

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 365

Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka

Redaktorzy naukowi
Adam Kopiński
Tomasz Słoński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-407-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Krystyna Brzozowska: Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie: przeszłość, stan obecny, przyszłość	11
Dorota Ciesielska, Maciej Fraszcak: Polish Foreign Direct Investments in the light of the Investment Development Path Paradigm	21
Piotr Figura: Wartości wskaźników płynności finansowej ponadprzeciętnie rentownych przedsiębiorstw z sektora MSP	41
Tamara Galbarczyk, Bożena Oleszko-Kurzyna: Finansowanie inwestycji ekologicznych w Polsce	54
Jan Kaczmarzyk: Testowanie reakcji przedsiębiorstwa na ryzyko kursowe z wykorzystaniem metod Monte Carlo	65
Arkadiusz Kijek: Analiza zmienności indeksów branżowych GPW w Warszawie przy zastosowaniu modelu GARCH BEKK	80
Jerzy Kitowski: Metodyczne aspekty ujęcia płynności finansowej w metodach oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa	90
Marita Koszarek: Supporting the development of clusters in Poland – dilemmas faced by public policy	103
Waldemar Kozłowski: Ocena inwestycji infrastrukturalnych w aspekcie zrównoważonego rozwoju	113
Marzena Krawczyk: Współmierność systemów: rachunkowości zarządczej i audytu wewnętrznego w usprawnianiu procesu zarządzania ryzykiem strategicznym	124
Justyna Kujawska: Struktura wydatków publicznych na opiekę zdrowotną w Polsce w latach 1991-2012	134
Bogdan Ludwiczak: Ilościowa ocena ryzyka operacyjnego w praktyce bankowej	144
Jarosław Mielcarek: Analiza projektu farmy wiatrowej za pomocą rachunku kosztów docelowych	155
Grzegorz Mikołajewicz: Determinanty siły fundamentalnej przedsiębiorstwa	173
Jerzy Różański: Foreign direct investment and the world economic crisis....	186
Elżbieta Rychłowska-Musiał: Optymalny udział menedżera we własności spółki i koszt długu. Perspektywa teorii agencji	196
Vitaliy Rysin, Yurii Kozlovskiy: Resource policy of Ukrainian banks in relationships with non-financial corporation: practical aspects	207

Dariusz Siudak: Ocena wpływu rodzaju sektora gospodarczego na proces migracji wartości przedsiębiorstw	219
Magdalena Sobocińska-Maciejewska: Partnerstwo publiczno-prywatne jako źródło finansowania innowacji realizowanych w systemie zamówień publicznych	234
Katarzyna Sokółowska, Aldona Uziębło: Statyczne mierniki płynności finansowej – przydatność i ograniczenia	245
Anna Spoz: A look at e-invoices from enterprises' and government's perspective	254
Wacława Starzyńska: Projekty hybrydowe w Polsce realizowane w formule PPP przy zastosowaniu trybów zamówień publicznych	265
Aleksandra Szpulak: Inwestycje w operacyjny kapitał obrotowy netto w rachunku przepływów pieniężnych	276
Joanna Świdarska: Wykup lewarowany – możliwości i ograniczenia finansowania	293
Grzegorz Wesółowski: Subwencja ogólna jako źródło dochodów powiatów województwa lubelskiego	302

Summaries

Krystyna Brzozowska: PPP development in Europe: past, current state and future	20
Dorota Ciesielska, Maciej Frąszczak: Polskie zagraniczne inwestycje bezpośrednie w świetle paradygmatu rozwoju inwestycji	40
Piotr Figura: Values of financial liquidity ratios for small and medium enterprises with above-average profitability	53
Tamara Galbarczyk, Bożena Oleszko-Kurzyna: Financing of environmental investments in Poland	64
Jan Kaczmarzyk: Testing enterprise reaction to currency risk using Monte Carlo methods	79
Arkadiusz Kijek: Analysis of volatility linkages among sector indices of Warsaw Stock Exchange by GARCH BEKK model	89
Jerzy Kitowski: Methodological aspects of approach to liquidity in methods for assessing financial standing of an enterprise	102
Marita Koszarek: Wspieranie rozwoju klastrów w Polsce – dylematy polityki publicznej	112
Waldemar Kozłowski: Evaluation of infrastructure investment in view of sustainable development	123
Marzena Krawczyk: Adequacy of managerial accounting and internal auditing systems in the improvement of the process of strategic risk management	133

Justyna Kujawska: The structure of public expenditures on healthcare in Poland in the years 1991-2012	143
Bogdan Ludwiczak: A quantitative approach for the measurement of operational risk in banking practice	154
Jarosław Mielcarek: Analysis of wind farm project with target costing	172
Grzegorz Mikołajewicz: The determinants of the fundamental strength of the company	185
Jerzy Różański: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a światowy kryzys gospodarczy	195
Elżbieta Rychłowska-Musiał: The optimal level of managerial ownership and debt cost. An agency theory perspective	206
Vitaliy Rysin, Yurii Kozlovskiy: Polityka kapitałowa banków ukraińskich realizowana przy współpracy z korporacjami niefinansowymi: aspekty praktyczne	218
Dariusz Siudak: The assessment of the industrial sector impact on the process of firms value migration	233
Magdalena Sobocińska-Maciejewska: Public-private partnership as a source of financing innovation realized in the system of public procurement	244
Katarzyna Sokółowska, Aldona Uziębło: Static gauges of the financial liquidity – usefulness and restrictions	253
Anna Spoz: E-faktury – spojrzenie z perspektywy mikro i makro	264
Wacława Starzyńska: Hybrid projects realized within the framework of PPP and public procurement systems in Poland	275
Aleksandra Szpulak: Net investments in the operating working capital within the cash flows workshop	292
Joanna Świdorska: Leveraged buyout – financing possibilities and limitations	301
Grzegorz Wesółowski: General subsidy as a source of incomes for counties of Lublin Voivodeship	312

Grzegorz Wesolowski

Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

e-mail: grzegorz.wesolowski@up.lublin.pl

SUBWENCJA OGÓLNA JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW POWIATÓW WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Streszczenie: Subwencja ogólna stanowi jedno z trzech obligatoryjnych źródeł dochodów powiatów. W teorii finansów publicznych ma ona stanowić transfer finansowy z budżetu państwa, którego zadaniem jest dopełnienie dochodów własnych powiatów. Transfer ten ma umożliwiać realizację zadań publicznych nałożonych na powiaty w wyniku zmian administracyjnych z 1998 r. Głównym celem niniejszego artykułu jest ukazanie roli subwencji ogólnej w dochodach powiatów województwa lubelskiego w latach 2010-2012. W artykule poddano analizie dochody powiatów województwa lubelskiego, ze szczególnym uwzględnieniem subwencji ogólnej, oraz omówiono sposób jej kształtowania.

Słowa kluczowe: subwencja ogólna, dochody powiatów, finanse publiczne.

DOI: 10.15611/pn.2014.365.25

1. Wstęp

Obecny podział samorządu terytorialnego w Polsce jest rezultatem reformy administracyjnej zrealizowanej w 1998 r. W wyniku przeprowadzonych zmian funkcje władzy publicznej zostały rozdzielone pomiędzy trzy szczeble. Zadania związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym zostały przekazane gminom i powiatom, natomiast na szczeblu regionalnym województwom. Rząd i administracja rządowa, zarówno centralna, jak i terenowa, przejęły zadania ogólnopaństwowe oraz nadzór nad przestrzeganiem prawa, także przez samorządy. Realizacja określonych ustawowo zadań poprzez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego możliwa jest dzięki zasobom środków finansowych, które w teorii powinny zabezpieczać realizację tych zadań. Ustawodawca, dokonując podziału wspomnianych zadań pomiędzy poszczególne typy JST, dokonał jednocześnie różnicowania źródeł uzyskiwanych przez nie dochodów. Zgodnie z pierwotnym zamysłem legislatora subwencja ogólna miała stanowić uzupełnienie dochodów własnych uzyskiwanych przez JST. Jednocześnie rozbieżności występujące w wielkościach

uzyskiwanych dochodów własnych stały się przesłanką do określenia metody podziału subwencji ogólnej pomiędzy poszczególne JST. Sposób ustalania wielkości subwencji ogólnej jest szczególnie istotny w odniesieniu do powiatów ziemskich, które zostały obciążone stosunkowo dużą ilością zadań przy jednoczesnym zawężeniu możliwości uzyskiwania dochodów własnych.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie sposobu i czynników wpływających na kształtowanie wielkości subwencji ogólnej uzyskiwanej przez powiaty w województwie lubelskim oraz próba określenia znaczenia subwencji ogólnej w relacji do pozostałych źródeł dochodów powiatów województwa lubelskiego. W pracy przyjęto hipotezę, iż subwencja ogólna stanowi tylko uzupełnienie dochodów własnych powiatów woj. lubelskiego. Analiza literatury przedmiotu oraz danych statystycznych udostępnianych przez RIO w Lublinie i GUS umożliwiły prezentację subwencji jako źródła dochodów powiatów woj. lubelskiego, a tym samym weryfikację tezy.

2. Źródła dochodów powiatów

Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego zostały wymienione w Konstytucji RP¹. Zgodnie z jej 167 art. do źródeł dochodów JST można zaliczyć: dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa. Listę tę dodatkowo poszerzają źródła dochodów wymienione w art. 3 ustawy o dochodach JST², tj.: udziały we wpływach z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Ponadto w świetle wspomnianej ustawy dochodami JST mogą być: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu UE oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Ustawodawca, wymieniając źródła dochodów JST w takiej samej kolejności w Konstytucji RP i ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wskazał zakładaną wagę każdego ze źródeł w finansowaniu działalności JST. Subwencja ogólna stanowi formę środków pieniężnych przekazywanych z budżetu państwa do budżetów samorządowych, a zatem stanowi dochód transferowy [Kowalczyk 2013, s. 475]. Nie bez znaczenia dla sposobu dysponowania tymi środkami pozostaje fakt, iż JST dysponują swobodą w zakresie wykorzystywania subwencji³, która uzyskiwana jest w sposób nieodpłatny i bezzwrotny [Kornberger-Sokołowska 2012, s. 106-107]. Zagwarantowany w Konstytucji RP udział JST w dochodach publicznych jest sednem ich samodzielności dochodowej [Miemiec, Sawicka, Miemiec 2013, s. 94].

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

³ Dotyczy to również środków finansowych naliczanych w odniesieniu do realizacji precyzyjnie określonych zadań publicznych.

Subwencja ogólna zgodnie z założeniami ustawodawców miała stanowić dopełnienie dochodów własnych powiatów, które zostały wymienione w sposób enumeratywny w art. 5 ustawy o dochodach JST. Subwencja ogólna stanowi więc dochód uzupełniający [Patrzałek 2010, s. 193]. Jak słusznie wskazuje J. Osiatyński, rozwiązanie to jest kompromisem pomiędzy dwiema szkołami myślenia nad finansami JST, które są wobec siebie przeciwstawne⁴ [Osiatyński 2006, s. 199]. Dzięki niej powiaty, mimo niewystarczającej bazy dochodowej, realizują nałożone na nie zadania publiczne [Owsiak 2005, s. 461]. Co utrudnione jest w związku z występowaniem dysonansu między nierównomiernym rozkładem dochodów własnych JST a względnie wyrównanymi potrzebami obywateli [Ostaszewski (red.) 2013, s. 185].

3. Sposób kształtowania wielkości subwencji ogólnej dla powiatów

Subwencja ogólna dla powiatów składa się z trzech części: wyrównawczej (suma kwoty podstawowej i uzupełniającej), równoważącej i oświatowej. Ustawodawca przy tworzeniu założeń dotyczących przyznawania części wyrównawczej zastosował ograniczenie w dostępności do tych środków, jednocześnie zachowując zobiektywizowane kryteria ich przyznawania [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 231].

Ze wsparcia finansowego w postaci kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej mogą skorzystać tylko te powiaty, które uzyskują relatywnie niskie dochody podatkowe⁵. Przynależność do tej grupy wyznaczana jest na podstawie wzajemnej relacji wartości wskaźników dochodów podatkowych P i Pp . Wskaźnik P obliczany jest jako iloraz sumy dochodów podatkowych powiatu i liczby jego mieszkańców. Natomiast wartość wskaźnika Pp stanowi iloraz sumy dochodów podatkowych wszystkich powiatów i liczby mieszkańców kraju. Aby powiat mógł otrzymać kwotę podstawową części wyrównawczej, relacja wskaźnika P do wskaźnika Pp musi być mniejsza od 1. Sposób ustalania wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej przedstawia następujący wzór⁶:

$$Kp = Lp \times 90\% \times (Pp - P),$$

gdzie: Kp – kwota podstawowa części wyrównawczej subwencji ogólnej, Lp – liczba mieszkańców powiatu, Pp – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca kraju, P – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca powiatu.

⁴ Pierwsza ze wspomnianych szkół finansów publicznych zakłada, że finanse JST powinny opierać się tylko na ich dochodach własnych, druga szkoła zakłada natomiast, że finanse JST powinny opierać się niemal wyłącznie na subwencjach.

⁵ W tym miejscu należy wspomnieć, że do dochodów podatkowych przy wyliczaniu wskaźników P i Pp zalicza się jedynie udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych uzyskane w roku poprzedzającym rok bazowy.

⁶ Sposób ustalania wysokości części wyrównawczej subwencji ogólnej określa art. 22 ust. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. ...

Dodatkowo powiaty, w których wskaźnik bezrobocia „B”⁷ przekracza wartość 110%, uprawnione są do uzyskania kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Sam sposób ustalania wysokości kwoty uzupełniającej został zaprezentowany w tabeli 1.

Tabela 1. Podział powiatów uprawnionych do uzyskania kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej wraz ze sposobem ustalania jej wysokości

Grupa powiatów	Wartość wskaźnika bezrobocia	Wysokość kwoty uzupełniającej
Grupa 1	$B \leq 1,25$	$Ku = Lp \times (B - 1,10) \times (10\% \times Pp)$
Grupa 2	$1,25 \leq B \leq 1,4$	$Ku = Lp \times (B - 1,25) \times (25\% \times Pp + 1,5\% \times Pp)$
Grupa 3	$B > 1,4$	$Ku = Lp \times (B - 1,40) \times (40\% \times Pp + 5,25\% \times Pp)$

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

Część równoważąca subwencji ogólnej uzyskiwana jest z wpłat powiatów bogatszych na rzecz powiatów uboższych. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 30 ustawy o dochodach JST do grupy „powiatów bogatszych” zaliczane są powiaty, w których wskaźnik P przewyższa wartość 110% wskaźnika Pp . Wielkość wnoszonych wpłat przez powiaty bogatsze uzależniona jest od liczby mieszkańców tych powiatów oraz wartości nadwyżki odnotowanego przez nie wskaźnika P nad wartością wskaźnika Pp . Część równoważąca dzielona jest między „powiaty uboższe” zgodnie z art. 23a ustawy o dochodach JST. Uzyskane w ten sposób dochody stanowią uzupełnienie dochodów powiązanych z modyfikacją sposobu finansowania przez powiaty zadań dotyczących opieki społecznej oraz sieci dróg powiatowych, która miała miejsce w 2004 r. [Podstawka 2011, s. 123].

Ostatnią z części tworzących subwencję ogólną jest część oświatowa. Przyznawana jest ona powiatom po uwzględnieniu zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych. Czynniki mającymi wpływ na wysokość kwoty części oświatowej są: liczba, typy i rodzaje szkół i placówek oświatowych prowadzonych bądź dotowanych przez dany powiat, stopnie awansu zawodowego nauczycieli oraz liczba uczniów we wspomnianych szkołach i placówkach oświatowych. Wielkość uzyskanej części oświatowej uzależniona jest od zastosowanego algorytmu podziału oraz przyjętych wag. Podział środków następuje według głównej zasady: „pieniądz idzie za uczniem” [Rudowicz 2010, s. 170-171].

⁷ Wskaźnik bezrobocia „B” jest relacją stopy bezrobocia w badanym powiecie do stopy bezrobocia w kraju.

4. Dochody powiatów województwa lubelskiego

Powiaty województwa lubelskiego w 2010 r. uzyskały łącznie 3,39 mld zł dochodów ogółem. Kwota ta z roku na rok ulegała stopniowemu zwiększaniu. W 2011 r. wynosiła blisko 3,63 mld zł, natomiast w 2012 ok. 3,81 mld zł. Wspomniany wzrost dochodów dotyczył w głównej mierze miast na prawach powiatów (w 2010 – 1,95 mld zł, 2011 – 2,15 mld zł, 2012 – 2,37 mld zł). Powiaty ziemskie w analizowanym okresie utrzymywały dochody na względnie stałym poziomie ok. 1,4 mld zł. Różnice w wielkości uzyskiwanych dochodów występują także w obrębie poszczególnych typów JST.

W przypadku dochodów miast na prawach powiatów „lwia część” uzyskiwana jest przez miasto Lublin. Pozostałe miasta z tej grupy uzyskują znacznie niższe dochody, które stanowią ok. 1/6 dochodów uzyskiwanych przez m. Lublin. Sytuacja ta może wynikać m.in. z tego, że pozostałe miasta zostały zaliczone do grupy miast na prawach powiatu niejako z automatu – będąc do 1998 r. siedzibami województw, nie musiały posiadać 100 000 mieszkańców.

Dysproporcja w wielkości uzyskiwanych dochodów występuje również w przypadku powiatów ziemskich. Nie jest ona aż tak widoczna jak w przypadku miast na prawach powiatów, ale wyraźnie zauważalna jest w przypadku powiatów lubelskiego i puławskiego w odniesieniu do pozostałych powiatów ziemskich. Przypuszczać można, że tak duże dochody uzyskiwane w powiecie lubelskim wiążą się z umiejscowieniem w jego granicach miasta wojewódzkiego, a co za tym idzie – z dużą liczbą realizowanych inwestycji o charakterze priorytetowym (dotacje celowe). Wysokie dochody uzyskane przez powiat puławski pochodzą z otrzymywanych subwencji ogólnych i dochodów własnych (lokalizacja na terenie powiatu polskiego lidera przemysłu nawozowo-chemicznego).

Dane dotyczące wielkości dochodów powiatów woj. lubelskiego w okresie 2010-2012 zostały zaprezentowane w tabeli 2.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w roku 2011 blisko 33% powiatów województwa lubelskiego odnotowało spadek dochodów względem dochodów uzyskanych przez nie w 2010 r. Średnio w roku 2011 dochody wszystkich powiatów wzrosły o ok. 1,75% w porównaniu z dochodami z 2010 r. W 2012 r. w 11 powiatach odnotowano spadek wartości uzyskanych dochodów, co stanowiło blisko 46% ogólnej liczby powiatów. Średnie tempo wzrostu dochodów dla wszystkich powiatów woj. lubelskiego w 2012 r. w odniesieniu do 2011 r. wyniosło ok. 1,2%. W badanym okresie miasta na prawach powiatu odnotowały stały wzrost dochodów (śr. tempo wzrostu w 2011 – 8,25%, w 2012 – 9,93%). W 2011 r. odnotowano spadek dochodów własnych w 8 powiatach (33%). W roku tym w 5 powiatach (21%) zaobserwowano spadek dochodów z subwencji ogólnej w odniesieniu do analogicznych wartości uzyskanych w 2010 r. W 2012 roku 18 powiatów (75%) uzyskało niższe dochody własne niż w roku 2011 – w tym jedno miasto na prawach powiatu. Jednocześnie w 2012 roku 5 powiatów wykazało spadek dochodów z tytułu subwencji

Tabela 2. Wielkość i struktura dochodów powiatów województwa lubelskiego uzyskanych w latach 2010-2012

Typ JST		Dochody ogółem			Dochody własne			Subwencja ogólna			Dotacje celowe		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
		[mln zł]											
Powiaty ziemskie	min	30,5	33,3	37,1	6,4	7,3	6,9	13,1	13,3	13,7	11,0	9,5	8,8
	max	149,1	162,2	144,3	28,7	33,7	28,3	57,1	61,2	63,1	71,9	81,7	67,7
	\bar{x}	72,1	73,7	72,0	16,3	17,8	16,0	30,9	31,8	32,5	24,9	24,1	23,5
	razem	1442	1473	1440	327	357	321	617	635	650	498	482	469
Miasta na prawach powiatów	min	210,4	212,1	243,4	74,0	83,9	92,1	79,3	87,2	94,0	48,0	41,0	44,2
	max	1242,3	1392,1	1537,8	675,3	778,8	831,8	327,3	350,0	385,1	239,6	263,4	320,9
	\bar{x}	487,4	538,2	593,6	231,0	264,5	280,1	153,1	165,9	179,5	103,3	107,9	133,9
	razem	1949	2153	2374	924	1058	1121	613	663	718	413	432	536
Powiaty ogółem	\bar{x}	141,3	151,1	158,9	52,1	58,9	60,1	51,2	54,1	57,0	38,0	38,1	41,9
	razem	3391	3626	3814	1250	1414	1441	1230	1299	1368	911	914	1005

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2010-2012, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014).

ogólnej w porównaniu z wartościami z 2011 r. Szczegółowe informacje dotyczące zmian dochodów w powiatach województwa lubelskiego w latach 2010-2012 zamieszczono w tabeli 3.

Tabela 3. Zmiany dochodów powiatów województwa lubelskiego w latach 2010-2012

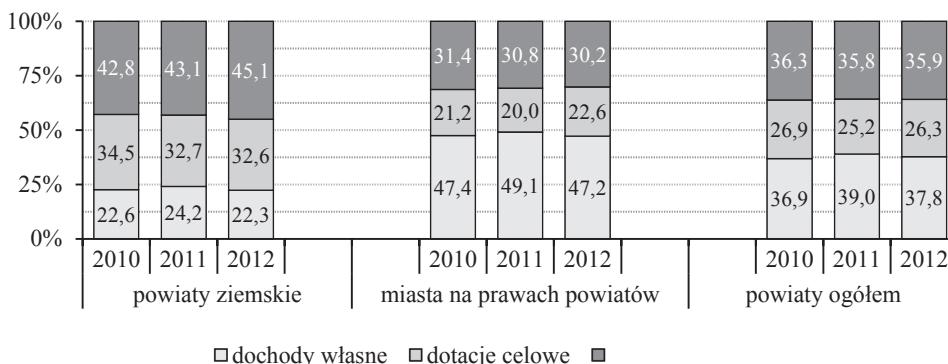
Dynamika zmian [%]	Dochody ogółem		Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe z budżetu państwa	
	2011/ 2010	2012/ 2011	2011/ 2010	2012/ 2011	2011/ 2010	2012/ 2011	2011/ 2010	2012/ 2011
	U*	U	U	U	U	U	U	U
	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]	[%]
<50	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3	0,0
<50;60)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2
<60;70)	4,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3	4,2
<70;80)	4,2	0,0	4,2	4,2	0,0	0,0	12,5	8,3
<80;90)	4,2	20,8	4,2	33,3	0,0	0,0	8,3	8,3
<90;100)	20,8	25,0	25,0	37,5	20,8	29,2	8,3	16,7
<100;110)	29,2	20,8	4,2	20,8	70,8	58,3	8,3	16,7
<110;120)	33,3	29,2	45,8	0,0	8,3	12,5	25,0	4,2
<120;130)	4,2	4,2	12,5	4,2	0,0	0,0	8,3	8,3
<130;140)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5
<140;150)	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	0,0	8,3	8,3
≥150	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	8,3
Razem	100	100	100	100	100	100	100	100

*U – udział procentowy powiatów zaliczonych do danego przedziału w ogólnej liczbie powiatów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 2010-2012, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014).

Z dokonanych analiz wynika, że w przypadku powiatów ziemskich woj. lubelskiego głównym źródłem dochodów jest subwencja ogólna. Łączna kwota dochodów uzyskanych przez te powiaty z tyt. subwencji ogólnej w latach 2010-2012 wzrosła z kwoty 617 mln w 2010 r. do 650 mln złotych 2012 r. W poszczególnych latach udział subwencji w strukturze dochodów stale wzrastał i stanowił odpowiednio od 42,8% w 2010 r. do 45,1% w 2012 r. W badanym okresie subwencja ogólna niemal 2-krotnie przewyższała dochody własne powiatów ziemskich. Odwrotna relacja występowała w odniesieniu do miast na prawach powiatów. Subwencja ogólna stanowiła ok. 30-31% ogólnej wartości dochodów tych JST, natomiast łączna kwota uzyskanych przez nie subwencji ogólnych zbliżona była do wartości uzyskanej przez powiaty ziemskie. Dodatkowo blisko połowa dochodów miast na prawach

powiatów pochodziła z dochodów własnych⁸. Udział subwencji w strukturze dochodów powiatów woj. lubelskiego prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Struktura dochodów powiatów województwa lubelskiego w latach 2010-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego z lat 2010-2012, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014).

W analizowanym okresie największą część subwencji ogólnej, zarówno w przypadku powiatów ziemskich, jak i miast na prawach powiatów, stanowiła część oświatowa (powiaty ziemskie – ok. 70%, miasta na prawach powiatów – ok. 92%). W przypadku powiatów ziemskich kolejność udziału poszczególnych części subwencji w wartości ogólnej była następująca: wyrównawcza (ok. 20%), równoważąca (ok. 8%). W przypadku miast na prawach powiatu kolejność ta była odwrotna: część równoważąca (ok. 4%) i część wyrównawcza (ok. 3%). Część wyrównawcza w przypadku miast na prawach powiatu stanowi zaledwie ok. 3% subwencji, czyli 8-krotnie mniej niż w przypadku powiatów ziemskich. Udział poszczególnych części w ogólnej wartości subwencji ogólnej prezentuje rysunek 2.

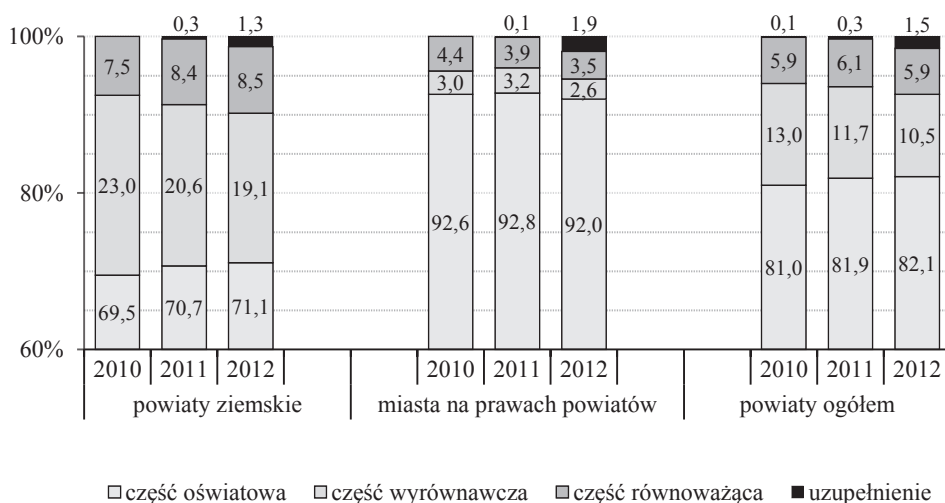
We wszystkich latach analizowanego okresu część wyrównawczą uzyskały 23 powiaty (96% badanej grupy). Kwota uzupełniająca części wyrównawczej została przyznana w każdym roku 17 powiatom, z czego w latach 2010-2011 w przypadku 7 powiatów wskaźnik B przekroczył wartość 1,4. Z kolei w 2012 r. sytuacja ta uległa nieznacznej poprawie, gdyż wspomniany wskaźnik przekroczył wartość 1,4 w 5 powiatach. W pozostałych powiatach, które uzyskały część wyrównawczą wskaźnik B uzyskał wartość mieszającą się w przedziale między 1,1 a 1,25. Sytuacja ta w pośredni

⁸ Tak wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów miast na prawach powiatów w głównej mierze generowany jest przez dochody własne uzyskiwane przez miasto Lublin. W pozostałych miastach na prawach powiatu województwa lubelskiego udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów jest wyższy i oscyluje w granicach 40%.

Tabela 4. Wartości czynników uwzględnianych przy ustalaniu wielkości części wyrównawczej subwencji ogólnej osiągnięte przez powiaty woj. lubelskiego w latach 2010-2012

Typ JST		Wskaźnik P [zł/os.]			Stopa bezrobocia [%]			Liczba mieszkańców powiatów			Wskaźnik B		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Powiaty ziemskie	min	57,69	47,31	49,50	7,20	8,20	8,90	36 486	36 317	36 147	0,58	0,66	0,66
	max	133,51	115,85	116,57	23,00	22,80	24,60	146 513	147 457	148 483	1,85	1,82	1,84
	\bar{x}	83,16	70,53	72,36	13,99	14,11	15,13	81 924	81 667	81 424	1,13	1,13	1,13
Miasta na prawach powiatu	min	139,37	125,29	126,20	9,60	9,40	9,90	58 051	58 000	57 990	0,77	0,75	0,74
	max	213,46	200,24	194,61	15,30	16,50	18,00	349 483	348 567	347 678	1,23	1,32	1,34
	\bar{x}	160,97	147,03	144,83	13,48	14,00	15,28	135 033	134 632	134 294	1,09	1,12	1,14
Powiaty ogółem	\bar{x}	96,13	85,05	86,30	14,24	14,38	15,46	90 775	90 494	90 235	1,15	1,15	1,15
		Wskaźnik Pp [zł/os.]			Stopa bezrobocia [%]			Liczba mieszkańców kraju					
Polska		171,19	160,18	157,69	12,4	12,5	13,4	38529 866	38538447	38533299			

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego z lat 2010-2012, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014) i danych z Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (1.04.2014).



Rys. 2. Struktura subwencji ogólnych uzyskiwanych przez powiaty województwa lubelskiego w latach 2010-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego z lat 2010-2012, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014).

sposób wskazuje na dość słabą sytuację dochodową powiatów woj. lubelskiego oraz – co gorsza – na występowanie wyraźnych rozbieżności wewnątrz poszczególnych typów JST. Można przypuszczać, że w przyszłości dysproporcja dochodowa powiatów woj. lubelskiego będzie ulegała powiększeniu, co w rezultacie wpłynie na rozwój i funkcjonowanie tych jednostek.

Tabela 4 przedstawia wartości czynników wpływających na wielkość części wyrównawczej subwencji ogólnej uzyskiwanej przez powiaty woj. lubelskiego.

5. Zakończenie

Subwencja ogólna w założeniach ustawodawcy miała być uzupełnieniem dochodów własnych powiatów. W rzeczywistości dla większości powiatów ziemskich woj. lubelskiego stanowi ona główne źródło dochodów. Gros środków z subwencji ogólnej stanowi subwencja oświatowa, która wzrasta na przestrzeni lat zarówno w powiatach ziemskich, jak i miastach na prawach powiatu. Stosunkowo niski poziom uzyskiwanych dochodów podatkowych i wysokie bezrobocie występujące w analizowanych powiatach sprawiają, że większość z powiatów województwa lubelskiego spełnia warunki konieczne do uzyskania przez nie subwencji wyrównawczej (zarówno kwoty podstawowej, jak i uzupełniającej). Niestety, rozbieżności występujące w wielkościach dochodów uzyskiwanych przez powiaty mogą wskazywać na

niską skuteczność subwencji ogólnej jako narzędzia wyrównywania sytuacji dochodowej powiatów. Zauważalna jest wyraźna dominacja dochodowa miasta Lublina i powiatu lubelskiego nad pozostałymi powiatami województwa lubelskiego.

Literatura

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Postawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kowalczyk R., 2013, *Subwencja ogólna*, [w:] *Prawo finansowe*, red. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., 2013, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Osiatyński J., 2006, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ostaszewski J. (red.), 2013, *Finanse*, Difin, Warszawa.
- Owsiak S., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Podstawka M., 2011, *Podstawy finansów. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Rudowicz E., 2010, *Dochody i wydatki budżetowe powiatów*, [w:] *Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, red. M. Podstawka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w roku 2010, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w roku 2011, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014).
- Sprawozdanie z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w roku 2012, www.bip.lublin.rio.gov.pl (1.04.2014).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

GENERAL SUBSIDY AS A SOURCE OF INCOMES FOR COUNTIES OF LUBLIN VOIVODESHIP

Summary: The general subsidy is one of three compulsory sources of incomes of counties. In theory of the public finances it is supposed to constitute financial transfer from the state budget, which is complementing the own incomes of counties. This transfer is supposed to enable the execution of public tasks which were imposed on counties by administrative changes in 1998. The aim of the article is to show the role of the general subsidy in incomes of counties of the Lublin Voivodeship in 2010-2012. The article analyzes incomes of districts of the Lublin Voivodeship with particular reference to general subsidy and discusses a way of creation general subsidy.

Keywords: general subsidy, incomes of counties, public finances.