnie wpływa na wysokość dochodów z tego tytułu, co ostatecznie negatywnie wpływać będzie na poziom dochodów per capita.

Liczba podmiotów gospodarczych na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym (zmienna REGON) odzwierciedla dwa istotne czynniki: przedsiębiorczość (ujmuje m.in. mikroprzedsiębiorstwa) oraz bazę podatkową, zarówno dla udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych jak i od osób prawnych.

Stosunek wydatków bieżących na edukację do dochodów z tytułu subwencji oświatowej (zmienna EDU) wprowadzony został ze względu na fakt, iż przeciętnie jednostki samorządu terytorialnego dopłacają do finansowania oświaty. W badanym okresie w powiatach grodzkich relacja wydatków bieżących na edukację do sumy dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych na zadania bieżące (w zakresie oświaty) wahała się przeciętnie w przedziale 100–134%, natomiast w powiatach – 106–125%. Wartości minimalne i maksymalne wyniosły odpowiednio, w miastach 96,6% (2008) i 184,5% (2005), a w powiatach 58,9% (2010) i 281,7% (2018). W przypadku powiatu grodzkiego zjawisko dopłacania do oświaty jest zatem znacznie istotniejsze niż w przypadku powiatów, co wynika zarówno ze zróżnicowania zadań edukacyjnych (miasta realizują zadania gminy i powiatu), jak i charakteru miast. Z punktu widzenia dochodów relacja ta jest jednak ważna, bowiem wartość wyższa niż 100% oznacza, że samorząd musi użyć dochodów własnych, by sfinansować zadania. Wyższy wskaźnik powinien zatem prowadzić do wyższych dochodów własnych bieżących (dochody majątkowe zgodnie z prawem nie mogą zostać spożytkowane na realizację zadań bieżących).

Podstawowe statystyki opisowe zmiennych przedstawiono w tabeli 1.

TABELA 1: Statystyki opisowe dla zmiennych

Zmienna	Średnia	Odchylenie standardowe	Mediana	Minimum	Maksimum
Powiaty ziemskie					
REVPERCAP	244,0	96,1	224,0	76,2	894,0
HHI	0,4020	0,0902	0,3830	0,1850	0,7370
POP	81 800	41 500	72 100	20 600	366 000
SAL	40 000	7 370	39 200	23 000	97 200
UNEMP	15,1	7,3	14,1	1,1	42,7
REGON	7 010	4 920	5 890	1 150	65 000
EDU	114,0	29,5	106,0	58,9	282,0
Powiaty grodzkie					
REVPERCAP	2 430,0	859,0	2 270,0	1 030,0	6 870,0
HHI	0,2850	0,0424	0,2830	0,1600	0,4280
POP	194 000	24 800	117 000	36 000	1 780 000
SAL	46 100	9 580	44 600	27 100	99 700
UNEMP	10,0	5,4	9,1	1,0	30,1
REGON	27 200	49 400	12 500	3 470	456 000
EDU	128,0	14,8	128,0	96,6	184,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

Model ekonometryczny, wraz z oczekiwanym kierunkiem zależności, skonstruowany na potrzeby badania przedstawiony jest w następujący sposób:

$$REVCAP_{it} = \alpha_1 HHI_{it} + \alpha_2 \log(POP_{it}) + \alpha_3 \log(SAL_{it}) + \alpha_4 UNEMP_{it} + \alpha_5 REGON_{it} + \alpha_6 EDU_{it} + const_{it}$$

- + + - + +

Analizy dokonano przy wykorzystaniu dwóch metod: metody najmniejszych kwadratów oraz analizy panelowej o ustalonych efektach. Wyniki przedstawiono w tabeli 2.

TABELA 2: Wyniki panelowej analizy regresji

Zmienna	Powiaty grodzkie (N = 1 040)				Powiaty ziemskie (N = 3 768)			
	MNK		SE		MNK		SE	
HHI	-4 031,20 280,79	***	-3 012,79 264,86	***	-164,44 11,63	***	-142,74 10,74	***
Log(POP)	-253,77 21,69	**	550,81 323,16	*	-64,23 3,21	***	-158,21 15,31	***
Log(SAL)	2 044,22 75,09	***	2 782,32 91,16	***	296,24 6,34	***	320,58 5,73	***
UNEMP	-40,62 2,63	***	-19,20 3,28	***	-2,64 0,15	***	-2,45 0,16	***
REGON	0,0070 0,0003	***	0,0114 0,0010	***	0,0096 0,0003	***	0,0125 0,0006	***
EDU	10,52 0,82	***	4,31 0,68	***	0,0285 0,0307	***	0,6022 0,0593	***
CONST	-16 469,20 847,28	***	-33 694,40 4 201,09	***	-2 135,58 80,31	***	-1 438,28 187,81	***
R2	0,8337		0,8335		0,5742		0,8079	

Objaśnienia: *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

Zgodnie z oczekiwaniami zmienna REVCAP jest ujemnie zależna od zmiennej HHI, co oznacza, że im większa wartość wskaźnika HHI (mniejsza dywersyfikacja dochodów własnych bieżących), tym niższa wartość REVCAP. Zarówno w przypadku powiatów grodzkich, jak i ziemskich te, w których dywersyfikacja dochodów własnych bieżących jest wyższa, osiągają wyższe dochody. Zarówno zatem w przypadku powiatów ziemskich, w których stopień dywersyfikacji jest niski, jak i w przypadku powiatów grodzkich, gdzie zróżnicowanie jest najwyższe wśród grup jednostek samorządu terytorialnego, strategia zakładająca wykorzystanie możliwie dużej liczby źródeł dochodów własnych bieżących skutkuje wyższymi dochodami. Wskazać należy także, że możliwe są co najmniej trzy wytłumaczenia tego faktu. Po pierwsze, te samorządy powiatowe, które zaczęły stosować strategię dywersyfikacji, nie rezygnowały z dotychczasowych dochodów, a zatem jakiegokolwiek nowe dochody z dotąd niewykorzystanego źródła wpływały pozytywnie na wysokość dochodów per capita. Po drugie, zjawisko, które wystąpić powinno głównie w powiatach grodzkich – substytuowanie ubytku bądź stagnacji jednych źródeł dochodów innymi. Przykładem może być wykorzystanie instrumentów władztwa podatkowego w stosunku do podatków lokalnych

skutkujące niższymi od potencjalnych dochodów, dzięki możliwości wykorzystania innych źródeł dochodów, które uzupełnią powstały w ten sposób ubytek. Po trzecie, strategia bazowania na ograniczonej liczbie źródeł dochodów własnych bieżących w przypadku części powiatów oznacza niższy przyrost dochodów niż ma to miejsce w przypadku powiatów dywersyfikujących dochody. Pamiętać należy także, że na zmiany w dywersyfikacji dochodów własnych bieżących wpływać może zarówno zmiana liczby źródeł tych dochodów, jak i zwiększenie wydajności mniej istotnych źródeł. Jest to konsekwencją przyjętego systemu pomiaru dywersyfikacji, tj. poprzez dochody z określonych źródeł. W tabeli 3 przedstawiono zmiany w wykorzystywanych źródłach dochodów, tj. liczbę powiatów, w których wykorzystano po raz pierwszy bądź zrezygnowano z wykorzystania określonego źródła dochodów własnych bieżących. Przyczyna zmian jest zbliżona w przypadku powiatów ziemskich i grodzkich. W pierwszej grupie widoczne jest wykorzystanie nowych (dotąd niewykorzystywanych) źródeł. Dotyczy to głównie paragrafów 049, 057, 058, 068 i 096, choć są także źródła, które przestają być wykorzystywane – 084. W przypadku powiatów grodzkich o relatywnie porównywalnych zmianach mówić można w odniesieniu do paragrafów 049, 058, 068 i 090 będących jednocześnie wspólnymi instrumentami dywersyfikacji dochodów w obu typach jednostek samorządu terytorialnego.

TABELA 3: *Zmiany w wybranych źródłach dochodów własnych bieżących (2019 w stosunku do 2004)*

Wyszczególnienie		Powiaty ziemskie		Powiat grodzkie	
		A	B	A	B
049	Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw	242		21	
057	Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	152	15		
058	Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	117	17	32	3
059	Wpływy z opłat za koncesje i licencje	111	2	22	1
068	Wpływy od rodziców z tytułu opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej			62	

O b j a ś n i e n i a: A – zwiększanie liczby źródeł dochodów (liczba jednostek, które nie stosowały określonego źródła w 2004, ale stosowały w 2019); B – zmniejszanie liczby źródeł dochodów (liczba jednostek, które nie stosowały określonego źródła w 2019, ale stosowały w 2004).

Ź r ó d ł o: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

We wszystkich przypadkach istotna statystycznie jest zmienna SAL opisująca przeciętne roczne wynagrodzenie. Wpływ tej zmiennej na dochody własne bieżące per capita jest pozytywny i silniejszy w powiatach grodzkich niż w powiatach ziemskich. Kierunek zależności jest zgodny z przewidywaniami, co wynika z dwóch faktów. Po pierwsze, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych są jednostkowo najważniejszym dochodem własnym bieżącym, a ich wysokość jest funkcją wysokości wynagrodzeń na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, domniemać można, iż wyższe wynagrodzenia będą pozytywnie wpływać na skłonność do poniesienia wyższych obciążeń na rzecz budżetu, np. opłat za wybrane usługi samorządowe. Silniejsza zależność w przypadku powiatów grodzkich będzie konsekwencją wyższego udziału podatku dochodowego od osób fizycznych.

Podobną wartość informacyjną ma zmienna REGON – we wszystkich przypadkach jest dodatnia, a siła zależności jest większa w przypadku powiatów grodzkich. Zmienne SAL i REGON nie są jednak ze sobą silnie skorelowane (wskaźnik korelacji Pearsona wynosi w powiatach grodzkich i ziemskich odpowiednio: 0,3825 oraz 0,2606), oprócz stosunkowo oczywistego powiązania liczby podmiotów gospodarczych oraz wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych.

Wątpliwe jest znaczenie zmiennej EDU w przypadku modelu dla powiatów grodzkich. Gdy zastosowano metodę MNK, to zmienna ta jest statystycznie istotna i wpływ na zmienną zależną jest dodatni. Zgodnie z przewidywaniem zatem wyższy poziom dofinansowania zadań edukacyjnych przez powiaty doprowadza do sytuacji, w której w wyniku podjętych decyzji osiągają one wyższe dochody własne bieżące. Innymi słowy, niedofinansowanie zadań oświatowych (niewystarczająca subwencja oświatowa) motywuje powiaty do poszukiwania dodatkowych dochodów, które będą mogły zostać spożytkowane na cele oświatowe.

Analiza zróżnicowania stopnia dywersyfikacji dochodów własnych bieżących (wykres 2) oraz wpływu dywersyfikacji na poziom dochodów własnych bieżących per capita skłania do zadania pytania o instrumenty wykorzystywane przez powiaty w celu dywersyfikacji. By wyciągnąć prawidłowe wnioski, dokonaj należy dwóch istotnych założeń. Po pierwsze, katalog dochodów własnych bieżących obu badanych typów jednostek samorządu terytorialnego określony został ustawami, a zatem jednostki te mogą w ograniczonym zakresie korzystać z nowych źródeł dochodów – sytuacja taka będzie miała miejsce jedynie w sytuacji, gdy ustawa określiła źródło dochodów, ale dotąd nie było ono wykorzystywane przez samorząd. Po drugie, sytuacja gospodarcza w różnym stopniu wpływa na wydajność określonego źródła dochodów. Dochody takie jak wpływy z tytułu

udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych należeć będą do grupy dochodów bardzo wrażliwych na sytuację gospodarczą, natomiast podatek od nieruchomości – do grupy słabo wrażliwych dochodów. O świadomej dywersyfikacji nie można zatem mówić w każdym przypadku, gdy dochody z jednego źródła będą wzrastać w większym tempie niż pozostałe, ale jeśli dodatkowo władze samorządowe mają realny wpływ na wysokość tych dochodów.

TABELA 4: Przeciętne wartości grup dochodów własnych bieżących per capita

Lata	PIT	CIT	Podatki lokalne	Podatki inne	Opłaty za usługi	Opłaty	Dochody bieżące z majątku	Pozostałe
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Powiaty grodzkie*								
2004	485	52	357	41	49	90	77	71
2005	577	57	378	45	62	99	73	83
2006	661	64	395	55	66	97	84	60
2007	817	81	421	82	75	95	84	72
2008	892	87	452	78	90	104	87	96
2009	840	72	468	60	108	98	101	102
2010	830	71	492	67	116	135	109	152
2011	910	77	524	64	148	134	119	115
2012	941	79	570	58	170	132	125	121
2013	982	69	599	57	178	185	133	117
2014	1 057	70	616	61	178	266	138	128
2015	1 140	79	643	63	181	265	143	125
2016	1 214	85	665	71	167	274	111	112
2017	1 305	98	704	81	173	277	114	74
2018	1 461	112	744	87	182	287	115	91
2019	1 589	130	736	93	187	310	119	84
2018 /2019*	328%	248%	206%	230%	384%	343%	154%	118%
Powiaty ziemskie**								
2004	45	3	x	x	14	38	4	3
2005	64	3	x	x	18	40	4	2
2006	74	4	x	x	20	30	4	2

TABELA 4 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2007	92	5	x	x	23	28	5	4
2008	106	5	x	x	26	30	5	6
2009	96	5	x	x	31	27	6	7
2010	96	4	x	x	35	35	6	9
2011	108	5	x	x	46	40	6	7
2012	114	6	x	x	50	40	7	4
2013	122	5	x	x	54	40	7	5
2014	133	5	x	x	58	45	7	5
2015	145	5	x	x	61	49	7	4
2016	156	5	x	x	65	48	7	4
2017	172	6	x	x	70	47	7	2
2018	195	7			76	49	6	2
2019	216	7	x	x	84	52	6	1
2018 /2019**	476%	223%	x	x	607%	136%	163%	54%

Objaśnienia: * średni wzrost dochodów własnych bieżących per capita wyniósł 265%;
** średni wzrost dochodów własnych bieżących per capita wyniósł 344%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

Mając to na względzie, wskazać można trendy dywersyfikacji dochodów własnych (tabela 4). W celu ułatwienia analizy dochody własne bieżące pogrupowano. Średni wzrost dochodów własnych bieżących w powiatach grodzkich w latach 2004–2019 wyniósł 265%, natomiast w powiatach ziemskich – 344%. Te wartości uznać można za benchmark, do którego powinny być porównywane wskaźniki wzrostu grup dochodów. Dynamika wyższa niż ww. widoczna jest w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, opłat za usługi – w obu typach jednostek samorządu terytorialnego oraz opłat – tylko w przypadku powiatów grodzkich.

TABELA 5: *Udział wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych bieżących*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Powiaty grodzkie	40,3	41,2	43,2	45,4	46,0	44,7	42,4	42,2	41,9	41,1	40,8	41,7	44,4	46,1	47,7	49,1
Powiaty ziemskie	46,5	53,2	59,0	63,4	63,4	60,9	56,4	54,9	56,1	56,7	57,1	58,1	59,5	61,3	62,9	63,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych.

Analiza pierwszego źródła dochodów nastęrcza szeregu problemów. Jak wskazano, w założeniach do modelu powszechnie uważa się, że wpływy z tego podatku uzależnione są od sytuacji gospodarczej, a zatem nie spełniają drugiego warunku uznania ich za instrument dywersyfikacji dochodów. P. Galiński¹⁶ w swoich badaniach, co prawda, wskazuje, że wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych charakteryzuje względna stabilność znaczenia w dochodach własnych, a jednocześnie zachowany jest warunek zasadności zaliczenia tego źródła dochodów do dochodów własnych, zatem należałoby uznać, że wyższe wpływy z tego podatku zależą od działań władz lokalnych (w tym przypadku działań pośrednich). Mając jednak na względzie kontrowersyjność zaliczania tego źródła do dochodów własnych, do oceny podejść należy z ostrożnością. Co więcej, co do udziału w dochodach własnych bieżących, wpływy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych są na pierwszym miejscu, a zatem w rzeczywistości dochody z tego tytułu zwiększające się w tempie wyższym niż pozostałe dochody oznaczają zjawisko przeciwne dywersyfikacji – postępującą koncentrację dochodów.

Najwyższy wzrost odnotowany został jednak w przypadku opłat za usługi. Biorąc pod uwagę znaczenie dochodowe tego źródła, faktycznie uznać należy, że relatywny wzrost dochodów z tego tytułu doprowadza do dywersyfikacji dochodów. W przypadku powiatów grodzkich dodatkowo dywersyfikacja dochodów tworzona jest przez opłaty (niebędące opłatami za usługi, np. opłata targowa, opłata za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, *etc.*). Nie podważając znaczenia tego źródła dochodów dla dywersyfikacji, wskazać warto, że wzrost ten jest spowodowany wprowadzeniem opłaty za gospodarowanie odpadami.

¹⁶ P. Galiński, *Stabilność dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, Zarządzanie i Finanse 2015/4.

4. Zakończenie

Celem badania było określenie siły wpływu dywersyfikacji, z uwzględnieniem innych czynników ekonomicznych, na wysokość dochodów własnych bieżących per capita w powiatach. Zwiększenie dywersyfikacji dochodów (zmniejszenie wartości wskaźnika HHI) o 0,1 skutkuje wzrostem dochodów własnych bieżących per capita o 301–403 zł (12,4–16,6% średniej) w powiatach grodzkich oraz o mniej niż 14,3–16,4 zł (5,8–6,6% średniej) w przypadku powiatów ziemskich. Przyczyny takiego zjawiska są dwie: zwiększanie liczby wykorzystywanych źródeł dochodów własnych bieżących oraz zwiększanie wydajności już istniejących. W obu grupach powiatów widoczny jest wzrost liczby źródeł dochodów, ale jednocześnie zwiększanie wydajności już istniejących. Drugi ze wspomnianych procesów widoczny jest szczególnie w przypadku dochodów z tytułu opłat za usługi. Dynamika tych dochodów była wyższa nawet niż dynamika dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Oznacza to, że powiaty jako instrument dywersyfikacji w największym stopniu wykorzystują właśnie opłaty za usługi. Uzasadnieniem tego trendu może być status prawny dochodów. W przypadku podatków PIT i CIT jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają władztwa podatkowego, w przypadku opłat jest ono ograniczone, natomiast w przypadku opłat za usługi istnieje elastyczność ich wykorzystania. Sprawia to, że w powiatach grodzkich udział tego źródła w dochodach własnych bieżących wzrósł z 11,91 do 21,17%.

Aneks: Tablica korelacji

Powiaty ziemskie

HHI	REVPERCAP	POP	SAL	UNEMP	REGON	EDU	
1,0000	0,2331	0,3225	0,3777	-0,4098	0,4107	0,1730	HHI
	1,0000	0,1658	0,6763	-0,5077	0,3808	0,1263	REVPERCAP
		1,0000	0,1325	-0,2293	0,8844	0,0610	POP
			1,0000	-0,5466	0,2606	0,1649	SAL
				1,0000	-0,2839	-0,1396	UNEMP
					1,0000	0,0929	REGON
						1,0000	EDU

Powiaty grodzkie

HHI	REVPERCAP	POP	SAL	UNEMP	REGON	EDU	
1,0000	-0,3293	-0,3526	-0,1678	0,0526	-0,3094	-0,0111	HHI
	1,0000	0,5552	0,7848	-0,6665	0,5961	0,4876	REVPERCAP
		1,0000	0,3615	-0,2874	0,9739	0,3317	POP
			1,0000	-0,6029	0,3825	0,3432	SAL
				1,0000	-0,2981	-0,2905	UNEMP
					1,0000	0,3269	REGON
						1,0000	EDU

Bibliografia

- Afonso W.B.**, *Lost and found tax dollars: the impact of local option sales taxes on property taxes and own source revenue*, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Fall 2015/27 (3).
- Afonso W.B.**, *Revenue Portfolio and Expenditures: An Examination of the Volatility of Tax Revenue and Expenditure Patterns during the Great Recession*, *International Journal of Public Administration* 2017/40:10.
- Carroll D.A.**, *Are state governments prepared for fiscal crises? A look at revenue diversification during the 1990s*, *Public Finance Review* 2005/33 (5).
- Chernick H., Langley A., Reschovsky A.**, *Revenue diversification and the financing of large American central cities*, *Public Finance and Management* 2011/11 (2).
- Galiński P.**, *Stabilność dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, *Zarządzanie i Finanse* 2015/4.
- Hendrick R.**, *Revenue diversification: Fiscal illusion or flexible financial management*, *Public Budgeting & Finance* 2002/22 (4).
- Jordan M.M., Wagner G.A.**, *Revenue diversification in Arkansas cities: The budgetary and tax effort impacts*, *Public Budgeting & Finance* 2008/28 (3).
- Kim Y.**, *Limits of Property Taxes and Charges: City Revenue Structures After the Great Recession*, *Urban Affairs Review* 2019/55 (1).
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych**, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004*, Warszawa 2005, <https://rio.gov.pl/108/31/dzialalnosc-inwestycyjna-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-latach-1999-2004.html>, stan na 10.12.2019 r.
- Markowitz H.**, *Portfolio selection*, *The Journal of Finance* 1952/7.1.
- Ministerstwo Finansów**, *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018*, Warszawa 2019.
- Musgrave R.A.**, *Who Should Tax, Where, and What?*, w: Charles E. McLure, Jr. (red.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra 1983.
- Schunk D., Porca S.**, *State-local revenue diversification, stability, and growth: Time series evidence*, *The Review of Regional Studies* 2005/35 (3).
- Stocker F.D.**, *Diversification of the local revenue system: income and sales taxes, user charges, federal grants*, *National Tax Journal* 1976/29; ABI/INFORM Complete.
- Swianiewicz P.**, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.

Marcin BĘDZIESZAK

DIVERSIFICATION OF OPERATING OWN-SOURCE REVENUES AND THEIR AMOUNT IN LARGE CITIES AND DISTRICTS IN POLAND

Abstract

Background: Local government units in their activities implement a revenue policy, which should be observed in terms of more effective use of non-tax revenue sources, such as fees or property income, or the introduction of new sources. Therefore, the effect of revenue diversification can be observed in local governments.

Research purpose: The aim of the study was to determine the strength of diversification effects of operating own-source revenues, taking into account other economic factors, on the amount of per capita revenues in cities and districts in Poland. To achieve the objective, panel analysis was used separately for all large cities and districts.

Methods: The results were estimated using two methods: ordinary least squares and panel analysis with fixed effects. Diversification of operating own-source revenues was measured with the use of the Herfindahl-Hirsh index.

Conclusions: The conducted study confirmed the hypothesis of a negative relation between operating own-source revenues per capita and the HHI index, i.e. with increased diversification the amount of operating own-source revenues of per capita increases. This increase is 301–403 zł in large cities and less than 17 zł in the districts, when the HHI index decline is 0,1. In addition, factors significantly and unambiguously affecting the amount of the revenues are: wages and the number of companies operating in the districts – in both cases the effect is positive.

Keywords: local finance, revenues diversification, fees, user charges, large cities, districts.