

Marcin Będzieszak

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: marcin.bedzieszak@usz.edu.pl

INSTRUMENTY DYWERSYFIKACJI DOCHODÓW WŁASNYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU

TOOLS FOR OWN-SOURCE REVENUES DIVERSIFICATION IN LARGE CITIES IN POLAND

DOI: 10.15611/pn.2017.485.03

JEL Classification: H27, H71, H72

Streszczenie: Celem artykułu jest określenie grup dochodów własnych bieżących, które są wykorzystywane przez miasta na prawach powiatu w celu dywersyfikacji. Analiza literatury pozwoliła zdefiniować trzy trendy dywersyfikacji: poprzez zmianę znaczenia podatku od nieruchomości; podatku dochodowego oraz dochodów niepodatkowych. Analiza ilościowa przeprowadzona została na podstawie zdefiniowanych grup dochodów, przy założeniu podziału miast na prawach powiatu na dwie grupy w oparciu o kierunek zmiany wskaźnika HHI pomiędzy rokiem 2015 a 2004. Wykazano, że istnieje współzależność pomiędzy wzrostem dochodów własnych bieżących *per capita* a wzrostem dywersyfikacji tych dochodów, co potwierdza fakt, że miasta, utrzymując określoną wydajność najważniejszych pod względem wpływów dochodów, zwiększają wydajność pozostałych. Jednocześnie wskazano, że grupą dochodów różnicującą dwa typy miast są dochody bieżące z majątku, a w dalszej kolejności są to opłaty (o charakterze daninowym) oraz pozostałe dochody własne.

Słowa kluczowe: dywersyfikacja, dochody własne, budżety samorządowe.

Summary: The aim the article is to identify groups of own-source revenues that are used to diversify by large cities in Poland Literature review allowed to define three trends in diversification: by changing the meaning of real estate tax; income tax and non-tax revenues. The quantitative analysis was conducted on the basis of defined own-source revenues groups, based on the division of the cities into two groups, based on the direction of the change in the HHI, between 2015 and 2004. It has been shown that there is a correlation between growth in operating own-source revenues per capita and an increase of the diversification of these revenues, which confirms the fact that cities maintain a certain performance in terms of revenue receipts, they increase the efficiency of those less efficient. At the same time it was pointed out that the revenues group which distinguishing two types of cities is operating revenues from property, and subsequently fees (levies) and other operating revenues.

Keywords: user charges, own revenues, local governments' budgets.

1. Wstęp

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, składają się m.in. z podatków i opłat lokalnych, na których wysokość jednostki te mają wpływ. Ograniczeniem konstrukcji katalogu jest wydajność gromadzonych w ten sposób dochodów.

Zmiany w strukturze osiąganych dochodów spowodowane mogą być dwoma głównymi czynnikami: polityką dochodową oraz zmianami systemowymi. W pierwszym przypadku samorządy, głównie w poszukiwaniu dodatkowych dochodów, zwiększają wydajność wybranych źródeł. Uwzględnić należy jednak także fakt osiągania zmniejszonych dochodów z tytułu podatków lokalnych ze względu na wykorzystanie instrumentów władztwa podatkowego, jednak w szczególności w przypadku miast na prawach powiatu wykorzystanie tego instrumentu, a co za tym idzie uszczuplone dochody, nie są znaczne. Co do zasady zatem pierwszy trend widoczny będzie w zwiększaniu wybranych pozycji dochodów, np. opłat za wybrane usługi publiczne. W drugim przypadku zwiększenie wydajności określonego źródła dochodów jest konsekwencją zmian o charakterze ustawowym – za przykład posłużyć może wprowadzenie opłaty za gospodarowanie odpadami.

Celem artykułu jest określenie grup dochodów własnych bieżących, które są wykorzystywane do dywersyfikacji tej kategorii dochodów przez miasta na prawach powiatu. By cel ten osiągnąć, dokonana zostanie analiza ilościowa współzależności pomiędzy grupami dochodów a stopniem dywersyfikacji dochodów własnych bieżących.

2. Dywersyfikacja 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 Markowitza [1952] sprzyja stabilności. W klasycznym modelu Markowitza dywersyfikacja dotyczyła portfela instrumentów finansowych, a miała ona doprowadzić do stabilności stopy zwrotu. Jeśli jednak model ten zaadaptować na potrzeby finansów samorządowych, a w szczególności do dochodów, można go 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'a [1983]

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 zwiększeniem 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 w 2015 roku 6,25% [Ministerstwo Finansów 2016].

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

1. Dywersyfikacja poprzez zmianę znaczenia podatku od nieruchomości:

a. Chernick i in. [2011] 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.

b. Jordan i Wagner [2008] 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 niekoniernie niepodatkowymi źródłami przychodów.

2. Dywersyfikacja poprzez zmianę znaczenia podatku dochodowego:

a. Carroll [2005] w swoich badaniach sugeruje, że chociaż czynniki polityczne i demograficzne wpływają na poziom dywersyfikacji stanowych dochodów podatkowych, czynniki ekonomiczne oraz to, czy stan wykorzystuje podatek dochodowy lub od sprzedaży w celu generowania przychodów, stanowią największe determinanty struktur podatkowych.

b. Stocker [1976] 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. Schunk i Porca [2005] wskazują, że ruchy w kierunku zwiększonego salda dochodów wydają się powodować zarówno zmniejszenie zmienności dochodów, jak i zwiększenie wzrostu dochodów.

b. Hendrick [2002] 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 wiele 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 Obrachunkowych 2005]. 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, poziom obsługi długu powiązany jest z poziomem dochodów. 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. Instrumenty dywersyfikacji dochodów własnych bieżących w działaniach miast na prawach powiatu

Analiza przeprowadzona zostanie przy założeniu podziału miast na prawach powiatu na dwie grupy w oparciu o kierunek zmiany wskaźnika HHI pomiędzy rokiem 2015 a 2004. Przedmiotem badania będzie dynamika zmiennych i korelacja pomiędzy zmiennymi oraz dynamiką zmiennych.

Miarą dywersyfikacji dochodów własnych bieżących będzie wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI), który w wersji dostosowanej do finansów publicznych określa koncentrację dochodów publicznych. Obliczany będzie 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.

Badaniem objęto 65¹ miast na prawach powiatu w okresie 2004–2015.

¹ Z grupy badawczej wyłączono m. Wałbrzych, które dopiero od 2013 roku ma status miasta na prawach powiatu, ze względu na zapewnienie porównywalności.

Ze względu na znaczną liczbę pojedynczych źródeł dochodów własnych dokonano ich agregacji w grupy, które posłużą do przeprowadzenia analizy w dalszej części artykułu. Zawartość grup dochodów jest następująca²:

- Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT).
- Udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT).
- Podatki lokalne (podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny, podatek leśny).
- Podatki inne (zryczałtowany podatek dochodowy od osób fizycznych; podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej; podatek od spadków i darowizn; podatek od czynności cywilnoprawnych).
- Opłaty za usługi (wpływy z usług, par. 083).
- Opłaty (opłata od posiadania psów, opłata uzdrowskowa pobierana w gminach posiadających status gminy uzdrowskiej, opłata produktowa, opłata skarbo-wa, opłata komunikacyjna, opłata targowa, opłata miejscowa, opłata administracyjna, opłata eksploatacyjna, opłata za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, inne lokalne opłaty pobierane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, różne opłaty).
- Dochody bieżące z majątku (opłaty za trwałe zarząd, użytkowanie i służebności; wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze, dywidendy, odsetki).
- Pozostałe dochody własne bieżące³ (dochody własne bieżące niewymienione w pozostałych grupach).

Podstawowe statystyki opisowe dla grup dochodów przedstawiono w tabeli 1.

W celu zapewnienia porównywalności wartości dochodów własnych bieżących odniesione one zostały do liczby osób zamieszkujących miasta zgodnie z danymi Banku Danych Lokalnych GUS (<http://bdl.stat.gov.pl>) za kolejne lata.

W tabeli 2 przedstawiono podstawowe statystyki opisowe dla wskaźnika HHI obliczonego dla dochodów własnych bieżących miasta na prawach powiatu w latach 2004 i 2015. Warto uwypuklenia są wnioski wynikające z analizy tych danych. Po pierwsze, przeciętnie wartość wskaźnika nie ulega dużym zmianom. Jednak obserwacja wartości minimalnej i maksymalnej dostarcza dodatkowej informacji – przy relatywnie stałej wartości maksymalnej, wartość minimalna wzrasta, co oznacza, że wewnątrz miast mają coraz mniejsze zróżnicowania dywersyfikacji.

Jeśli jednak dokonać analizy wartości wskaźnika HHI w podziale na grupy miast uwzględniające trend wartości, wnioski są dużo dalej idące, szczególnie w powiązaniu z wysokością osiągniętych dochodów własnych bieżących *per capita*

² Podobny podział zastosowała M. Kogut-Jaworska [2011, s. 319–331].

³ Dochody te stanowiły w badanym okresie średnio od 1,2 do 8,12% dochodów własnych bieżących.

Tabela 1. Podstawowe statystyki opisowe dochodów własnych bieżących *per capita* w miastach na prawach powiatu w latach 2004–2015

	2004				2015			
	średnia	odchylenie standard.	minimum	maksimum	średnia	odchylenie standard.	minimum	maksimum
PIT	485	139	312	1 233	1 140	269	790	2 452
CIT	52	52	6	307	79	52	20	337
Podatki lokalne	357	126	228	965	643	202	443	1 701
Podatki inne	41	28	13	209	63	41	5	254
Opłaty za usługi	49	70	0	342	181	125	34	687
Opłaty	91	35	43	248	269	82	117	536
Dochody bieżące z majątku	102	100	19	503	175	156	37	884
Pozostałe dochody bieżące	46	78	19	503	95	78	37	884

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Tabela 2. Podstawowe statystyki opisowe wskaźnika HHI dla dochodów własnych bieżących w miastach na prawach powiatu

	2004	2015
Średnia	0,2670	0,2683
Odchylenie standardowe	0,0397	0,0388
Minimum	0,1598	0,1926
Maksimum	0,3469	0,3544

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

(tab. 3). W badanym okresie wartość wskaźnika HHI w miastach, w których widoczny jest trend wzrostu dywersyfikacji, spadła o ok. 11%, a w drugiej grupie miast wzrosła o 13%.

Wnioskiem nasuwającym się z analizy tych danych jest, że wzrost wysokości dochodów własnych bieżących *per capita* jest skorelowany ze wzrostem dywersyfikacji.

W celu wyciągnięcia szerszych wniosków badane miasta podzielono na dwie grupy (tab. 3): te, w których wystąpił wzrost dywersyfikacji dochodów własnych bieżących *per capita*, oraz te, w których nastąpił spadek. Porównanie tych grup pozwala na wskazanie zależności dochodów własnych bieżących od dywersyfikacji. Wartość dochodów własnych bieżących *per capita* w pierwszej grupie wzrosła przeciętnie 2,33-krotnie, podczas gdy w drugiej – 2-krotnie. Jednocześnie wartość minimalna wzrosła w obu przypadkach w podobnym stopniu (odpowiednio 2,21 i 2,26), a wartość maksymalna wzrosła 2,15 razy w pierwszej grupie i jedynie 1,86-krotnie w drugiej grupie. Oznacza to, że o ile dochody własne bieżące *per*

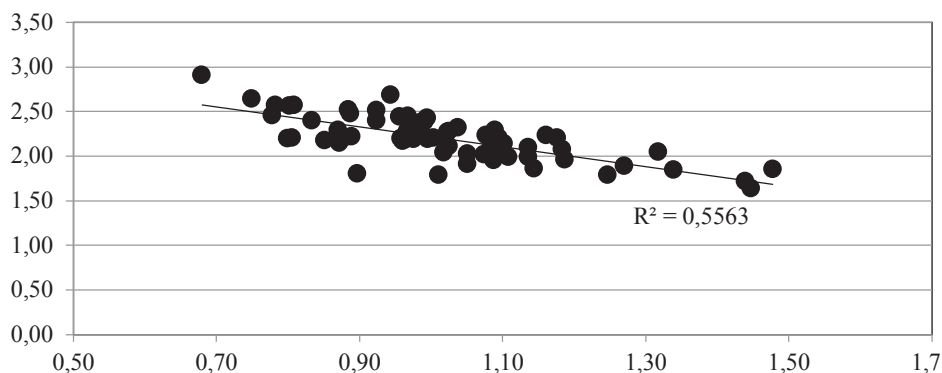
capita w grupie o malejącej dywersyfikacji zmieniają się proporcjonalnie, to w przypadku miast, w których dywersyfikacja wzrosła, w większym stopniu wzrosła też wartość dochodów, a także wzrost ten był bardziej równomierny, gdyż średnia i maksymalna wartość dochodów wzrosła w podobnym stopniu.

Tabela 3. Zmiany wskaźnika HHI i dochodów własnych bieżących *per capita* w miastach na prawach powiatu (2015/2004)

Wyszczególnienie		HHI		Dochody własne bieżące <i>per capita</i>		
		2004	2015	2004	2015	2015 /2004
Miasta, w których nastąpił wzrost dywersyfikacji dochodów własnych bieżących (spadek HHI), <i>N</i> = 33	Średnia	0,2850	0,2547	1193	2775	2,33
	Odchylenie standardowe	0,0303	0,0330	367	726	1,98
	Minimum	0,2239	0,1926	809	1787	2,21
	Maksimum	0,3469	0,3367	2794	5998	2,15
Miasta, w których nastąpił spadek dywersyfikacji dochodów własnych bieżących (wzrost HHI), <i>N</i> = 32	Średnia	0,2484	0,2824	1254	2511	2,00
	Odchylenie standardowe	0,0401	0,0398	411	704	1,72
	Minimum	0,1598	0,2076	776	1751	2,26
	Maksimum	0,3165	0,3544	2489	4630	1,86

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Jest to potwierdzone przez korelację tempa zmian wskaźnika HHI i dochodów własnych bieżących *per capita* (rys. 1). Biorąc pod uwagę poszczególne obserwacje oraz długookresową dynamikę, zauważyć można tendencję pomiędzy zmiennymi.



Rys. 1. Wzrost dochodów własnych bieżących *per capita* a wzrost wskaźnika HHI (2015/2004)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Aby możliwa była odpowiedź na pytanie, które grupy dochodów kreują wzrost dochodów własnych *per capita* w miastach, w których zwiększeniu ulega dywersyfikacja tych dochodów, dokonać należy dezagregacji dochodów na grupy oraz analizy wzrostu w tych grupach. Syntetyczne wyniki zaprezentowano w tabeli 4 – wyniki przedstawiono w podziale na grupy dochodów oraz grupy miast (ze względu na kierunek zmian dywersyfikacji).

Tabela 4. Średnia dynamika grup dochodów własnych bieżących *per capita* w miastach na prawach powiatu (2015/2004)

Wyszczególnienie	Miasta, w których nastąpił wzrost dywersyfikacji dochodów własnych bieżących (spadek HHI)	Miasta, w których nastąpił spadek dywersyfikacji dochodów własnych bieżących (wzrost HHI)	Ogółem
Dochody własne bieżące	2,36	2,04	2,20
PIT	2,37	2,38	2,38
CIT	1,96	1,80	1,88
Podatki lokalne	1,82	1,83	1,82
Podatki inne	1,59	1,67	1,63
Opłaty za usługi	12,69	10,27	11,46
Opłaty	3,48	2,85	3,16
Dochody bieżące z majątku	2,69	1,73	2,20
Pozostałe dochody bieżące	8,18	2,54	5,32

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

Grupy dochodów można w oparciu o przedstawione dane podzielić na te, w przypadku których dynamika zmian jest w małym stopniu zależna od kierunku dywersyfikacji, oraz te, w których jest zależna w większym stopniu. Pierwsza grupa charakteryzuje się podobną dynamiką grup dochodów w obu grupach miast i co warto podkreślić, obejmuje najwydajniejsze dochodowo źródła, tj. udział w PIT, podatki lokalne i inne podatki. Oznacza to, że miasta są podobne, biorąc pod uwagę decyzje w zakresie władztwa podatkowego (w przypadku podatków lokalnych) lub zmian bazy podatkowej (m.in. PIT). Jednocześnie, w przypadku pozostałych grup dochodów, widoczne są różnice w tempie wzrostu pomiędzy dwoma grupami miast. Relatywnie najwyższa różnica widoczna jest w przypadku „pozostałych dochodów bieżących”, ale także w mniejszym stopniu w przypadku opłat za usługi, opłat (o charakterze daninowym) oraz dochodów bieżących z majątku. Oznacza to, że właśnie te grupy dochodów są wykorzystywane przez miasta w celu dywersyfikacji dochodów.

O ile analiza grupy „pozostałych dochodów bieżących” ze względu na jej zróżnicowanie może być bezcelowa, o tyle w przypadku kolejnych grup jest to w pełni uzasadnione. Miasta w celu pozyskania dodatkowych dochodów, skutkujących zwiększoną dywersyfikacją, wykorzystują te instrumenty dochodowe, w przypadku których mają większą elastyczność. W przypadku podstawowych źródeł dochodów własnych bieżących, tj. podatków lokalnych oraz udziału w PIT, możliwości są ograniczone prawnie lub ekonomicznie (baza podatkowa), a jednocześnie w miastach widoczna jest tendencja ograniczania wykorzystania władztwa podatkowego (np. obniżenia stawek) w przypadku podatków lokalnych. Z tego powodu dynamika wpływów z tych tytułów jest ograniczona i stabilna. Jedynie w przypadku dodatkowych, ale jednocześnie mniej wydajnych, dochodów własnych możliwe jest zwiększenie wpływów. Warto wskazać, że te źródła dochodów (opłaty, opłaty za usługi, dochody bieżące z majątku) są wykorzystywane w większym stopniu przez obie grupy miast, tj. w obu przypadkach dynamika wzrostu dochodów jest wyższa od przeciętnej, ale to właśnie miasta zaliczone do grupy dywersyfikujących dochody wykorzystują je w większym stopniu niż inne.

Tak samo jak w przypadku współzależności wzrostu dochodów własnych bieżących *per capita* i wzrostu dywersyfikacji (rys. 1), ważna jest siła współzależności pomiędzy wzrostem poszczególnych grup dochodów własnych bieżących *per capita* a wzrostem dywersyfikacji. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 5. Wskazane wcześniej grupy dochodów własnych bieżących *per capita*, wykazujące ponadprzeciętny wzrost w miastach charakteryzujących się wzrostem dywersyfikacji dochodów własnych bieżących, są jednocześnie tymi, w przypadku których występuje najsilniejsza współzależność ich wzrostu ze wzrostem wskaźnika HHI (wyjątkiem są opłaty za usługi). Wzrost wpływów z tych źródeł (opłaty, dochody bieżące z majątku oraz pozostałe dochody bieżące) w największym stopniu jest skorelowany ze wzrostem dywersyfikacji. Warto także dodać, że co do wartości bezwzględnej, relatywnie wysoki jest też wskaźnik korelacji dla wzrostu dochodów z tytułu udziału w PIT, choć w tym przypadku wskazuje on na spadek dywersyfikacji. Jest to konsekwencją wysokiego udziału dochodów z tego tytułu w dochodach własnych bieżących: w 2005 r. wyniósł on ok. 40%, a w 2015 r. 43,7%, a zatem dalszy wzrost dochodów z tytułu udziału w PIT przy założeniu niższego wzrostu pozostałych grup powoduje zmniejszenie dywersyfikacji (wzrost wskaźnika HHI).

Tabela 5. Wskaźnika korelacji Pearsona pomiędzy wzrostem wskaźnika HHI a wzrostem grup dochodów własnych bieżących w miastach na prawach powiatu ($n = 65$)

Wyszczególnienie	r
PIT	0,23
CIT	-0,12
Podatki lokalne	0,07
Podatki inne	0,03
Opłaty za usługi	-0,06
Opłaty	-0,32
Dochody bieżące z majątku	-0,44
Pozostałe dochody bieżące	-0,47

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu.

4. Zakończenie

W artykule dokonano analizy źródeł dochodów własnych bieżących wykorzystywanych przez miasta na prawach powiatu w celu dywersyfikacji tych dochodów. Wskazać trzeba, że w analizowanym okresie miasta podzielić można na dwie zbliżone liczebnością grupy: takie, w których następowała dywersyfikacja, oraz takie, w których miał miejsce proces przeciwny. Przeciętnie, w tych pierwszych nastąpił wyższy wzrost dochodów własnych bieżących (*per capita*), a najważniejszymi grupami dochodów przyczyniającymi się do dywersyfikacji były opłaty oraz dochody bieżące majątku.

Otrzymane wyniki pozwalają wyciągnąć szereg wniosków. Po pierwsze, tradycyjne instrumenty władztwa podatkowego nie są obecnie wykorzystywane, gdyż w związku z potrzebami dochodowymi miasta zmniejszyły jego zakres. Po drugie, dynamika wydajnych źródeł dochodów, takich jak podatki lokalne czy udziały w PIT, jest relatywnie niska i niezależna od tego, czy miasto dywersyfikuje dochody, czy też nie. Jest to konsekwencją oddziaływania czynników zewnętrznych na wysokość wpływów z tych źródeł. Po trzecie, grupą dochodów różnicującą dwa typy miast są dochody bieżące z majątku, a zatem właśnie to źródło uznać można za podstawowy instrument dywersyfikacji. W dalszej kolejności są to opłaty (o charakterze daninowym) oraz pozostałe dochody własne. Jest to o tyle ważne, że szczególnie pierwsza grupa dochodów jest odzwierciedleniem decyzji władz samorządowych.

Jednocześnie istnieje współzależność pomiędzy wzrostem dochodów własnych bieżących *per capita* a wzrostem dywersyfikacji tych dochodów, co potwierdza fakt, że miasta, utrzymując określoną wydajność najważniejszych pod względem wpływów dochodów, zwiększają wydajność tych mniej wydajnych. Ma to istotne znaczenie dla samodzielności dochodowej tych jednostek, gdyż oznacza, że zależnie od przyjętych celów miasta, w ograniczonym zakresie, mogą one stymulować generowanie dodatkowych dochodów.

Literatura

- Carroll D.A., 2005, *Are state governments prepared for fiscal crises? A look at revenue diversification during the 1990s*, Public Finance Review, vol. 33(5), s. 603–633.
- Chernick H., Langley A., Reschovsky A., 2011, *Revenue diversification and the financing of large American central cities*, Public Finance and Management, vol. 11(2), s. 138.
- Hendrick R., 2002, *Revenue diversification: Fiscal illusion or flexible financial management*, Public Budgeting & Finance, vol. 22(4), s. 52–72.
- Jordan M.M., Wagner G.A., 2008, *Revenue diversification in Arkansas cities: The budgetary and tax effort impacts*, Public Budgeting & Finance, vol. 28(3), s. 68–82.
- Kogut-Jaworska M., 2011, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, nr 10, s. 319–331.

- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2005, *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004*, Warszawa, http://rio.gov.pl/html/analizy/inw_komunalne/dzialalnosc_inw.pdf.
- Markowitz H., 1952, *Portfolio selection*, *The Journal of Finance*, vol. 7(1), s. 77–91.
- Ministerstwo Finansów, 2016, *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015*, Warszawa.
- Musgrave R.A., 1983, *Who should tax, where, and what?*, [w:] *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Ch.E. McLure, Jr., Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.
- Schunk D., Porca S., 2005, *State-local revenue diversification, stability, and growth: Time series evidence*, *The Review of Regional Studies*, vol. 35(3), s. 246.
- Stocker F.D., 1976, *Diversification of the local revenue system: income and sales taxes, user charges, federal grants*, *National Tax Journal*, vol. 29, no. 3; ABI/INFORM Complete.