

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W LUBLINIE**

**Wykonanie budżetów
jednostek samorządu terytorialnego
woj. lubelskiego w 2010 roku**

Spis treści

1. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2010 r.	3
2. Dynamika i poziom dochodów jst województwa lubelskiego	6
3. Struktura dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego	14
4. Dynamika i poziom wydatków budżetowych	26
5. Struktura wydatków budżetowych	30
6. Wynik, przychody, rozchody i zobowiązania jst województwa	41
7. Część tabelaryczna	50

1. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w 2010 r.

Istotny wpływ na zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w 2010 r. miała uchwalona przez Sejm 27.08.2009 r. nowa ustawa o finansach publicznych¹ (dalej: ufp), której przepisy w większości weszły w życie 1.01.2010 r.² Nowe regulacje miały m. in. na celu poprawę przejrzystości finansów publicznych, poprzez ograniczenie form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych (likwidacja gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych, które będą mogły funkcjonować jedynie w sferze samorządowej, w wybranych dziedzinach). Zgodnie z nową ustawą w jednostkach samorządowych zostały także zlikwidowane rachunki dochodów własnych (wydzielone rachunki dochodów będą mogły posiadać jedynie samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność na podstawie ustawy oświatowej³). Ponadto przestały istnieć samorządowe fundusze celowe (fundusze ochrony środowiska, wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz terenowe fundusze ochrony gruntów rolnych).

Wprowadzono także nowy instrument zarządzania i kontroli finansów publicznych będą – wieloletnie prognozy finansowe (wpf) – uchwalane przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) nie później niż uchwała budżetowa. Mają one obejmować okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat. W celu poprawienia efektywności zarządzania środkami publicznymi na szczeblu lokalnym ustanowiona została ustawowa zasada równoważenia budżetu operacyjnego, polegająca na konieczności uchwalania budżetu, w którym wydatki bieżące nie mogą być wyższe od dochodów bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (art. 242 ufp, który obowiązuje od 1.01.2011 r.). Dla zarządzania długiem samorządowym ważne są także zmiany limitów zadłużenia (art. 243 ufp) – od 2014 r. będą obowiązywać indywidualne wskaźniki zadłużenia zależne od sytuacji finansowej danego samorządu.

Ustawa wprowadziła także zmiany w gospodarowaniu środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej, które od 2010 r. zostały wyodrębnione w ramach budżetu państwa jako budżet środków europejskich i są przekazywane beneficjentom projektów i programów na podstawie zleceń płatności instytucji zarządzających i pośredniczących bezpośrednio z rachunku Ministerstwa Finansów. Obsługę bankową budżetu środków

¹ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

² Ustawa z 27.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

³ Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

europejskich prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego, przekazuje on środki finansowe na rzecz beneficjentów z rachunków otwartych w tym banku przez Ministra Finansów.

W związku z reformą finansów publicznych od 1.01.2010 r. zlikwidowano powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁴. Nowa ustawa o finansach publicznych przewiduje funkcjonowanie w sektorze publicznym wyłącznie państwowych funduszy celowych pozbawionych osobowości prawnej. Dotychczasowe tytuły przychodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej będą stanowiły dochody budżetów odpowiednio gmin i powiatów.

Na podstawie delegacji zawartych w nowej ustawie o finansach publicznych w 2010 r. zaczęły obowiązywać dwa rozporządzenia dotyczące sprawozdawczości jst. Pierwsze z nich określa zasady sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania budżetu państwa i budżetów jst⁵, drugie dotyczy sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶.

Zmianom uległy także przepisy dotyczące szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Polski⁷.

Zgodnie z nowymi przepisami ustawy o systemie oświaty⁸ wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne, prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym wymagany wymiar oraz za korzystanie z wyżywienia w prowadzonych przez gminę przedszkolach ustala rada gminy, a w przypadku innych przedszkoli publicznych – organ prowadzący przedszkole. Wydłużeniu uległ również termin dokonywania analizy poniesionych w danym roku wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, wypłacania nauczycielom jednorazowego uzupełniającego dodatku i sporządzenia sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w szkołach prowadzonych przez jst⁹.

⁴ Ustawa z 20.11.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z 3.02.2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 4.03.2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z 5.07.2010 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 861).

⁸ Ustawa z 5.08.2010 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 148, poz. 991).

⁹ Ustawa z 19.11.2009 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 213, poz. 1650).

W 2010 r. zmieniły się także przepisy dotyczące zamówień publicznych¹⁰. Nowe przepisy wprowadzają wiele rozwiązań zapewniających bardziej efektywny system środków odwoławczych przy jednoczesnym jak najszerszym wykorzystaniu rozwiązań zapewniających sprawniejsze prowadzenie przez zamawiających postępowań o zamówienie publiczne.

Dochody budżetowe zrealizowane przez jst województwa lubelskiego w 2010 r. wyniosły 8.485.260,1 tys. zł. Zaplanowane na ten rok dochody, zgodnie z uchwałami budżetowymi, po zmianach wyniosły 8.953.674,2 tys. zł, zostały więc zrealizowane w 94,8% (przeciętnie we wszystkich jst kraju – 97,6%). Rok wcześniej wskaźnik realizacji zaplanowanych dochodów jst województwa wyniósł 97,8%, a dla całego kraju – 97,6%. Dochody zrealizowane przez jst województwa lubelskiego w 2010 r. stanowiły 5,2% dochodów budżetowych wygospodarowanych przez wszystkie jst kraju, podczas gdy w 2009 r. sięgały 5,0%. W stosunku do 2009 r. dochody wzrosły 9,8% (w kraju o 5,1%).

Przeciętnie dla kraju w 2010 r. tylko m. st. Warszawa zrealizowało w pełni zaplanowane dochody (102,2% planu), podczas gdy w pozostałych typach jst wielkości te wyniosły: 98,3% w województwach, 98,0% w powiatach, 97,7% w miastach na prawach powiatu i 96,7% w gminach. Wskaźnik wykonania planu dochodów w jst województwa lubelskiego wyniósł od 95,7% w gminach, poprzez 95,2% w województwie i 94,6% w powiatach do 92,6% w miastach na prawach powiatu. Przeciętne zróżnicowanie stopnia wykonania planowanych dochodów wewnątrz typów jst było znaczne, jednak ocena uzasadnienia przyczyn odchyień od planu możliwa jest tylko na szczeblu poszczególnych jednostek.

Przesądzające o samodzielności ekonomicznej dochody własne zrealizowane zostały w 93,7%, na co wpływ niewątpliwie miała wciąż pogarszająca się koniunktura gospodarcza (w korzystnym jeszcze dla gospodarki roku 2008 stopień wykonania zaplanowanych dochodów własnych dla jst województwa wyniósł 102,0%, ale w 2009 r. - już tylko 96,8%). Jedynie województwa samorządowe zrealizowały dochody własne na poziomie wyższym od zaplanowanego (103,3% województwo lubelskie i 106,0% - łącznie wszystkie województwa samorządowe). Gminy województwa lubelskiego osiągnęły 94,2% planowanych dochodów własnych (w kraju 96,2%), miasta na prawach powiatu 90,3% (w kraju 98,0%) i powiaty 97,6% (w kraju 99,2%). Dochody tego typu realizowane są głównie przez większe ośrodki miejskie, które charakteryzują się wysokim udziałem dochodów podatkowych w dochodach

¹⁰ Ustawa z 2.12.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1778).

własnych, dlatego niepokojącym zjawiskiem jest niewykonanie planu dochodów własnych przez miasta na prawach powiatu województwa. Dochody własne wyższe od zaplanowanych zrealizowało zaledwie 28,7% gmin województwa (25,0% miast, 50% gmin miejsko-wiejskich¹¹ i 26,3% gmin wiejskich), 45,0% powiatów i województwo samorządowe.

Wydatki budżetowe jst województwa lubelskiego, podobnie jak łącznie we wszystkich jst kraju, zrealizowane zostały w kwocie niższej od zaplanowanej. Jst kraju przeciętnie wykorzystowały 92,3% kwot zaplanowanych, a jst województwa lubelskiego – 91,26% (w tym: gminy – 91,0%, miasta na prawach powiatu – 93,1%, powiaty – 90,5% i województwo samorządowe – 89,5%). Wykonanie wydatków niewiele przekraczające 90% planu wskazuje na dużą ostrożność administracji lokalnej w dysponowaniu własnymi środkami.

Podobnie jak w poprzednich latach, w stopniu niższym od wydatków ogółem zrealizowano wydatki majątkowe (80,8% w 2010 r. i w 84,0% w 2009 r.). Gminy wykonały zaplanowane inwestycje i inne wydatki majątkowe w 81,2%, miasta na prawach powiatu – w 76,0%, powiaty – w 77,9% i województwo samorządowe – w 91,2%. W stosunku do roku ubiegłego jedynie gminy województwa lubelskiego zwiększyły stopień realizacji planów inwestycyjnych (o 4,5 punktu procentowego), pozostałe typy jst zanotowały mniejsze wykonanie wydatków majątkowych niż w 2009 r. Mniej niż 50% zaplanowanych inwestycji zrealizowało 13 jednostek – 12 gmin i 1 powiat.

Znacznie niższy od planowanego poziom zrealizowanych wydatków spowodował, że zaplanowana na 2010 r. kwota deficytu jst województwa lubelskiego zmniejszyła się z 1.279.444,6 tys. zł do 853.382,5 tys. zł. Ujemna różnica między zrealizowanymi dochodami i wydatkami budżetowymi w relacji do dochodów tych jednostek w 2010 r. stanowiła 10,1% (w 2009 r. wyniosła ona 451.667,7 tys. zł, co stanowiło 5,8% w odniesieniu do zrealizowanych dochodów). Obciążenie budżetów jst województwa lubelskiego kwotą łącznego deficytu tych jednostek w 2010 r. było niewielkie, ale jednak wyższe niż obciążenie budżetów wszystkich jst kraju łącznym (wyliczonym per saldo) deficytem sektora samorządowego (relacja tak ustalonego deficytu do dochodów zrealizowanych przez jst kraju w 2010 r. wyniosła 9,2%).

2. Dynamika i poziom dochodów jst województwa lubelskiego.

¹¹ Od 2010 r. do gmin miejsko-wiejskich zaliczany jest również Łaszczów. Dla zachowania porównywalności danych, w niniejszym opracowaniu jednostka ta ujęta została do kategorii gmin miejsko-wiejskich również w latach poprzedzających rok 2010.

Dochody wygospodarowane przez jst województwa lubelskiego w 2010 r. były o 9,7% wyższe od osiągniętych w 2009 r., co przy inflacji równej 2,6% zapewniało 7,1% wzrost realny. W mniejszym stopniu wzrosły dochody jst kraju – przeciętnie o 5,1% (realnie 2,5%). W przeciągu lat 2004-2010 (od początku obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) dochody jednostek lubelskich wzrosły o 81,3%, przy przeciętnym wzroście krajowym równym 77,9%. W okresie tym dochody gmin lubelskich wzrosły o 80,2% (w kraju – o 79,4%), dochody miast na prawach powiatu powiększyły się o 66,8% (w kraju, bez m. st. Warszawy – o 68,6%), powiatów – o 85,4% (w kraju o 80,4%) i województwa samorządowego – o 131,2% (w kraju o 102,3%).

Roczne przyrosty dochodów poszczególnych typów jednostek samorządowych Lubelszczyzny były zbliżone do średnich krajowych. Wyjątek stanowiły powiaty, których dochody wzrosły zdecydowanie zarówno w stosunku do pozostałych typów jst województwa lubelskiego, jak również do wszystkich powiatów kraju (o 26,0%, przy 12,0% średniej krajowej). Spadek dochodów wystąpił natomiast w województwach, zarówno w województwie lubelskim (o 23,7%), jak i we wszystkich województwach samorządowych w kraju (o 27,9%). Spadek dynamiki i wykonania dochodów województw za 2010 r. w stosunku do roku 2009 r. związany jest z wejściem w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ustawa ta fundamentalnie zmieniła system wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków strukturalnych i Funduszu Spójności, zgodnie z którym w budżetach województw pozostały jedynie środki z budżetu państwa przeznaczone dla beneficjentów na współfinansowanie krajowe zadań w ramach programów operacyjnych, środki przeznaczone na realizację projektów pomocy technicznej a także środki z budżetu środków europejskich w zakresie wydatków podlegających refundacji z budżetu UE, poniesionych na realizację projektów własnych samorządów województw.

Zapewniające największą samodzielność gospodarowania dochody własne jst województwa lubelskiego w długim okresie (lata 2004 – 2010) wzrosły o 59,7%, podczas gdy we wszystkich jst Polski ich wzrost wyniósł 67,5%, co - przy gorszej sytuacji wyjściowej - oznacza pogłębienie się dystansu dzielącego jednostki lubelskie od średnich krajowych. Jedynie powiaty i województwo samorządowe odnotowały większy niż średnia krajowa wzrost dochodów własnych (o 110,7% i 43,9% przy średniej krajowej równej odpowiednio 106,7% i 38,0%), jednak dochody własne województwa samorządowego wzrosły w długim okresie czasu w najmniejszym stopniu. Wolniej od średniej krajowej zwiększyły się dochody

własne gmin (o 53,0% w województwie i o 66,0% w kraju) i miast na prawach powiatu (o 59,3%, przy średniej krajowej równej 67,8%).

Dystans dzielący Lubelszczyznę od przeciętnych krajowych w zakresie samodzielności gospodarowania środkami finansowymi powoli się zmniejsza. Rok 2010 był korzystny dla dochodów własnych jst województwa lubelskiego, które w stosunku do 2009 r. zwiększyły się o 6,0%, natomiast przeciętnie w jst kraju wzrost ten wyniósł 4,4%. Najbardziej ograniczone zostały dochody własne województw samorządowych (województwa lubelskiego o 25,9%, a przeciętnie wszystkich województw samorządowych – o 9,6%). Poziom dochodów własnych zrealizowanych przez lubelskie miasta na prawach powiatu pozostał na poziomie roku poprzedniego (przy wzroście przeciętnie w kraju o 4,8%) a pozostałe typy jst województwa lubelskiego odnotowały wzrost dochodów własnych – od 12,5% w gminach (o 7,5% przeciętnie w kraju) do 22,3% w powiatach (o 11,0% w przeciętnie w kraju).

Tabl. 1 Dynamika dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego na tle Polski w latach 2004 – 2010 z podziałem na źródła dochodów (w %).

Typ jst	Dochody ogółem		Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna	
	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009	2010/2004	2010/2009
Jst								
- woj. lubelskiego	181,3	109,7	159,7	106,0	327,8	125,4	148,4	103,8
- Polski	177,9	105,1	167,5	104,4	282,5	108,1	149,8	104,1
Razem gminy								
- woj. lubelskiego	180,2	115,0	153,0	112,5	410,2	144,6	141,4	101,6
- Polski	179,4	111,4	166,0	107,5	211,0	135,0	171,6	103,1
Miasta na prawach powiatu								
- woj. lubelskiego	166,8	108,2	159,3	100,0	247,5	136,1	145,3	105,9
- Polski	168,6	108,0	167,8	104,8	225,6	130,0	145,6	104,4
Powiaty								
- woj. lubelskiego	185,4	126,0	210,7	122,3	269,0	169,0	141,1	105,5
- Polski	180,4	112,0	206,7	111,0	211,9	123,9	152,5	105,9
Województwa								
- lubelskie	231,2	76,3	143,9	74,1	314,0	57,2	249,5	108,7
- Polski	202,3	72,1	139,0	90,4	350,2	52,3	226,0	105,4

Składnikiem, który zdecydował o wzroście ogólnej kwoty dochodów budżetowych jst, były dotacje celowe. W stosunku do 2009 r. kwoty dotacji przekazanych jst województwa lubelskiego zwiększyły się o 25,4%, a przeciętnie wszystkim jst kraju – o 8,1%. Kwoty dotacji przekazanych jst województwa lubelskiego na realizację zadań zleconych wzrosły

o 21,1%, natomiast dotacje dofinansowujących realizację zadań własnych, w dużej mierze przy wykorzystaniu środków unijnych, o 31,3%. O dużym zwiększeniu wykorzystania środków unijnych świadczy również 67,1% wzrost dotacji przekazanych jst województwa lubelskiego na zadania inwestycyjne. Najdynamiczniej wzrosły dotacje o charakterze inwestycyjnym uzyskane przez lubelskie powiaty (o 360,1%). Dotacje inwestycyjne przekazane gminom i miastom na prawach powiatu wzrosły odpowiednio o 188,6% i 199,5%, natomiast o 31,7% spadła wielkość kwot uzyskanych przez województwo samorządowe.

W słabszym stopniu na wzrost dochodów budżetowych jednostek lubelskich oddziaływały kwoty przekazywanej z budżetu państwa subwencji ogólnej (wzrost o 3,8%). Jej część oświatowa wzrosła o 4,7%, wyrównawcza oraz równoważąca dla gmin i powiatów – o 3,0%, a część regionalna uzyskana przez województwo samorządowe – o 6,6%.

Osiągnięty dzięki wzrostowi dotacji celowych i – w mniejszym zakresie – subwencji ogólnej wyższy od przeciętnego w kraju wzrost dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego nie oznacza równie dobrej sytuacji we wszystkich jednostkach, chociaż w porównaniu do roku 2009 nastąpiła lekka poprawa. Spośród samorządów lubelskich 20 gmin (w 2009 r. - 32) nie osiągnęło poziomu dochodów roku ubiegłego, jednak tylko w dwóch z nich poziom ten nie przekroczył 60% stanu zeszłorocznego. W pozostałych przypadkach wielkość ta kształtowała się na poziomie około 90%. Warto jednak podkreślić, że spadek dochodów wystąpił przede wszystkim w jednostkach, które osiągnęły wysoką dynamikę ich wielkości w latach wcześniejszych (przykładowo jednostki, które nie osiągnęły w 2010 r. poziomu dochodów z roku ubiegłego, zanotowały w 2009 r. dynamikę dochodów na poziomie 357,5% oraz 206,0%). Analogiczna sytuacja wystąpiła również w województwie samorządowym, którego dynamika dochodów ukształtowała się na poziomie 76,3% roku poprzedniego, podczas gdy rok wcześniej wskaźnik ten wynosił 153,7%. Corocznie wysoki wskaźnik dynamiki dochodów województw samorządowych związany był z pełnieniem przez nie do końca 2009 r. roli instytucji zarządzającej i pośredniczącej w realizacji programów unijnych.

W porównaniu do roku ubiegłego lepiej wypada również analiza dynamik dochodów własnych. Spośród samorządów województwa lubelskiego w 2010 r. 47 jednostek (w 2009 r. - 135) nie osiągnęło poziomu z roku poprzedniego. Dochody własne obniżyły się w: województwie samorządowym, 43 gminach, 2 miastach na prawach powiatu i 1 powiecie. W 42 jednostkach poziom dochodów własnych ukształtował się w okolicy 90% roku

ubiegłego, w 4 nie przekroczył 80%, a najsilniejszy spadek sięgnął 41,5% i wystąpił w gminie Sawin.

Mimo szybszego tempa wzrostu dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego w zestawieniu z tempem przeciętnym dla jst kraju i mimo poprawy relacji przeliczonego na jednego mieszkańca poziomu tych dochodów jst lubelskich do średniej krajowej (z 88% w 2009 r. do 92% w 2010 r.), Lubelszczyzna w dalszym ciągu jest jednym z województw o najmniej zamożnych jednostkach samorządowych w kraju. Plasujące się dotąd w grupie regionów o najuboższych samorządach województwa podkarpackie i świętokrzyskie w krótkim czasie zasadniczo poprawiły swoją pozycję w krajowym rankingu. Relacja przypadających na jednego mieszkańca dochodów budżetowych jst województwa podkarpackiego wzrosła z 93% w 2008 r. do 96% w 2009 r. i 102% w 2010 r. a świętokrzyskiego z 94% przez 101% do 104%. Relacja poziomu dochodów jst województwa lubelskiego do średniej krajowej w tym samym czasie poprawiła się nieznacznie z 87% w 2008 r. do 88% w 2009 r. i 92% w 2010 r. i w ten sposób zbliżyła się do relacji poziomu dochodów jst województwa łódzkiego i wielkopolskiego, w których sytuacja w ostatnich latach uległa pogorszeniu (spadek relacji odpowiednio z 96% w 2009 r. do 93% w 2010 r. i z 98% do 93%) oraz jst województwa śląskiego, które w 2010 r. odnotowały najniższy poziom dochodów per capita w kraju – 91%.

Pozycja jst województwa lubelskiego jest jeszcze mniej korzystna przy porównaniach poziomu dochodów własnych. W 2010 r. relacja poziomu tych dochodów (po przeliczeniu na jednego mieszkańca) do średniej krajowej wyniosła 62%, co oznaczało najniższy poziom w kraju. Najbardziej zbliżoną do Lubelszczyzny pozycję pod tym względem zajmują jst województwa podkarpackiego, gdzie relacja ta wynosi 66%. Relacja poziomu dochodów własnych w jst województwa podlaskiego wyniosła 76%, świętokrzyskiego 77%, a w jst województwa śląskiego cały czas wynosiła ponad 100%.

Utrzymująca się na niskim poziomie relacja poziomu dochodów własnych jst województwa lubelskiego do średniej krajowej spowodowana była minimalnym (bo zaledwie o 1 punkt procentowy) wzrostem udziałów w podatkach dochodowych; poziom ich relacji wzrósł z 59% w 2009 r. do 60% w 2010 r. Relacja ta dla Lubelszczyzny była wyższa niż dla jst województwa podkarpackiego (57%), jednak znacznie niższa od relacji wyliczonej dla jst województwa świętokrzyskiego (65%) i podlaskiego (66%). Poziom dochodów uzyskanych w 2010 r. z podatków i opłat samorządowych w jst województwa lubelskiego stanowił 69% średniej krajowej (zbliżony poziom – 72% – osiągnęły tylko jst województwa

podkarpackiego), a poziom dochodów uzyskanych z majątku sięgał zaledwie 42% średniej krajowej (najbardziej zbliżony, ale znacznie wyższy (61%) poziom tych dochodów osiągnęły jst województwa podkarpackiego i wielkopolskiego). Pozostałe dochody własne osiągnęły poziom 65% średniej krajowej (w województwach podkarpackim – 78% i podlaskim – 81%), najbardziej zbliżoną relację osiągnęły jst województwa opolskiego – 71%.

Relacja dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego do średniej krajowej była zróżnicowana dla poszczególnych typów jst. Najniższa, i na poziomie roku ubiegłego, była dla miast na prawach powiatu (91%), poprawiła się natomiast – do 95% - relacja wyliczona dla gmin i województwa (wzrost odpowiednio z 92% i 90%) oraz dla powiatów (z 90% do 101%). Relacja poziomu dochodów własnych do średniej krajowej poprawiła się w gminach (z 64% w 2009 r. do 67%) i w powiatach (z 73% do 80%), a spadła w miastach na prawach powiatu (75% do 72%) i w województwie samorządowym (60% do 49%). W województwie samorządowym szczególnie niski, w relacji do średniej krajowej, był poziom dochodów uzyskiwanych w postaci udziałów w podatkach dochodowych (45% średniej krajowej dla województw samorządowych). W gminach i powiatach Lubelszczyzny relacja ta wyniosła 65%, a w miastach na prawach powiatu – 82%. Relacja poziomu dochodów z podatków i opłat samorządowych dla gmin wyniosła 71%, a dla miast na prawach powiatu – 77% średniej krajowej, relacja poziomu dochodów z majątku mieściła się w granicach od 42% w miastach na prawach powiatu do 52% średniej krajowej w gminach, a poziomu pozostałych dochodów własnych od 61% w miastach na prawach powiatu do 98% w powiatach.

Tabl. 2 Dochody *per capita* i relacja poziomu dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego do przeciętnego poziomu krajowego według rodzajów dochodów i typów jst w 2010 r.

Typ jst	Dochody budżetowe ogółem		Dochody własne				Dotacja celowa		Subwencja ogólna	
			razem		udziały w podatkach dochodowych					
	zł	relacja w %	zł	relacja w %	zł	relacja w %	zł	relacja w %	zł	relacja w %
Jst	3938	92	1285	62	518	60	1139	117	1513	123
Gminy	2693	95	844	67	273	65	786	115	1061	119
- miasta	2521	93	1280	81	497	85	598	104	639	119
- miasta-gminy	2706	97	856	66	290	69	837	128	1008	121
- gminy	2747	93	698	66	195	61	835	109	1212	107
Miasta na prawach powiatu	3610	91	1711	72	797	82	764	120	1132	120
Powiaty	895	101	203	80	75	65	309	123	383	101
Województwa	350	95	74	49	57	45	128	86	147	193

Zróżnicowanie poziomu dochodów budżetowych między jednostkami tego samego typu jst województwa utrzymywało się na bardzo wysokim poziomie. W 2010 r. spośród gmin tylko 58 jednostek osiągnęło poziom przeciętny dla wszystkich gmin kraju (27,8% gmin województwa – 25,0% miast, 36,4% gmin miejsko-wiejskich i 26,3% gmin wiejskich). W miastach poziom dochodów budżetowych wahał się od 74,5% średniej krajowej dla gmin w Hrubieszowie do 117,2% w Rejowcu Fabrycznym. W gminach miejsko-wiejskich różnice poziomu dochodów budżetowych mieściły się w przedziale od 73,0% średniej krajowej w Bełżycach do 146,1% w Janowie Lubelskim. Spośród różnych typów gmin największe zróżnicowanie poziomu dochodów utrzymywało się w gminach wiejskich. W 2010 r. gmina Puławy osiągnęła dochody na poziomie 75,9% średniej dla gmin kraju, a gmina Wilków – 754,9%, przy czym tak wysoki poziom dochodów wynikał z pomocy finansowej, jaką gmina otrzymała z całego kraju na usuwanie skutków powodzi, która nawiedziła ją w 2010 r. Elementem w zasadniczy sposób różnicującym dochody gmin Lubelszczyzny są więc transfery z budżetu państwa – głównie dotacje. Poziom dochodów miast na prawach powiatu, jak zwykle, nie był zbyt zróżnicowany i wynosił od 82,8% średniej krajowej w Chełmie do 104,9% w Zamościu, który jako jeden z jednostek lubelskich osiągnął poziom przeciętny dla wszystkich miast na prawach powiatu. Spośród powiatów lubelskich połowa z nich uzyskała poziom dochodów wyższy od przeciętnego, a różnice mieściły się w szerokim przedziale od 51,9% średniej dla powiatów kraju w powiecie zamojskim do 159,1% w powiecie włodawskim, przy czym wyjątkowo w powiatach zróżnicowanie ogólnego poziomu dochodów budżetowych zbiegało się z zróżnicowaniem poziomu dochodów własnych (52,8% średniej krajowej w powiecie zamojskim i 146,6% we włodawskim).

Jeszcze większe różnice wystąpiły w poziomie dochodów własnych osiągniętych przez jst województwa lubelskiego. W miastach Lubelszczyzny zróżnicowanie było mniejsze niż w pozostałych typach gmin (od 78,2% w Terespolu do 143,3% w Puławach), jednak tylko 3 jednostki lubelskie (18,8%) w 2010 r. osiągnęły poziom przeciętny dla gmin kraju. Podobna sytuacja wystąpiła w gminach miejsko-wiejskich, jednak w tej grupie gmin 2 jednostki osiągające przeciętny dla gmin kraju poziom dochodów własnych stanowiły tylko 9,1% tego typu jednostek lubelskich, a zróżnicowanie dochodów własnych było tu większe niż w miastach (od 40,6% w Annopolu do 119,4% we Frampolu). W grupie gmin wiejskich tylko 7 jednostek (4,1% lubelskich gmin wiejskich) uzyskało dochody własne na poziomie wyższym od średniej dla gmin kraju, w 154 jednostkach (90,1% lubelskich gmin wiejskich) ich poziom nie przekroczył 80% średniej krajowej, a w 98 jednostkach (57,3%) nie przekroczył 50%

średniego poziomu krajowego. Spośród miast na prawach powiatu żadna jednostka w 2010 r. nie osiągnęła przeciętnego dla tych jednostek kraju poziomu dochodów własnych (od 54,0% w Chełmie do 81,4% w Lublinie), a w grupie powiatów lubelskich tylko 3 (15,0% powiatów), przy czym zróżnicowanie zamykało się w granicach od 52,8% w powiecie zamojskim do 146,6% w powiecie włodawskim.

Wobec znacznego dystansu dzielącego poziom dochodów własnych jst województwa lubelskiego od średniej krajowej, składnikami podnoszącymi poziom dochodów budżetowych tych jednostek są dotacje celowe i subwencja ogólna. Dotacje celowe (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) uzyskane przez jst województwa lubelskiego w 2010 r. osiągnęły poziom 117% średniej krajowej i największe znaczenie miały dla lubelskich powiatów (poziom uzyskanych przez nie dotacji osiągnął 123% przeciętnego poziomu krajowego dla tych jednostek). Dotacje celowe uzyskane przez województwo lubelskie osiągnęły zaledwie 86% średniej krajowej dla województw samorządowych.

Przysługująca jst województwa lubelskiego subwencja ogólna zapewniała – podobnie jak w roku ubiegłym – 123% poziomu krajowego. W przeciwieństwie do dotacji celowych, subwencja ogólna najsilniej wpływała na poziom dochodów lubelskiego województwa samorządowego (poziom uzyskanej przez nie subwencji w 2010 r. stanowił 193% średniej dla wszystkich województw samorządowych), w miastach na prawach powiatu i w gminach wpływ ten był znacznie mniejszy (odpowiednio 120% i 119% średniej dla tych typów jst w kraju), a najniższy w lubelskich powiatach (101%). Poziom części oświatowej subwencji ogólnej we wszystkich typach jst był zbliżony do średniej krajowej dla odpowiednich typów jednostek (106% łącznie we wszystkich typach jst Lubelszczyzny, 119% w miastach na prawach powiatu, 104% w gminach, 100% w województwie samorządowym i 92% w powiatach). Zasadnicze różnice dotyczą części wyrównawczej subwencji ogólnej. Kwoty uzyskane przez wszystkie jst Lubelszczyzny zapewniały 185% poziomu krajowego, w miastach na prawach powiatu stanowiły 309% średniej krajowej dla tych jednostek, w województwie samorządowym – 227%, w gminach – 165% i w powiatach – 133%. Część wyrównawcza subwencji - pełniąca rolę mechanizmu wyrównawczego - przysługuje gminom, które uzyskują dochody o charakterze podatkowym niższe od 92% poziomu przeciętnego dla gmin kraju oraz pozostałym typom jst, których dochody podatkowe niższe są od poziomu przeciętnego dla danego typu jst, przy czym uwzględniane są dochody podatkowe w wysokości liczonej według maksymalnych stawek, bez uwzględnienia ulg, odroczeń i umorzeń. Jeden z najwyższych poziomów części wyrównawczej subwencji ogólnej

przysługującej jst województwa lubelskiego (najwyższy poziom 189% osiągnęły jst województwa podkarpackiego) oznacza, że w województwie tym jest szczególnie dużo jednostek osiągających niskie dochody podatkowe.

3. Struktura dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego.

Zgodnie z Konstytucją dochody jst składają się z dochodów własnych, dotacji celowych i subwencji ogólnej.¹² Do dochodów własnych – które pozostawiają jednostkom samorządu terytorialnego największą swobodę w zakresie ich rozdysponowania – zalicza się udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (stanowiących dochody budżetu państwa), dochody z podatków i opłat w całości stanowiących dochody gmin, dochody z majątku oraz pozostałe dochody własne, na które składają się opłaty niepodlegające regulacjom Ordynacji podatkowej, wpłaty uzyskane od samorządowych zakładów budżetowych czy też środki zgromadzone na wydzielonych rachunkach jednostek oświatowych. Do dochodów własnych wliczane są również zapisy i darowizny na rzecz jst, dochody z kar i grzywien, odsetki od udzielonych pożyczek, środków na rachunkach bankowych i nieterminowo przekazanych należności oraz określone przepisami prawa części dochodów uzyskanych przy realizacji zadań zleconych.

Dochody własne nie mają z góry określonego przeznaczenia, pozostają w dyspozycji organów jst. Wyjątek stanowią opłaty za korzystanie z prawa sprzedaży alkoholu, które - zgodnie z przepisami prawa - winny być wykorzystane na sfinansowanie realizacji gminnego i wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii, czy też wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które powinny być przeznaczone na wydatki związane z ochroną środowiska. Gminy oraz miasta na prawach powiatu mogą również w sposób bezpośredni wpływać na poziom uzyskiwanych dochodów z podatków i opłat samorządowych określając wysokość stawek, uchwalając przepisy w sprawie pozaustawowych zwolnień i ulg w obciążeniach podatkowych, podejmując decyzje w sprawie umorzeń, odroczeń i rozkładania na raty należności podatkowej oraz inicjując egzekucje przypisanych należności. Bezpośrednimi instrumentami określającymi wysokość uzyskiwanych dochodów własnych są również przyjęte przez jst zasady gospodarowania posiadaniem majątkiem. Pośrednimi metodami oddziaływania na wysokość realizowanych dochodów własnych są również wszystkie działania, w tym polityka inwestycyjna,

¹² Art. 167, ust. 2 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

pubudzające rozwój gospodarczy na własnym terenie, co w dalszej kolejności owocuje wzrostem przede wszystkim dochodów podatkowych i dochodów z majątku. Uzyskane dzięki tym działaniom wyższe dochody ułatwiają jednostkom samorządowym finansowanie wkładów własnych niezbędnych przy realizacji programów z udziałem środków unijnych, co w widoczny sposób rozszerza możliwości korzystania z tych środków.

Ponieważ dotacje celowe i subwencja ogólna nie zapewniają takiej swobody, udział dochodów własnych traktowany jest jako najbardziej syntetyczny miernik samodzielności finansowej jst. Dotacje celowe przekazywane są na realizację z góry określonych celów, a subwencja ogólna w części ma określone przeznaczenie, pozostawia pewną swobodę w wyborze kierunków jej wykorzystania, natomiast nie zapewnia bezpośrednich narzędzi oddziaływania na wysokość uzyskiwanych kwot subwencji.

Tabl. 3 Struktura dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego na tle Polski w latach 1999 – 2010 w %.

Rodzaj dochodów w latach	Gminy		Miasta na prawach powiatu		Powiaty		Województwa samorządowe	
	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska
Udział dochodów własnych:								
1999	40,7	54,6	39,0	48,7	5,8	6,2	12,2	17,9
2004	36,9	48,2	49,6	60,4	19,6	24,9	33,8	59,1
2008	36,5	49,3	55,4	65,2	26,2	32,4	37,2	58,5
2009	32,0	46,3	51,3	61,9	23,3	28,8	21,7	32,4
2010	31,3	44,6	47,4	60,1	22,6	28,5	21,1	40,6
Udział dotacji celowych:								
1999	13,2	11,7	26,6	21,7	45,6	49,4	42,2	47,4
2004	12,8	12,5	14,3	12,0	23,8	24,3	27,0	22,4
2008	21,2	18,8	13,8	11,5	25,9	23,2	28,4	23,5
2009	23,2	19,8	16,8	13,3	25,7	25,8	48,8	53,4
2010	29,2	24,0	21,2	16,0	34,5	28,5	36,7	38,7
Udział subwencji ogólnej:								
1999	46,3	33,6	34,4	29,5	48,6	44,4	45,6	34,7
2004	50,3	39,3	36,1	27,7	56,3	50,8	39,1	18,5
2008	42,3	32,0	30,9	23,3	47,9	44,5	34,4	17,9
2009	44,7	33,9	32,0	24,7	51,0	45,5	29,5	14,2
2010	39,5	31,4	31,4	23,9	42,8	43,0	42,2	20,7

W gminach najwyższy poziom samodzielności finansowej zapewniał sposób kształtowania dochodów w pierwszym roku funkcjonowania w Polsce trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego (w 1999 udział dochodów własnych w dochodach

budżetowych tych jednostek wyniósł 40,7% w województwie lubelskim i 54,6% - przeciętnie w Polsce). W następnych latach relacja ta zaczęła się obniżać aż do 2004 r., kiedy w wyniku zmian zakresu realizowanych zadań i sposobu ich finansowania – za sprawą zmiany obowiązującej od 2004 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, której jednym z podstawowych celów było zwiększenie samodzielności finansowej jst – udział dochodów własnych w dochodach gmin ukształtował się na poziomie 36,9% w jednostkach lubelskich i do 48,2% przeciętnie w gminach kraju. Następne lata nie przyniosły niestety zasadniczej poprawy w tym zakresie, a począwszy od 2009 roku znowu nastąpiło obniżenie udziału dochodów własnych w tych jednostkach. Miasta na prawach powiatu w wyniku zmiany zasad kształtowania dochodów jst zyskały zwiększenie samodzielności ekonomicznej w 2004 r. i zwiększały ją do 2008 r., jednak w 2009 r. rozpoczął się spadek udziału dochodów własnych, w 2010 r. wyniósł on 3,9 punktu procentowego w jednostkach lubelskich (z 51,3% do 47,4%) i 1,8 przeciętnie w kraju (z 61,9% do 60,1%). Wciąż jednak są jednostkami charakteryzującymi się największą swobodą finansową. Obowiązująca od 2004 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyniosła przełomowe zmiany w sytuacji powiatów i województw samorządowych. W lubelskich powiatach udział dochodów własnych zwiększył się z 5,8% w 1999 r. do 19,6% w 2004 r. i przeciętnie w kraju z 6,2% do 24,9%, a w lubelskim województwie samorządowym z 12,2% do 33,8% i przeciętnie we wszystkich województwach samorządowych z 17,9 do 59,1%. Podobnie jak w pozostałych typach jst, pogorszenie nastąpiło w 2009 r. (najznaczniejsze w województwach samorządowych – w województwie lubelskim spadek udziału dochodów własnych z 37,2% w 2008 r. do 21,7% i przeciętnie we wszystkich województwach samorządowych z 58,5% do 32,4%). Rok 2010 nie przyniósł poprawy sytuacji jednostek lubelskich, ale nie nastąpił też dalszy duży spadek udziału ich dochodów własnych w dochodach ogółem, minimalne zmiany pozwalają stwierdzić, że pozostał on na poziomie roku ubiegłego (22,6% w powiatach i 21,1% w województwie). Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku przeciętnej wielkości powiatów kraju (28,5%), województwa samorządowe w skali kraju zanotowały w stosunku do 2009 r. wzrost udziału dochodów własnych o 8,2 punktu procentowego (z 32,4% do 40,6%). Należy wyraźnie podkreślić, że w całym okresie lat 1999 – 2010 we wszystkich typach jst udział dochodów własnych w jednostkach województwa lubelskiego był znacznie niższy od przeciętnych w kraju.

Udział subwencji ogólnej w dochodach jst w minionych dziesięciu latach był zróżnicowany w poszczególnych typach jst i uległ różnokierunkowym zmianom, jednak

najwyraźniejsza zmiana polegała na jego spadku w ostatnich latach w województwach samorządowych, wraz ze wzrostem udziału dotacji celowych, do których od 2007 r. zaliczało się rosnące kwoty udostępnianych jst środków unijnych. W 2010 tendencja ta uległa odwróceniu i województwa samorządowe jako jedyne odnotowały wzrost udziału subwencji ogólnej w strukturze swoich dochodów, na niekorzyść udziału w niej dotacji celowych, gdyż wzrost udziału dotacji celowych wystąpił we wszystkich typach jst poza województwami samorządowymi. Wiązało się to ze zmianą kierunków przepływu środków unijnych, które przestały zasilać budżety województw pełniących do 2010 r. funkcję instytucji pośredniczących w przekazywaniu pozostałym typom jst środków unijnych. Przełożyło się to na spadek udziału dotacji w dochodach ogółem województw aż o 14,7 punktu procentowego (z 53,4% do 38,7%). Ta sama tendencja wystąpiła w jst województwa lubelskiego, które odnotowało zmniejszenie udziału tego rodzaju dochodu w swoich dochodach ogółem z 48,8% w 2009 r. do 36,7% w 2010 r.

Tabl. 4 Udział ważniejszych źródeł dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych jst województwa lubelskiego na tle Polski w 2010 r. w %.

Typ jst	Dochody własne				Dochody z majątku	Pozostałe
	ogółem	dochody podatkowe				
		razem	udziały w podatkach dochodowych	podatki i opłaty samorządowe		
Razem gminy						
- lubelskie	31,3	22,8	10,2	12,6	2,0	6,5
- Polski	44,6	31,8	14,8	17,0	3,6	9,2
Woj. lubelskie						
- miasta	50,8	39,5	19,8	19,7	4,6	6,7
- miasta-gminy	31,6	22,8	10,8	12,0	2,3	6,5
- gminy	25,4	17,8	7,1	10,7	1,1	6,5
Miasta na prawach powiatu						
- lubelskie	47,4	34,8	22,1	12,7	2,6	10,0
- Polski	60,1	39,5	24,5	15,0	5,7	14,9
Powiaty						
- lubelskie	22,6	8,4	8,4	X	0,6	13,6
- Polski	28,5	13,0	13,0	X	1,4	14,1
Województwa samorządowe						
- lubelskie	21,1	16,4	16,4	X	0,5	4,2
- Polski	40,6	34,4	34,4	X	1,0	5,2

Niższy udział dochodów własnych w dochodach jst województwa lubelskiego w zestawieniu z średnimi krajowymi przekłada się na wszystkie składniki dochodów własnych. Niższy poziom rozwoju gospodarczego odbija się w sposób trwały na niższych możliwościach uzyskania przez jst województwa lubelskiego dochodów z udziału

w podatkach dochodowych, z podatków i opłat samorządowych oraz z gospodarowania majątkiem.

Obok zróżnicowania struktury dochodów charakterystycznego dla poszczególnych typów jst i zróżnicowania regionalnego, bardzo wyraźnie rysują się różnice w strukturze dochodów poszczególnych jednostek tego samego typu. Przeciętny dla gmin województwa 10,2% udział przysługujący tym jednostkom w części dochodów z podatków budżetu państwa w gminach miejskich wynosił 19,8%, w gminach miejsko-wiejskich 10,8%, a w gminach wiejskich 7,1%, przy czym w miastach mieścił się w granicach od 12,1% w Rejowcu Fabrycznym do 24,4% w Świdniku, w gminach miejsko-wiejskich od 4,0% w Annopolu do 23,0% w Łęcznej i w gminach wiejskich od 1,4% w Wilkowie do 28,6% w Konopnicy. Wiąże się to z charakterem gospodarki na terenie tych jednostek i w krótkim okresie nie zależy od działań podejmowanych przez jst, a działania długookresowe mają charakter pośredni i trudno przewidzieć ich skuteczność (np. podatkowych zachęt do lokowania działalności gospodarczej na terenie jednostki). Nieco mniejsze, choć również wyraźne, różnice udziałów w podatkach dochodowych wykazują miasta na prawach powiatu. Dochody te zapewniają od 14,7% dochodów budżetowych Zamościa do 25,5% dochodów Lublina, przy czym w Lublinie 23,7% dochodów stanowi udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i 1,9% - od osób prawnych, a w Zamościu 14,2% dochodów to udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i 0,6% - od osób prawnych. Zróżnicowanie udziałów w podatkach budżetu państwa w powiatach mieści się w granicach od 4,9% w powiatach janowskim i włodawskim do 13,7% w powiecie puławskim, w którym aż 13,3% dochodów stanowiły udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych w powiatach nie przekroczyły nawet 1,0% dochodów, z wyjątkiem powiatu łęczyńskiego gdzie osiągnęły one poziom 1,6%. Jedynie w województwie samorządowym zaznacza się większa rola udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych (12,1%, przy udziale w podatku dochodowym od osób fizycznych zapewniającym tylko 4,3% dochodów).

Udział dochodów z gospodarowania majątkiem jst w jednostkach województwa lubelskiego jest znacznie niższy od średnich krajowych i większe znaczenie miał jedynie w niektórych miastach, jak w Biłgoraju (10,3%) i Tomaszowie Lubelskim (8,1%), w jednej gminie miejsko-wiejskiej – Kazimierzu Dolnym (10,4%) i w jednej gminie wiejskiej – Wólce (9,2%). Spośród miast na prawach powiatu dochody z majątku w 2010 r. zapewniły od 1,2% dochodów Białej Podlaskiej do 3,1% Zamościa. W powiatach udział tych dochodów mieścił

się w granicach od 0,1% w powiecie lubelskim do 1,8% we włodawskim. Zróżnicowanie znaczenia dochodów z majątku w poszczególnych jst nie jest zjawiskiem trwałym. W mniejszych jednostkach sprzedaż nieruchomości może w jednym roku znacznie podwyższyć ich udział, jednak granice tego wzrostu zawsze wyznaczają zasoby posiadanego majątku i warunki na lokalnym rynku nieruchomości, bardzo różniące się w poszczególnych jednostkach, w związku z czym dochody z tego źródła trudno jest zaplanować.

Na niższy od przeciętnego w kraju udział dochodów własnych jst województwa lubelskiego składają się nie tylko niewysokie udziały w podatkach dochodowych, ale również niższe od przeciętnych w kraju części dochodów pochodzące z podatków i opłat w całości stanowiących dochodów gmin.

Tabl. 5 Udział podatków i opłat samorządowych w dochodach budżetowych gmin i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego w latach 2004, 2009-2010 (w %).

Typ jst	Podatki i opłaty samorządowe							
	ogółem	rolny	od nieruchomości	leśny	od środków transportowych	opłata skarbowa	opłata targowa	pozostałe
Razem gminy								
2004	18,1	3,9	10,9	0,4	0,8	0,7	0,3	1,1
2009	14,0	3,0	8,5	0,3	0,6	0,3	0,2	1,1
2010	12,7	2,5	8,0	0,3	0,6	0,3	0,2	0,8
Miasta								
2004	25,1	0,3	19,5	0,0	1,2	1,7	0,8	1,6
2009	20,8	0,3	16,6	0,0	1,0	0,8	0,5	1,6
2010	19,8	0,2	16,0	0,0	0,9	0,7	0,4	1,6
Miasta-gminy								
2004	17,5	3,1	10,5	0,3	0,9	0,9	0,5	1,3
2009	13,7	2,4	8,4	0,3	0,7	0,4	0,4	1,1
2010	12,0	2,0	7,6	0,2	0,5	0,4	0,3	1,0
Gminy								
2004	16,0	5,3	8,2	0,5	0,6	0,2	0,1	1,1
2009	12,0	4,0	6,1	0,5	0,5	0,1	0,1	0,7
2010	10,7	3,3	5,7	0,4	0,5	0,1	0,1	0,6
Miasta na prawach powiatu								
2004	17,2	0,1	13,2	0,0	0,8	1,2	0,3	1,6
2009	14,4	0,1	11,2	0,0	0,9	0,6	0,1	1,5
2010	12,7	0,1	10,1	0,0	0,8	0,6	0,1	1,0

Podobnie jak w latach ubiegłych, udział dochodów z podatków i opłat samorządowych w dochodach jst maleje. Dotyczy to zarówno jst województwa lubelskiego, jak i jst kraju. Wciąż największe – chociaż malejące – znaczenie zachowuje podatek od nieruchomości, którego udział w dochodach miast na prawach powiatu i gmin miejskich utrzymuje się na poziomie powyżej 10%, a w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zapewnia większą część

dochodów niż podatek rolny. Kolejnym pod względem znaczenia źródłem dochodów podatkowych jest podatek rolny, jednak jego udział osiąga istotny poziom jedynie w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Wśród miast województwa lubelskiego w 2010 r. największą część dochodów z podatków i opłat samorządowych osiągnęły Puławy (28,0%), które czerpią je przede wszystkim z podatku od nieruchomości (25,1%), natomiast Terespol z gminnych podatków i opłat uzyskuje jedynie 11,1% swoich dochodów. W gminach miejsko-wiejskich udział podatków i opłat samorządowych w dochodach jest niższy, stąd najwyższy udział w tej grupie sięga zaledwie 16,9% (w Szczepieszynie), a najniższy 5,1% (we Frampolu). Znacznie niższe są tu również dochody z podatku od nieruchomości (ich udziały mieszczą się w granicach od 13,2% w Szczepieszynie do 2,2% we Frampolu).

W gminach wiejskich, podobnie jak w przypadku innych części dochodów, znaczenie dochodów z podatków i opłat samorządowych jest najbardziej zróżnicowane i mieści się w granicach od 0,8% w Wilkowie (tak niski wskaźnik wynika z ponad 8-krotnego wzrostu dochodów budżetowych uzyskanych jako pomoc na usuwanie skutków powodzi) do 39,9% w Terespolu i 39,1% w Puchaczowie (które zawdzięczają takie wyniki wysokim dochodom z podatku od nieruchomości, odpowiednio 36,9% i 37,2%). Najwyższy udział dochodów z podatku rolnego w gminach wiejskich województwa lubelskiego osiągnął Dołhobyczów (11,3%) i Ułhówek (10,9%).

W miastach na prawach powiatu, ze względu na łączenie dochodów przysługujących zarówno gminom, jak i powiatom, udział podatków i opłat stanowiących dochód gminy nie jest zbyt wysoki i jest bardzo wyrównany. Największą część dochodów z tych źródeł czerpią Lublin i Chełm (13,2%), przy czym głównie pochodzą one z podatku od nieruchomości (odpowiednio 10,7% i 10,3%).

Niższy od krajowego udział i poziom dochodów z podatków i opłat samorządowych wiąże się zarówno z niskim poziomem rozwoju gospodarczego gmin, jak i z charakterem polityki podatkowej prowadzonej przez jednostki województwa. Ustawy podatkowe pozwalają organowi stanowiącemu gminy określić - w drodze uchwały - obowiązujące na swoim terenie stawki podatków i opłat oraz wprowadzić pozaustawowe zwolnienia i ulgi. Organ podatkowy został wyposażony w prawo do wydawania decyzji w sprawie umarzania i odraczania terminów ich płatności; korzystanie z tych uprawnień służy realizacji różnych celów, w tym gospodarczych, które jednak wymagają długookresowego oddziaływania. Na krótką metę zakres korzystania z wymienionych uprawnień decyduje o wielkości uszczerbku

jaki powstaje w wysokości realizowanych dochodów podatkowych. Uszczerbek ten nie jest w żaden sposób rekompensowany z budżetu państwa i może ograniczać możliwości inwestycyjne gminy.

Tabl. 6 Skutki obniżenia stawek podatków i opłat samorządowych, pozaustawowych zwolnień i ulg oraz umorzeń należności podatkowych, odroczeń i rozłożeń na raty w relacji do należnych dochodów budżetowych ogółem i dochodów podatkowych w jst województwa lubelskiego w 2008 – 2010 r. w %.

Typ jst	Relacja skutków polityki podatkowej do:						Relacja do należności podatkowych					
	należnych dochodów budżetowych ogółem			należnych dochodów podatkowych			zaległości			nadpłaty		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Razem gminy	6,0	5,9	3,7	19,1	20,4	14,9	14,7	16,7	19,3	0,3	0,4	0,3
- miasta	4,8	5,4	4,6	10,6	12,2	11,4	13,3	16,4	18,0	0,2	0,3	0,2
- miasta-gminy	5,4	5,5	3,8	17,3	18,8	15,5	14,4	16,1	18,4	0,3	0,5	0,3
- gminy	6,4	6,1	3,4	24,2	25,3	16,9	15,5	17,1	20,4	0,3	0,5	0,3
Miasta na prawach powiatu	1,9	2,0	2,2	4,6	5,2	6,4	13,5	13,2	15,7	0,3	0,5	0,5

Jako należne dochody budżetowe i podatkowe potraktowane zostały dochody, jakie uzyskiwałyby gminy i miasta na prawach powiatu stosując maksymalne stawki podatków i opłat, bez wykorzystywania uprawnień do wprowadzania pozaustawowych zwolnień i ulg oraz do umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności podatkowych. Ustalenie wysokości tych kwot pozwala obliczyć, z jakiej części możliwych do uzyskania dochodów budżetowych i podatkowych rezygnują jednostki, w wyniku prowadzonej przez siebie polityki podatkowej.

Zmiany relacji skutków do należnych dochodów podatkowych wskazują wyraźnie na reakcję polityki podatkowej na zmiany koniunktury. Wraz z pogarszaniem się sytuacji gospodarczej ubytek w dochodach podatkowych do należnych kwot tych dochodów w gminach Lubelszczyzny zwiększył się z 19,1% w 2008 r. do 20,4% w 2009 r. W 2010 r. zaobserwować można tendencję samorządów do rezygnowania z łagodnej polityki podatkowej, co automatycznie przełożyło się na prawie dwukrotne zmniejszenie się strat należnych dochodów budżetowych gmin ogółem. W największym stopniu zjawisko to wystąpiło w gminach wiejskich, które co prawda wciąż prowadzą najłagodniejszą dla swoich mieszkańców politykę podatkową, jednak relacja jej skutków do należnych dochodów budżetowych tej grupy gmin zmniejszyła się w stosunku do 2009 r. z 25,3% do 16,9%. W najmniejszym stopniu uprawnienia w zakresie polityki podatkowej wykorzystują miasta na prawach powiatu, które rezygnują jedynie z 6,4% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych.

Pogorszenie się sytuacji gospodarczej wywarło również wpływ na ściągalność należności podatkowych. W gminach w 2009 r. zaległości stanowiły 16,7% tych dochodów a w 2010 r. urosły do 19,3% i tu wzrost obciążenia zaległościami dotyczył przede wszystkim gmin wiejskich (wzrost relacji zaległości z 17,1% w 2009 r. do 20,4% w 2010 r.), które w największym stopniu zaostrzyły swoją politykę podatkową. Z jednej strony pozwoli im to na zwiększenie wpływów do budżetu, z drugiej może przyczynić się do powstania trudności w ściąganiu swoich należności.

W kształtowaniu się przedstawionych relacji większe znaczenie od zmian koniunkturalnych posiada charakter prowadzonej przez poszczególne jst polityki podatkowej. W grupie miast lubelskich Tomaszów Lubelski w najmniejszym stopniu korzysta z obniżania stawek pobieranych podatków i opłat (skutki obniżki stawek w 2010 r. stanowiły 66,4% ogólnej kwoty ubytku w dochodach podatkowych), natomiast we Włodawie niemal całość tego ubytku (99,8%) wynikała z obniżek stawek. Najwięcej w wyniku polityki podatkowej traciła Włodawa (36,8% należnych dochodów podatkowych), natomiast najmniej (4,8%) – Puławy.

Spśród gmin o charakterze miejsko-wiejskim z obniżek stawek najintensywniej korzystały Ryki (91,2% skutków polityki podatkowej), a najmniej Kazimierz Dolny (3,3%). Wysokie relacje ubytku dochodów do należnych dochodów podatkowych wystąpiły w Annopolu (29,4%), Ostrowie Lubelskim (26,1%), Frampolu (25,2%) i w Bychawie (22,9%), natomiast niskie w Łęcznej (5,8%) i Nałęczowie (6,0%).

W grupie gmin wiejskich 12 jednostek (w 2009 r. - 32) opiera swoją politykę podatkową przede wszystkim na obniżkach stawek podatków i opłat (ich skutki stanowią ponad 90% ogólnej utraty dochodów w wyniku prowadzonej przez siebie polityki podatkowej) a tylko w 1 jednostce (w 2009 r. - w 11) skutki obniżek stawek nie przekraczają 10% ubytku w dochodach podatkowych. Udział skutków obniżek stawek wahał się od 3,0% w Jastkowie do 97,7% w Janowie Podlaskim. Największą część należnych dochodów podatkowych stanowiły skutki polityki podatkowej w Zakrzówku i Chrzanowie (35,3%), a najmniejszy w Terespolu (4,9%). Poniżej 10% należnych dochodów podatkowych traciło 16 gmin wiejskich (w 2009 r. - 5), a powyżej 30% - 7 jednostek (w 2009 r. - 15).

W miastach na prawach powiatu, podobnie jak w gminach, główną część skutków polityki podatkowej stanowiły efekty obniżek stawek. Ubytki dochodów w wyniku korzystania z uprawnień w zakresie polityki podatkowej sięgały od 13,8% w Chełmie i 12,6% w Białej Podlaskiej do 6,6% w Zamościu i 4,4% w Lublinie.

Zróźnicowanie dochodów własnych jst, w tym dochodów podatkowych, niwelowane jest w pewnej mierze dochodami w formie transferów z budżetu państwa. Zarówno dotacje celowe jak i subwencja ogólna we wszystkich typach jst województwa lubelskiego stanowią większą część dochodów budżetowych niż przeciętnie w jst kraju. W 2010 r. dotacje celowe zapewniały 22,8% dochodów jst kraju i 28,9% w jst Lubelszczyzny, a subwencja ogólna odpowiednio 28,8% i 38,4%.

Tabl. 7 Udział podstawowych rodzajów dotacji celowych w dochodach jst województwa lubelskiego na tle Polski w 2010 r. (w %).

Typ jst	Udział dotacji celowych w dochodach budżetowych						
	ogółem			na zadania własne	na zadania zlecone	na zadania przejęte w drodze porozumień	ze źródeł pozabudżetowych
	Polska	woj. lubelskie					
		razem	w tym inwestycyjne				
Razem gminy	24,0	29,2	7,6	12,4	15,7	0,8	0,3
- miasta	21,4	23,8	8,1	12,1	10,9	0,6	0,1
- miasta-gminy	23,5	31,0	11,1	15,5	13,7	1,6	0,3
- gminy	25,8	30,4	6,6	11,8	17,7	0,6	0,4
Miasta na prawach powiatu	16,0	21,2	6,8	10,2	10,4	0,5	0,1
Powiaty	28,5	34,5	14,9	20,9	10,5	2,5	0,6
Województwa	38,7	36,7	17,2	19,9	14,0	0,2	2,6

W stosunku do roku poprzedniego udział dotacji celowych zwiększył się, ale już nie tak wyraźnie jak rok wcześniej. W 2009 r. dotacje celowe stanowiły przeciętnie w kraju 22,1% dochodów jst, a w 2010 r. ich udział zwiększył się do 22,8%; zmiana ta dotyczyła wszystkich typów jst poza województwami, najwidoczniejsza była w gminach (wzrost z 19,8% do 24,0%). W strukturze dochodów jst województwa lubelskiego wzrost udziału dotacji w dochodach ogółem wyniósł 3,5 punktu procentowego (z 25,4% do 28,9%), w tym najwyższy był w dochodach powiatów – o 8,8 punktu procentowego (z 25,7% do 34,5%) a województwo lubelskie, jako jedyny typ jst, odnotowało spadek udziału dotacji celowych w swoich dochodach (z 53,4% do 38,7%). Wynikało ze zmiany sposobu przekazywania środków europejskich, które zostały wyłączone z budżetu państwa i utworzony został budżet środków europejskich przeznaczony na finansowanie programów operacyjnych. Od 2010 r. środki z budżetu środków europejskich były przekazywane beneficjentom na podstawie zleceń płatności instytucji zarządzających i pośredniczących bezpośrednio z rachunku Ministerstwa Finansów, z pominięciem budżetów województw.

Przeciętnie w kraju udział dotacji celowych na realizację zadań własnych w dochodach gmin zwiększył się z 6,3% do 10,1%, w dochodach miast na prawach powiatu (bez m. st. Warszawy) z 4,9% do 7,6%; w powiatach z 11,4% do 15,3%, a w województwach

samorządowych nastąpił spadek z 46,7% do 25,3%. W jednostkach województwa lubelskiego zmiany były mniej więcej na zbliżonym poziomie. Udział dotacji na realizację zadań własnych w dochodach gmin województwa zwiększył się z 7,1% do 12,4%, w miastach na prawach powiatów z 5,4% do 10,2%, w powiatach z 10,4% do 20,9%, a w lubelskim województwie samorządowym (podobnie jak w województwach kraju) nastąpił spadek z 42,3% do 19,9%.

Udział dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w wymiarze krajowym zwiększył się w gminach (z 12,3% do 12,9%) i w województwach (z 5,2% do 10,6%), a obniżył w miastach na prawach powiatu (z 7,6% do 4,9%) i w powiatach (z 11,3% do 10,7%). W jednostkach lubelskich wzrost udziału dotacji na zadania zlecone wystąpił – podobnie jak w skali kraju – w gminach (z 14,6% do 15,7%) oraz w województwie samorządowym (z 5,5% do 14,0%). Spadek udziału tych dotacji w dochodach powiatów lubelskich oraz miast na prawach powiatu był niewielki (odpowiednio: z 10,7% do 10,4% i z 12,5% do 10,5%).

W jednostkach lubelskich najpoważniejszą część dochodów w 2010 r. stanowiła subwencja ogólna. Wyjątek stanowiły gminy o charakterze miejskim i miasta na prawach powiatu, które około 50% dochodów budżetowych realizowały w formie dochodów własnych. Przeciętnie w kraju (poza powiatami) znaczenie subwencji dla dochodów jst jest znacznie mniejsze.

Tabl. 8 Udział poszczególnych części subwencji ogólnej w dochodach jst województwa lubelskiego na tle Polski w 2010 r. (w %).

Typ jst	Udział subwencji ogólnej w dochodach budżetowych				
	ogółem		część wyrównawcza	część oświatowa	część równoważąca*
	Polska	woj. lubelskie			
Razem gminy	31,4	39,5	14,4	24,6	0,4
- miasta	19,9	25,4	3,2	22,0	0,3
- miasta-gminy	30,0	37,3	12,8	24,0	0,6
- gminy	38,4	44,2	18,1	25,6	0,4
Miasta na prawach powiatu	23,9	31,4	1,0	29,1	1,4
Powiaty	43,0	42,8	9,8	29,7	3,2
Województwo	20,7	42,2	21,4	5,2	15,6

* dla województw samorządowych - część regionalna subwencji ogólnej

Odnotowany w 2010 r. spadek udziału dochodów własnych w dochodach jst kraju i jednostek województwa lubelskiego oraz wzrost udziału dotacji celowych spowodowały, że znaczenie subwencji ogólnej uległo niewielkim zmianom. Jej udział w dochodach jst zmniejszył się przeciętnie w gminach kraju (z 33,9% do 31,4%), w miastach na prawach

powiatu (z 24,7% do 23,9%) i w powiatach (z 45,5% do 43,0%), a w województwach samorządowych, w których najsilniej spadło znaczenie dotacji celowych, udział subwencji ogólnej uległ widoczniejszemu wzrostowi (z 14,2% do 20,7%).

Niski udział dochodów własnych w jst województwa lubelskiego oznacza, że dochody budżetowe tych jednostek opierają się w większej mierze na transferach z budżetu państwa, stąd w ich dochodach w sposób trwały utrzymuje się większy od przeciętnego dla kraju udział dotacji celowych oraz subwencji ogólnej. Różnice w udziale subwencji ogólnej są znaczne (31,4% przeciętnie w gminach kraju i 39,5% w gminach województwa lubelskiego, odpowiednio 23,9% i 31,4% w miastach na prawach powiatu oraz 20,7% i 42,2% w województwach samorządowych). Jedynie powiaty województwa lubelskiego w 2010 r. odnotowały w swoich dochodach udział subwencji ogólnej poniżej średniej w kraju dla tego typu jst.

W 2010 r. część przeznaczona na realizację zadań oświatowych w gminach lubelskich stanowiła 24,6% dochodów, przy średniej krajowej równej 22,4%, w miastach na prawach powiatu odpowiednio 29,1% i 22,2%, w powiatach 29,7% i 32,7% a w województwach 5,2% i 4,9%. W stosunku do roku ubiegłego udziały te nie uległy wyraźnym zmianom w miastach na prawach powiatu, obniżyły się w gminach i powiatach a wzrosły w województwie samorządowym. Nadal jednak kwoty subwencji związanej z zadaniami oświatowymi mają największe znaczenie dla dochodów powiatów (choć w 2010 r. na znaczeniu w tym zakresie zyskały również miasta na prawach powiatu) a najmniejsze dla województwa – związane jest to z różnicą w charakterze zadań realizowanych przez te jednostki. W grupie gmin zadania oświatowe stanowią szczególnie dużą część działalności gmin wiejskich, stąd, przy najwyższym udziale oświatowej części subwencji ogólnej w miastach sięgającym 28,5% (w Dęblinie), w gminach wiejskich osiągał poziom ponad 35% (w Szastarce i Trzebieszowie). W powiecie puławskim, którego dochody najsilniej uzależnione były od uzyskiwanej oświatowej części subwencji ogólnej, jej udział w dochodach wyniósł 53,1%.

Dla udziału subwencji ogólnej w dochodach jst województwa decydujące znaczenie miało kształtowanie się części wyrównawczej. Część ta oparta jest na mechanizmie wyrównawczym, w pewnym stopniu niwelującym różnice w poziomie osiągniętych dochodów o charakterze podatkowym. Liczona jest ona według zasad ustalonych w ustawie o dochodach jst i niweluje tylko część występującego w poszczególnych typach jst zróżnicowania, a jej kwoty i ich znaczenie dla dochodów rosną wraz ze wzrostem zróżnicowania i są wyższe w województwach na terenie których koncentrują się słabsze ekonomicznie jednostki.

W jednostkach województwa lubelskiego udział tej części subwencji w dochodach jest znacznie wyższy o średnich krajowych. W 2010 r. w gminach województwa wynosił on 14,4% (w gminach kraju – 8,3%), w miastach na prawach powiatu – 1,0% (0,2%), w powiatach – 9,8% (7,5%) i w województwie samorządowym – 15,6% (9,0%). Oznacza to, że na terenie województwa lubelskiego występuje więcej jednostek niż na terenie innych województw, których podstawowe dochody podatkowe nie przekraczają przeciętnego dla danego typu jst poziomu w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a w przypadku gmin – 92% poziomu przeciętnego dla gmin, co uzasadnia przyznanie im tego typu transferu z budżetu państwa. Spośród miast województwa lubelskiego jedynie 5 jednostek nie spełniło tego warunku (nie zrealizowało dochodów niższych od 92% poziomu przeciętnego dla gmin kraju) i nie otrzymało części wyrównawczej subwencji ogólnej (Biłgoraj, Dęblin, Krasnystaw, Puławy i Rejowiec Fabryczny). W grupie gmin miejsko-wiejskich nie było takich jednostek, a w grupie gmin wiejskich była tylko jedna – Puchaczów. Spośród lubelskich miast na prawach powiatu warunku uzasadniającego przyznanie części wyrównawczej nie spełnił tylko Lublin, jednak kwoty przypadające pozostałym jednostkom kształtowały się na poziomie jedynie 2-3% ich dochodów, co świadczy o mniejszym niż w przypadku pozostałych typów jst województwa dystansie dzielącym poziom dochodów podatkowych tych jednostek od średniej krajowej. Wśród powiatów województwa nie było jednostki, która osiągnęła przeciętny krajowy poziom dochodów podatkowych, najwyższy udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach wystąpił w powiatach zamojskim (22,6%) i chełmskim (20,0%). Województwo samorządowe uzyskiwało w tej postaci 21,4% swoich dochodów.

4. Dynamika i poziom wydatków budżetowych.

W 2010 r. jst województwa lubelskiego zrealizowały wydatki budżetowe w kwocie 9.338.642,6 tys. zł osiągając 91,3% wielkości zaplanowanej. Wydatki te były o 14,1% wyższe od wykonanych w 2009 r. (co przy inflacji równej 2,6% zapewniało wzrost o 11,5%), a w porównaniu z 2004 r. - o 97,3%. Przeciętna dla kraju dynamika wydatków budżetowych wyniosła w stosunku do roku ubiegłego zaledwie 5,9% (realnie 3,3%).

Wydatki majątkowe jst województwa wyniosły 2.269.236,5 tys. zł i stanowiły 80,8% kwoty zaplanowanej. Niższy stopień realizacji planowanych inwestycji jest zjawiskiem powtarzającym się w kolejnych latach; związane jest to z trudnościami w realizacji zaplanowanych inwestycji, związanymi z pozyskiwaniem środków finansowych,

czasochłonnością procesów przetargowych wyłaniających wykonawców oraz z różnego rodzaju opóźnieniami wykonawczymi. Mimo niskiego stopnia realizacji planów, wydatki majątkowe wykonane przez jst województwa w 2010 r. były o 30,0% wyższe od ubiegłorocznych, a w stosunku do 2004 r. zwiększyły się o 208,4%.

Tabl. 9 Dynamika wydatków budżetowych i wydatków majątkowych jst województwa lubelskiego na tle Polski w latach 2004 – 2010 (w %).

Typ jst	Dynamika wydatków							
	budżetowych ogółem				majątkowych			
	2010/2004		2010/2009		2010/2004		2010/2009	
	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska
Jst ogółem	197,3	194,5	114,1	105,9	308,4	291,2	130,0	102,6
Razem gminy	200,7	194,8	123,6	113,9	303,2	267,4	163,5	123,6
- miasta	187,6	185,9	113,7	109,2	414,9	292,0	121,4	110,3
- miasta-gminy	203,4	197,9	122,3	113,4	390,6	282,3	174,1	121,2
- gminy	204,3	197,2	127,3	116,9	268,4	248,8	178,3	132,1
Miasta na prawach powiatu	181,3	181,0	104,0	104,5	252,7	283,0	82,0	97,4
Powiaty	196,8	191,5	129,3	112,6	440,0	410,3	225,1	127,6
Województwo samorządowe	228,7	259,9	80,7	74,5	298,7	341,1	74,1	59,7

W długim okresie (lata 2004 – 2010) wydatki budżetowe jst województwa lubelskiego wzrosły w stopniu porównywalnym do przeciętnych w jst kraju (o 97,3% w jst województwa lubelskiego i o 94,5% przeciętnie w jst kraju). Najwyraźniej wzrosły wydatki lubelskiego województwa samorządowego (o 128,7%), wynik ten jednak lekko odbiega od wzrostu osiągniętego przeciętnie przez wszystkie województwa samorządowe (o 159,9%). W pozostałych typach jst jednostki lubelskie odnotowały wyższą dynamikę niż przeciętnie w kraju, od 181,3% w miastach na prawach powiatu (przy 181,0% przeciętnie w kraju), poprzez 196,8% w powiatach (191,5% średnio w kraju) do 200,7% w gminach (194,8% w gminach kraju).

Roczny wzrost wydatków budżetowych jst lubelskich, poza miastami na prawach powiatu, był wyższy niż przeciętny dla jst w kraju, od 6,2 punktu procentowego w województwie, poprzez 8,2 w gminach do 16,7 w powiatach. Poza województwami, wszystkie typy jst województwa lubelskiego odnotowały wzrost poziomu wydatków w stosunku do 2009 r. W powiatach wyniósł on 29,3% (przy średniej krajowej 12,6%), w gminach – 14,1% (5,9%), a wolniejsze tempo wzrostu wydatków wystąpiło w miastach na prawach powiatu – o 4,0% (4,5%). W województwie lubelskim, podobnie jak w województwach samorządowych kraju wystąpiła ujemna dynamika wydatków (spadek

o 19,3% przy przeciętnym spadku wydatków wszystkich województw samorządowych o 25,5%).

Wydatki majątkowe, niemal w całości związane z realizacją inwestycji - zarówno w długim okresie, jak i w skali rocznej - zwiększały się znacznie silniej niż ogólna kwota wydatków budżetowych. Oznaczało to znacznie wolniejszy wzrost wydatków bieżących. Wydatki majątkowe jednostek lubelskich na ogół wzrosły w większym stopniu niż przeciętnie wszystkich jst w kraju. W długim okresie (lata 2004-2010) wyjątek stanowiły miasta na prawach powiatu oraz województwo. W lubelskich miastach na prawach powiatu wydatki majątkowe wzrosły o 152,7% przy wzroście przeciętnym dla tego typu jednostek równym 183,0%, a dla województw wzrosty te stanowiły odpowiednio 198,7% i 241,1%. W długim okresie najsilniej wzrosły wydatki majątkowe powiatów – o 340,0% w jednostkach lubelskich i 310,3% w powiatach kraju.

Roczne przyrosty również wypadły korzystnie dla jst lubelskich (wzrost o 30,0% przy 2,6% przeciętnie we wszystkich jst w kraju), chociaż w stosunku do 2009 r. ujemna dynamika wydatków majątkowych wystąpiła w województwie samorządowym i lubelskich miastach na prawach powiatu (odpowiednio o 25,9% i 18,0%). W pozostałych typach jst lubelskich wydatki majątkowe wzrosły w zestawieniu z 2009 r. silniej niż w jst kraju: w miastach o 21,4% przy średniej krajowej równej 10,3%, w gminach miejsko-wiejskich odpowiednio o 81,3% i 21,2%, w gminach wiejskich o 76,6% i o 32,1% i w powiatach w największym stopniu o 125,1% i 27,6%.

Tabl. 10 Dynamika wydatków bieżących jst województwa lubelskiego na tle Polski w 2010 r. (2009 = 100%).

Typ jst	Dynamika wydatków bieżących									
	ogółem		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu		pozostałe	
	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska
Jst ogółem	110,0	107,1	109,2	107,7	90,4	92,7	125,1	132,2	116,1	108,5
Razem gminy	113,9	111,0	109,8	108,9	111,3	107,9	160,3	139,2	114,0	110,2
Miasta na prawach powiatu	109,5	106,7	107,2	106,5	109,9	103,4	122,4	119,2	113,5	107,0
Powiaty	114,0	109,0	110,3	106,6	98,5	108,9	115,3	128,9	128,4	116,0
Województwa samorządowe	83,4	88,5	111,5	110,7	60,3	67,4	88,7	121,0	110,9	109,4

W porównaniu do roku poprzedniego rozpiętość wskaźników dynamiki wydatków budżetowych lubelskich gmin miejskich uległa spłaszczeniu i wyniosła od 87,6% w Biłgoraju do 143,6% w Stoczku Łukowskim. Zwiększyła się natomiast rozpiętość wskaźników dynamiki wydatków majątkowych, wśród których najwyższy wskaźnik (378,3% we

Włodawie) był 7 razy większy od najniższego (54,0% w Krasnymstawie). Ujemną dynamikę wydatków majątkowych odnotowały również miasta Kraśnik i Biłgoraj.

W gminach miejsko-wiejskich dynamika ogólnej kwoty wydatków budżetowych mieściła się w granicach od 58,5% w Łaszczowie (który obok Nałęczowa zrealizował w 2010 r. mniej wydatków niż w roku poprzednim) do 182,9% w Janowie Lubelskim. Wśród jednostek o najwyższej dynamice wydatków majątkowych znalazły się Bychawa (która w ostatnich latach odnotowywała ujemną dynamikę tych wydatków, a w 2010 r. uzyskała przyrost o 315,3%) oraz Tyszowce (o 295,5%), natomiast poziom wydatków majątkowych w 2010 r. w stosunku do roku poprzedniego spadł w Nałęczowie, Łaszczowie, Kocku, Krasnobrodzie i Tarnogrodzie.

W gminach wiejskich, które pod każdym względem są zbiorowością najbardziej zróżnicowaną, zmiany ogólnej kwoty wydatków budżetowych w zestawieniu z 2009 r. wahały się od 49,4% spadku w Podedwórzcu do 830,0% wzrostu w Wilkowie, który w związku z powodzią jaka nawiedziła go w 2010 r. uzyskał ogromne wsparcie finansowe zarówno z budżetu państwa, jak i innych jst. Spadek wydatków ogółem zanotowano w 19 gminach, co wynikało głównie z wahań rozmiarów realizowanych przez te jednostki inwestycji, które mieściły się w granicach od 90,0% spadku w Podedwórzcu (które w 2009 r. odnotowało największy wskaźnik dynamiki w tym zakresie) do 1400,5% wzrostu w Tuczej. Tak wysoki wzrost spowodowany był uzyskaniem przez gminę środków zagranicznych na realizację inwestycji z zakresu infrastruktury wodociągowej i sanitacyjnej wsi. Ponad dziesięciokrotny wzrost wydatków inwestycyjnych w porównaniu z rokiem 2009 osiągnęły również gminy Stary Zamość (1085,8%) i Wiryki (1017,4%). Spadek wydatków majątkowych w zestawieniu z 2009 r. odnotowano w 30 jednostkach (w 2009 r. - w 52) i wynikało to najczęściej z zakończenia realizowanych wcześniej poważniejszych inwestycji, czemu towarzyszyła wysoka dynamika tych wydatków w 2009 r.; przyczyny ograniczenia wydatków majątkowych muszą więc być rozpatrywane indywidualnie w każdej jednostce.

Wydatki budżetowe w grupie lubelskich miast na prawach powiatu wzrosły we wszystkich jednostkach, od 2,0% w Lublinie do 12,3% w Chełmie, natomiast wydatki majątkowe wzrosły jedynie w Chełmie (o 65,9%) a w pozostałych miastach spadły o 12,5% w Białej Podlaskiej, 14,4% w Zamościu i 25,4% w Lublinie.

W powiatach lubelskich wydatki budżetowe rosły, osiągając najwyższy wzrost w powiecie łączyńskim (o 78,8%). Wyjątek stanowił powiat chełmski, którego wydatki w 2010 r. spadły o 4,3%, na co wpływ miał wyraźny spadek dynamiki wydatków

majątkowych, który osiągnął poziom 39,7% i był najwyższy w 2010 r. Spadek wydatków majątkowych wystąpił ponadto w 3 innych jednostkach: o 1,7% w powiecie puławskim, o 20,6% w parczewskim i o 26,2% w hrubieszowskim. Prawie 14-krotny wzrost wydatków majątkowych wystąpił natomiast w powiecie radzyńskim (o 1390,0%), który w poprzednich latach odnotowywał ujemną dynamikę tej grupy wydatków.

Duże wahania wydatków inwestycyjnych realizowanych przez jst i towarzysząca temu zmienność wielkości ogólnej kwoty wydatków powoduje, że wyliczony dla poszczególnych jednostek poziom tych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca ulega ciągłym zmianom. Niezmienny jest natomiast dystans dzielący jednostki lubelskie od standardów krajowych, choć w 2010 r. różnica ta uległa spłaszczeniu. Kwota wydatków budżetowych przypadająca na jednego mieszkańca w jst lubelskich wynosiła 4.334 zł, gdy przeciętnie we wszystkich jst w kraju realizowano wydatki na poziomie 4.655 zł. Dla wydatków majątkowych kwoty te wynosiły 1.054 zł i 1.159 zł, a dla stanowiących ich główną część wydatków inwestycyjnych 1.030 zł i 1.133 zł. Poziom wydatków realizowanych przez gminy Lubelszczyzny sięgał 3.051 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w miastach na prawach powiatu 3.946 zł, w powiatach 945 zł i w województwie samorządowym 357 zł. Wydatki inwestycyjne gmin osiągały poziom 803 zł, miast na prawach powiatu 585 zł, powiatów 222 zł i województwa samorządowego 116 zł. Na wynagrodzenia i pochodne jst w kraju wydawały przeciętnie 1.516 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a w województwie lubelskim 1.514 zł, w tym: gminy 1.049 zł, miasta na prawach powiatu 1.585 zł, powiaty 364 zł i województwo samorządowe 58 zł. Obsługa długu pochłaniała 48 zł przeciętnie w jst w kraju i 41 zł w jst województwa lubelskiego.

5. Struktura wydatków budżetowych.

Zapisany w art. 236 ufp podział wydatków budżetowych jst na majątkowe i bieżące definiuje wydatki majątkowe jako wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów oraz na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego; w praktyce niemal całą kwotę tych wydatków stanowią wydatki inwestycyjne. W wydatkach bieżących ustawa nakazuje wyodrębnienie wydatków jednostek budżetowych, w tym na wynagrodzenia i pochodne, dotacje na zadania bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na programy finansowane z udziałem bezzwrotnych środków

zagranicznych (głównie unijnych), wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, oraz wydatki na obsługę długu.

Najważniejszą informacją zawartą w strukturze wydatków budżetowych jest udział w nich wydatków majątkowych, a dokładniej – inwestycyjnych. Kształtowanie się tego udziału w dłuższym okresie charakteryzuje zarówno sytuację finansową jst (podjęcie inwestycji wymaga wygospodarowania nadwyżki dochodów ponad wydatkami bieżącymi, pozwalającej na sfinansowanie inwestycji lub na spłatę zobowiązań zaciągniętych w związku z ich realizacją), jak i możliwości rozwojowe tych jednostek, oparte na rozbudowie infrastruktury komunalnej.

Tabl. 11 Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst województwa lubelskiego w latach 1999 – 2010 na tle Polski (w %).

Typ jst	1999		2004		2009		2010	
	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska
Razem gminy	17,5	20,0	17,5	18,1	19,9	22,5	26,3	24,7
- miasta	18,4	20,8	11,5	14,5	23,4	22,4	25,0	23,0
- miasta-gminy	15,2	20,9	14,7	16,8	19,7	22,0	28,2	23,8
- gminy	17,7	21,7	20,0	20,9	18,8	23,0	26,3	26,3
Miasta na prawach powiatu	14,7	17,2	11,4	13,6	18,8	22,4	14,8	21,6
Powiaty	4,5	6,4	10,5	10,1	13,5	19,2	23,5	21,7
Województwo samorządowe	18,8	31,8	27,0	28,8	35,5	47,3	32,6	37,5

Porównaniami objęto długi okres, poczynając od pierwszego roku funkcjonowania samorządu terytorialnego na trzech szczeblach podziału administracyjnego kraju, poprzez rok 2004 – pierwszy po wejściu w życie obowiązującej dotąd ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W okresie tym najwyraźniejsze zmiany zaszły w skali inwestycji realizowanych przez województwa samorządowe i powiaty. Znaczenie tych jednostek dla realizacji samorządowych inwestycji wzmocniła nowa ustawa o dochodach jst, której celem było wzmocnienie samodzielności ekonomicznej jst opartej na wzroście udziału dochodów własnych. W efekcie te dwa typy jst odczuły nie tylko zmianę struktury dochodów ale przede wszystkim wzrost ich poziomu, pozwalający na finansowanie działalności inwestycyjnej. Kierunek tych zmian został zachowany w następnych latach, stąd systematyczny wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie ich wydatków.

Od pierwszego roku funkcjonowania województw samorządowych przeznaczały one większą niż inne typy jst część swoich wydatków na cele inwestycyjne. Rok 2010 przyniósł jednak spadek udziału wydatków inwestycyjnych w ich wydatkach (z 47,3% do 37,5%), wciąż jednak zajmują one w tym względzie pozycję lidera. Również miasta na prawach

powiatu przeznaczyły przeciętnie w kraju w 2010 r. mniej niż w roku poprzednim swoich wydatków na inwestycje (spadek udziału z 22,4% do 21,6%), natomiast sytuacja odwrotna wystąpiła w powiatach (wzrost udziału z 19,2% do 21,7%) oraz w gminach (wzrost udziału z 22,5% do 24,7%).

Przy zachowaniu kierunku zmian podobnego do trendów krajowych, w całym okresie funkcjonowania trójstopniowego systemu samorządu terytorialnego wszystkie typy jednostek samorządowych województwa lubelskiego przeznaczały mniejszą część wydatków na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych niż przeciętnie jednostki danego typu w kraju. Rok 2010 przyniósł jednak zmiany w tym zakresie, co przełożyło się na wyższy niż przeciętnie w kraju udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin oraz powiatów lubelskich, w których udział ten wyniósł odpowiednio 26,3% (przy średniej krajowej dla gmin na poziomie 24,7%) i 23,5% (średnia dla powiatów kraju – 21,7%). W 2010 r. spośród miast województwa największą część wydatków przeznaczał na inwestycje Terespol (37,5%), a najniższą Krasnystaw (14,1%). Zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin miejsko-wiejskich mieściło się w granicach od 10,6% w Krasnobrodzie do 59,3% w Janowie Lubelskim. W grupie gmin wiejskich ponad połowę swoich wydatków przeznaczyły na inwestycje Wisznice (51,6%) oraz Głusk (51,4%). Ponadto w dwunastu innych gminach udział ten przekraczał 40% (w 2009 r. - w dwóch), jednocześnie jednak w 11 jednostkach (w 2009 r. - w 35) wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 10% ich wydatków budżetowych, osiągając najniższy poziom 2,5% w Rudniku. Miasta na prawach powiatu przeznaczają na inwestycje od 12,1% w Chełmie do 17,6% w Zamościu. Wśród powiatów lubelskich najwyższy udział wydatków na inwestycje wystąpił w powiatach: janowskim (43,7%), łączyńskim (42,9%) oraz lubelskim (42,8%), a najniższy (8,6%) w powiecie puławskim, który jako jedyny inwestował mniej niż 10% swoich wydatków. Udział wydatków inwestycyjnych województwa lubelskiego wyniósł 32,6% jego wydatków ogółem.

Zwiększający się z roku na rok zarówno zakres działań inwestycyjnych podejmowanych przez samorzady, jak i coraz większa możliwość pozyskania dodatkowych środków na realizację projektów „miękkich” o charakterze nieinwestycyjnym spowodowały, że JST w coraz większym stopniu korzystają z dodatkowych źródeł finansowania, jakimi są środki ze źródeł zagranicznych. Są to m.in. środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, a także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż wcześniej wymienione.

W 2010 r. wszystkie typy jst poza województwami (zarówno w skali kraju, jak i województwa lubelskiego) pozyskały więcej środków na realizację zadań z udziałem środków zagranicznych niż w roku ubiegłym. Wśród jednostek Lubelszczyzny wzrost w tym zakresie kształtował się od 13,6 punktu procentowego w powiatach, poprzez 6,2 w gminach i 4,8 w miastach na prawach powiatu do 22-punktowego spadku w województwie samorządowym (które w roku poprzednim odnotowało wysoki wzrost – o 28,8 punktu procentowego). Analogicznie do dochodów, na sfinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków ze źródeł zagranicznych wszystkie typy jst poza województwami przeznaczyły więcej wydatków niż w 2009 r. Najwięcej ze swoich budżetów na zadania te wciąż przeznacza województwo samorządowe (28,9% wydatków ogółem, pomimo spadku udziału w porównaniu do 2009 r. o 17,4 punktu procentowego), w gminach i powiatach lubelskich wskaźnik ten wyniósł, odpowiednio, 15,0% i 18,6% wydatków, najmniej zaangażowane w realizację projektów finansowanych z tych źródeł były miasta na prawach powiatu, które przeznaczyły ze swoich budżetów na te zadania 7,8% środków.

Tabl. 12 Dochody i wydatki na zadania współfinansowane z bezzwrotnych środków zagranicznych w jst województwa lubelskiego na tle Polski w 2010 r. (w %).

Typ jst	Udział w dochodach jst środków na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych			Udział w wydatkach jst środków na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych			Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ze środków zagranicznych		Udział w wydatkach inwestycyjnych zadań inwestycyjnych z udziałem środków zagranicznych				
	ogółem		środki zagraniczne	ogółem		środki zagraniczne	woj. lubelskie		Polska		ogółem		środki zagraniczne
	woj. lubelskie		Polska	woj. lubelskie		Polska	woj. lubelskie		Polska		woj. lubelskie		Polska
Razem gminy	9,3	8,8	6,9	15,0	9,3	7,2	83,5	85,9	50,0	29,6	25,0		
- miasta	9,3	8,8	7,7	9,7	6,1	6,7	77,4	86,6	31,7	19,0	25,2		
- miasta-gminy	13,1	12,9	6,9	18,8	12,5	6,9	88,5	85,8	60,6	39,3	24,8		
- gminy	8,4	7,8	6,5	15,7	9,5	7,6	83,2	85,6	52,5	30,2	13,3		
Miasta na prawach powiatu	7,6	7,4	5,8	7,9	5,1	5,2	72,3	85,5	41,6	25,0	20,5		
Powiaty	17,6	15,8	8,7	18,6	15,1	8,1	76,5	77,2	60,8	49,0	28,7		
Województwo samorządowe	24,2	12,4	18,3	28,9	14,0	16,0	56,2	66,3	51,1	24,1	28,3		

Uzyskiwane przez jst środki zagraniczne mają w głównej mierze charakter inwestycyjny. Środki wykorzystane przez lubelskie gminy aż w 83,5% miały przeznaczenie inwestycyjne, w powiatach i miastach na prawach powiatu odpowiednio w 76,5% i 72,3%, jedynie w województwie znaczenie środków o charakterze inwestycyjnym było mniejsze (56,2%). Taki charakter środków unijnych decyduje o znacznie większej ich roli w finansowaniu wydatków inwestycyjnych. Kwoty ze środków zagranicznych o przeznaczeniu inwestycyjnym finansowały w jednostkach województwa 29,6% wydatków

inwestycyjnych gmin, 25,0% miast na prawach powiatu, 49,0% powiatów i 24,1% wydatków inwestycyjnych województwa samorządowego.

Wysoki udział środków unijnych w wydatkach inwestycyjnych poszczególnych jednostek województwa najczęściej pokrywa się z wysokim poziomem realizowanych wydatków inwestycyjnych. Wśród miast wyróżniają się Terespol i Rejowiec Fabryczny, które ponad 50% swoich wydatków inwestycyjnych finansują ze środków zagranicznych (odpowiednio 59,6% i 54,5%). Pozostałe jednostki z tej formy dofinansowania realizowanych przez siebie inwestycji skorzystały w niewielkim zakresie (rozpoczęły lub kończyły przedsięwzięcia z udziałem środków unijnych). Z gmin miejsko-wiejskich największe dofinansowanie inwestycji realizowanych w 2010 r. uzyskał – podobnie jak w roku poprzednim – Janów Lubelski (74,5% udziału środków zagranicznych). Wśród gmin wiejskich najwyższy poziom dofinansowania wystąpił w Wąwolnicy (69,3%), w Wisznicach (68,0%) i w Rudej-Hucie (66,5%), jednak jednocześnie 21 jednostek (w 2009 r – 104) w ogóle nie korzystało z zagranicznych środków inwestycyjnych. W grupie miast na prawach powiatu największe (50,0%) dofinansowanie realizowanych w 2010 r. inwestycji uzyskała Biała Podlaska, a najniższe (16,5%) – Lublin. Spośród powiatów wyróżniały się: powiat biłgorajski (75,8% udziału środków unijnych w wydatkach inwestycyjnych) i lubelski (73,8%).

Mimo osiągniętego w 2010 r. wzrostu udziału wydatków inwestycyjnych, nadal decydującą część wydatków budżetowych jst stanowią wydatki bieżące. Wyjątek stanowią województwa samorządowe, w których wydatki te w najmniejszym spośród innych typów jst stopniu przekraczały połowę ogólnej kwoty wydatków.

Tabl. 13 Udział podstawowych grup wydatków bieżących w wydatkach budżetowych jst województwa lubelskiego na tle Polski w 2010 r.(w %).

Typ jst	Udział wydatków bieżących									
	ogółem		wynagrodzeń i pochodnych		dotacji		obsługi długu		pozostałych	
	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska	woj. lubelskie	Polska
Razem gminy	73,6	74,9	34,5	33,4	4,4	5,1	0,6	0,9	34,1	35,5
- miasta	74,5	76,5	36,4	33,0	6,8	7,4	1,0	1,0	30,3	35,1
- miasta-gminy	71,8	75,7	34,0	33,5	5,1	5,6	0,6	1,0	32,1	35,6
- gminy	73,7	73,6	34,0	33,6	3,6	3,6	0,5	0,7	35,6	35,7
Miasta na prawach powiatu	84,1	77,5	41,0	33,1	9,5	9,4	1,8	1,3	31,8	33,7
Powiaty	76,5	78,2	41,9	44,4	10,0	5,3	0,6	0,8	24,0	27,7
Województwo samorządowe	64,7	61,0	16,3	14,0	23,5	22,9	1,5	0,9	23,4	23,2

Szczególnie wyraźnie na tle kraju rysuje się wysoki udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne, choć w porównaniu z rokiem ubiegłym ich udział zmniejszył się,

w największym stopniu w powiatach – o 6,8 punktu procentowego w jednostkach lubelskich i o 5,5 przeciętnie w kraju. Godny podkreślenia jest fakt, że powiaty, których budżety w dużym stopniu obciążone są wydatkami na wynagrodzenia i pochodne, w województwie lubelskim są pod tym względem oszczędniejsze od przeciętnych w kraju (udział tej grupy wydatków w powiatach Lubelszczyzny wyniósł w 2010 r. 41,9%, przy przeciętnej dla kraju sięgającej 44,4%). Większy udział w strukturze wynagrodzeń i pochodnych niż w roku ubiegłym odnotowały lubelskie miasta na prawach powiatu i województwo samorządowe, osiągając poziom wyższy niż przeciętnie w kraju dla tych grup jednostek.

Porównanie struktury wydatków poszczególnych typów jst województwa wskazuje na związek między udziałami wynagrodzeń wraz z pochodnymi a dotacjami udzielanymi z budżetu jst, co wynika z uzależnienia struktury wydatków nie tylko od charakteru realizowanych zadań, racjonalności gospodarowania środkami, ale również od przyjętych form organizacyjnych jednostek realizujących poszczególne zadania. Wysoki udział dotacji występuje w jst powierzających więcej zadań niż inne jednostki do realizacji zakładom budżetowym, innym jst lub jednostkom spoza sektora finansów publicznych, co idzie w parze ze zmniejszeniem udziału wynagrodzeń w strukturze wydatków.

W lubelskich miastach najwyższy udział wynagrodzeń i pochodnych w 2010 r. wystąpił w Lubartowie (43,2%), Łukowie (42,7%) i Dęblinie (42,3%), a najniższy w Terespolu (27,6%). Dotacje stanowią znaczną część wydatków w Tomaszowie Lubelskim (17,1%) i w Świdniku (11,1%). W innych jednostkach udział ich nie przekracza 10%, a w Rejowcu Fabrycznym sięga zaledwie 3,5%. W samorządzie tym ukształtował się na niskim poziomie zarówno udział wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi jak i na przekazywane innym jednostkom organizacyjnym dotacje; wynika to przede wszystkim z najwyższego wśród miast udziału wydatków inwestycyjnych, co obniża znaczenie pozostałych rodzajów wydatków i nie musi oznaczać niższego niż w innych miastach województwa poziomu wypłacanych wynagrodzeń. Obsługa długu pochłania największą część wydatków w Rejowcu Fabrycznym (2,1%) oraz Biłgoraju (2,0%).

W grupie gmin miejsko-wiejskich najwięcej (47,3%) wydatków na wynagrodzenia i pochodne przeznaczają Krasnobród, a najmniej (17,9%) – Janów Lubelski. Przekraczający 10% udział dotacji wystąpił jedynie w Bełżycach (11,1%) oraz w Łęcznej (10,8%), a obsługa długu stanowiła największą część wydatków (1,8%) w Krasnobrodzie.

Spośród gmin wiejskich najwięcej wydatków na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono w gminie Żyrzyn (51,6%), która realizowała z budżetu niewiele inwestycji,

przeznaczając główną część wydatków na zadania bieżące. Wyjątkowo niską część wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne w Wilkowie (6,6%), jednak w tej jednostce cała struktura wydatków odbiega od przeciętnej ze względu na przeznaczenie przez nią prawie 90% swojego budżetu na remonty związane z odbudową po powodzi, jaka nawiedziła gminę w 2010 r. oraz na świadczenia społeczne dla poszkodowanych. Udział dotacji przekroczył 10% w gminach Adamów, Hanna, Hrubieszów, Szastarka i Werbkowice. W żadnej jednostce nie wystąpiły wydatki związane z udzielonymi poręczeniami, a obsługa długu stanowiła najwyższy procent wydatków w Rejowcu (2,0%). W 14 gminach wiejskich w ogóle nie ponoszono kosztów obsługi długu, lub były one tak niewielkie, że nie znalazły odbicia w strukturze wydatków, liczonej z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

Spośród miast na prawach powiatu na wynagrodzenia i pochodne największą część wydatków przeznaczono w Chełmie (48,0%), w którym udział wydatków bieżących jest najwyższy spośród tej grupy jst. Udział dotacji przekroczył 10% wydatków jedynie w Zamościu, a obsługa długu pochłania największą część wydatków w Białej Podlaskiej (2,1%), co daje pewien obraz skali inwestycji realizowanych przez tę jednostkę w latach wcześniejszych, chociaż aktualny udział wydatków inwestycyjnych w Białej Podlaskiej jest drugi co do wielkości wśród lubelskich miast na prawach powiatu.

W powiatach, ze względu na charakter realizowanych zadań, udział wynagrodzeń i pochodnych był szczególnie wysoki: w powiecie krasnostawskim sięgał 59,0%, w hrubieszowskim 57,5% i w parczewskim 54,5%. Z całej zbiorowości wyróżniały się powiaty lubelski (16,5% na wynagrodzenia i pochodne), rycki (21,7%) i puławski (32,1%), które na wynagrodzenia i pochodne przeznaczały najmniej ze wszystkich powiatów województwa. Najwyższe obciążenie budżetu kosztami obsługi długu (1,9%) wystąpiło w powiecie parczewskim. W 3 powiatach wystąpiła konieczność spłaty zobowiązań poręczonych przez te jednostki. W powiecie biłgorajskim związane z tym wydatki stanowiły 1,7%, w opolskim 1,4% a w tomaszowskim 0,4% ogólnej kwoty wydatków budżetowych.

W strukturze rzeczowej wydatków budżetowych poszczególnych typów jst znajduje odbicie charakter realizowanych zadań oraz skala potrzeb dotyczących różnych dziedzin życia społecznego.

Tabl. 14 Struktura wydatków budżetowych jst województwa lubelskiego według działów klasyfikacji budżetowej w 2010 r. (w %).

Działy klasyfikacji budżetowej	JST		Gminy				Miasta na prawach	Powiaty	Woj. sam.
	Polska	woj. lubelskie	ogółem	miasta	miasta -gminy	gminy			

							powiatu		
010+020 Rolnictwo + leśnictwo	2,8	4,7	6,9	0,0	2,4	9,9	0,0	1,1	10,1
600 Transport i łączność	18,0	17,5	12,3	15,0	12,6	11,4	16,0	24,1	41,5
700+710 Gospodarka mieszkaniowa + usługowa	4,0	2,1	2,0	4,9	1,8	1,3	2,8	1,6	1,6
750 Administracja publiczna	8,4	8,6	9,3	8,5	8,5	9,7	6,2	9,3	8,9
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,2	2,5	2,0	0,9	2,9	2,2	3,0	4,6	0,2
757 Obsługa długu publicznego	1,1	1,0	0,6	1,0	0,6	0,5	1,8	0,8	1,5
801 Oświata i wychowanie	28,4	31,0	33,8	34,5	33,8	33,7	37,2	26,0	5,5
851 Ochrona zdrowia	2,2	1,9	0,5	0,7	0,6	0,5	1,3	5,1	6,0
852+853 Pomoc społeczna i inne	14,1	16,4	17,8	16,3	16,6	18,5	15,7	18,0	5,8
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	2,3	2,6	1,4	1,3	1,5	1,3	3,8	6,0	0,3
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,7	4,5	6,2	7,7	11,5	4,6	4,8	0,2	1,8
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,9	3,4	3,5	3,2	3,7	3,5	4,1	0,6	6,8
926 Kultura fizyczna i sport	3,6	1,9	2,4	5,6	2,7	1,4	1,9	0,3	1,8
Pozostałe	3,3	1,9	1,3	0,4	0,8	1,5	1,4	2,3	8,2
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Struktura działowa wydatków budżetowych jst województwa lubelskiego nie różni się zasadniczo od przeciętnej dla kraju. Miasta na prawach powiatu i gminy najwięcej swoich wydatków ponoszą na oświatę (odpowiednio 37,2% i 33,8%), a lubelskie województwo samorządowe ponad 40% wydatków przeznaczają na zadania z zakresu transportu (41,5% przy średniej dla województw równej 39,1%). Ponadto, zarówno w skali kraju, jak i w województwie lubelskim, średnio 15% wydatków przeznaczają się na pomoc społeczną (najwięcej wśród jednostek lubelskich na ten cel wydają gminy wiejskie – 18,5%). Na utrzymanie administracji największą część swoich wydatków muszą przeznaczać gminy wiejskie (9,7%) i powiaty (9,3%), a najmniejszą – miasta na prawach powiatu (6,2%), czyli duże jednostki, w których utrzymanie administracji rozkłada się na znacznie szerszy zakres realizowanych przez nie zadań. Wydatki z zakresu bezpieczeństwa koncentrują się w powiatach (4,6%), z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w województwie samorządowym (6,8%), z zakresu ochrony zdrowia – w powiatach (5,1%) i w województwie samorządowym (6,0%), a z zakresu gospodarki komunalnej oraz kultury fizycznej i sportu – w gminach (odpowiednio 6,2% i 2,4%).

W jednostkach lubelskich – spośród miast – na budowę i utrzymanie dróg największą część wydatków przeznaczają Stoczek Łukowski oraz Świdnik (24,0% i 23,7%), na utrzymanie administracji – Dęblin (13,6%), na zadania oświatowe – Hrubieszów (46,0%), na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska – Terespol (31,0%), a na kulturę fizyczną i sport – Puławy (15,1%). Wśród gmin miejsko-wiejskich zadania związane z budową i utrzymaniem dróg w najszerszym zakresie realizowały Tyszowce (24,7%),

a w najmniejszym – Nałęczów (4,1%), który z kolei przodował w finansowaniu oświaty (48,2%), utrzymanie administracji stanowiło największe obciążenie wydatków w Bychawie (12,8%), natomiast na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska prawie połowę swojego budżetu przeznaczył Janów Lubelski (46,5%). Spośród gmin wiejskich na budowę i utrzymanie dróg Głusk przeznaczył najwięcej swoich wydatków (40,2%), a najmniej – podobnie jak w roku ubiegłym – Wyryki (0,6%). Przy średniej dla lubelskich gmin wiejskich równej 10,9%, w 100 jednostkach (58,5% lubelskich gmin wiejskich) udział wydatków drogowych nie sięgał 10%. Najbardziej obciążony wydatkami na utrzymanie administracji był budżet Wąwolnicy (27,7% wydatków), ciężar utrzymania szkół i innych placówek oświatowych najbardziej odczuwały gminy Borzechów (52,1% wydatków) i Stanin (51,2%), natomiast aż 70,1% swoich wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej przeznaczył Wilków (jako pomoc dla poszkodowanych w powodzi).

W lubelskich miastach na prawach powiatu udział wydatków na budowę i utrzymanie dróg stanowił od 9,4% w Zamościu do 18,0% wydatków w Lublinie. Utrzymanie administracji pochłaniało około 6% wydatków tych jednostek (tylko 5,0% w Zamościu), utrzymanie szkół – od 34,8% w Lublinie do 43,3% w Chełmie, a pomoc społeczna – od 12,5% w Białej Podlaskiej do 16,3% w Lublinie. Na zadania z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego miasto Zamość przeznaczyło w 2010 r. 3-krotnie więcej niż pozostałe miasta na prawach powiatu.

Wśród powiatów najbardziej obciążone budową i utrzymaniem dróg były wydatki powiatu lubelskiego (46,7%), koszty utrzymania administracji stanowiły największy ciężar dla powiatu janowskiego (17,2%), wydatki oświatowe osiągnęły 40,0% wydatków w powiecie ryckim (45,5%). Na zadania z zakresu pomocy społecznej ponad 30% swoich wydatków przeznaczały powiaty: chełmski (37,4%) i zamojski (35,2%), natomiast powiat biłgorajski 12,7% swoich wydatków (przy średniej dla wszystkich powiatów 5,2%) poniósł na zadania związane z ochroną zdrowia (spłata zobowiązań cywilnoprawnych i pokrycie ujemnego wyniku finansowego po zlikwidowanym SP ZOZ-ie).

Wciąż głównym inwestorem samorządowym są gminy. W województwie lubelskim zrealizowały one 58,3% wartości wszystkich inwestycji samorządowych regionu. Wartość inwestycji zrealizowanych przez miasta na prawach powiatu stanowiła 14,2% ogólnej kwoty inwestycji, przez powiaty – 16,1% i przez województwo samorządowe – 11,3%.

Dla wszystkich typów jst województwa lubelskiego podstawowym kierunkiem inwestowania jest rozbudowa infrastruktury transportowej. W 2010 r. inwestycje te

pochłaniały przeciętnie w jst kraju 40,8% środków inwestycyjnych, a w jst województwa lubelskiego 43,1% (od 35,3% w gminach, poprzez 46,8% w miastach na prawach powiatu i 50,8% w województwie, do 62,6% w powiatach). W porównaniu do roku ubiegłego wzrost nakładów na inwestycje drogowe wystąpił w miastach na prawach powiatu i województwie (odpowiednio o 5,9 i 7,5 punktu procentowego) a spadek w gminach i powiatach (odpowiednio o 7,0 i 6,2 punktu procentowego). Z inwestycji drogowych zrealizowanych przez jst na terenie województwa lubelskiego w 2010 r. 48,0% ich wartości sfinansowano z budżetów gmin, 15,4% z budżetów miast na prawach powiatów, 25,0% - powiatów i 11,6% - województwa samorządowego.

Tabl.15 Struktura wydatków inwestycyjnych jst województwa lubelskiego według działów klasyfikacji budżetowej w 2010 r. (w %).

Działy klasyfikacji budżetowej	JST		Gminy				Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Woj. samorządowe
	Polska	woj. lubelskie	ogółem	miasta	miasta -gminy	gminy			
010+020 Rolnictwo + leśnictwo	7,9	14,7	21,5	0,0	6,0	31,2	0,0	1,0	21,0
600 Transport i łączność	40,8	43,1	35,3	47,0	33,0	32,5	46,8	62,6	50,8
700+710 Gospodarka mieszkaniowa + usługowa	4,8	3,7	3,6	8,9	3,3	2,2	8,3	1,8	1,3
750 Administracja publiczna	1,6	2,2	2,3	2,1	2,0	2,4	1,0	4,1	1,2
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,7	3,4	3,9	0,7	6,5	4,1	3,2	4,2	0,1
801 Oświata i wychowanie	8,1	6,9	7,7	8,8	7,1	7,5	8,1	8,9	0,0
851 Ochrona zdrowia	3,5	2,7	0,5	0,4	0,1	0,6	0,4	4,3	17,3
852+853 Pomoc społeczna i inne	1,0	1,0	0,2	0,3	0,0	0,2	2,2	4,4	0,1
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	2,3	0,3	0,1
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	11,7	9,3	12,9	15,8	30,0	8,1	10,4	0,1	3,1
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	5,1	4,3	5,0	1,6	4,6	6,1	8,6	0,4	0,7
926 Kultura fizyczna i sport	10,3	4,9	6,3	14,2	6,2	4,1	5,1	0,7	4,3
Pozostałe	3,1	3,4	0,8	0,2	0,2	0,9	3,6	7,2	0,0
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kolejnym obszarem, w którym w 2010 r. koncentrowały się inwestycje jednostek lubelskich było rolnictwo i leśnictwo, którego udział w ogóle inwestycji zwiększył się w stosunku do 2009 r. ponad dwukrotnie, osiągając poziom 14,7%. Wpływ na to miały wysokie nakłady inwestycyjne poniesione przez gminy wiejskie i województwo, które na zadania w tym zakresie przeznaczyły 31,2% i 21,0% swoich wydatków inwestycyjnych (województwo dużą część środków w tym dziale przeznaczyło na usuwanie skutków klęsk żywiołowych spowodowanych przez powódź).

Znacznie mniejsze znaczenie miały inwestycje na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, oświaty, kultury fizycznej i sportu oraz ochrony zdrowia. Inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska największe znaczenie

miały dla gmin (12,9% zrealizowanych przez nie inwestycji), szczególnie miejsko-wiejskich (30,0%) oraz dla miast na prawach powiatu (10,4%), a w symbolicznych wielkościach pojawiały się w budżetach powiatów oraz województwa samorządowego. Inwestycje oświatowe w największym zakresie realizowały w 2010 r. powiaty (8,9% zrealizowanych przez te jednostki inwestycji) oraz miasta na prawach powiatu (8,1%); w województwie samorządowym ten kierunek inwestowania miał symboliczne znaczenie. Wydatki na inwestycje z zakresu kultury fizycznej i sportu przeznaczyły głównie gminy (6,3% ich wydatków inwestycyjnych), szczególnie miejskie (14,2%), jednak były one prawie dwukrotnie mniejsze niż rok wcześniej. W ochronę zdrowia inwestowało przede wszystkim województwo, przeznaczając na zadania w tym zakresie 17,3% swoich wydatków inwestycyjnych. Pewne wydatki na rozbudowę bazy dla ochrony zdrowia ponosiły także powiaty (4,3% ich inwestycji), natomiast w gminach i miastach na prawach powiatu pojawiały się one w kwotach przeciętnie nie przekraczających 0,5% wartości realizowanych przez nie inwestycji. Miasta na prawach powiatu wyróżniały się jednak wysokim (8,6%) udziałem inwestycji służących kulturze i ochronie dziedzictwa narodowego.

Spośród miast województwa największą część wydatków na inwestycje w 2010 r. przeznaczyły Puławy, które rozbudowywały przede wszystkim bazę dla sportu i rekreacji (41,6% wydatków inwestycyjnych tej jednostki). W dziedzinie tej inwestowały też – lecz już nie w tak dużym zakresie – Tomaszów Lubelski (22,5%) i Biłgoraj (19,6%). Na budowę dróg nastawiona była działalność inwestycyjna Międzyrzecza Podlaskiego (74,0%), Dębłina (73,4%), Świdnika (70,8%) i Stoczek Łukowski (70,0%), który również – jako jedyny – poniósł przekraczające 10% nakłady inwestycyjne na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (13,0% przy średniej dla pozostałych miast – 1,2%). W gospodarce mieszkaniową inwestował Dęblin (16,6%), w obiekty oświatowe – Hrubieszów (59,3%), w bazę dla gospodarki komunalnej – Terespol (75,7%) i Lubartów (56,7%).

Wśród gmin miejsko-wiejskich największe kwoty na inwestycje przeznaczył Janów Lubelski, który 75% wydatków przeznaczył na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Ponad 40% swoich wydatków inwestycyjnych w tej dziedzinie poniosły również Łaszczów, Piaski i Nałęczów. Instalację wodno-sanitarną na terenach wiejskich rozbudowywał Krasnobród (53,2% wydatków inwestycyjnych tej jednostki), na rozbudowie sieci dróg koncentrowały się Poniatowa (79,9%), Ostrów Lubelski (73,3%) i Łęczna (72,2%), a udziałem wydatków na budowę i rozbudowę obiektów oświatowych – Frampol (44,0%), Ryki (30,6%) i Piaski (30,1%). W kulturę inwestował Kazimierz Dolny

(29,5%), a na obiektach sportowych koncentrowała się działalność inwestycyjna Szczebrzeszyna (46,3%).

Zarówno skala jak i struktura wydatków inwestycyjnych gmin była bardzo zróżnicowana. Niemal w całości do rozbudowy wiejskiej sieci instalacji wodno-sanitarnej ograniczała się działalność inwestycyjna Trzeszczan (94,4% inwestycji tej jednostki), Uścimowa (93,6%), Horodła (86,4%), Piszczaca (86,0%), Końskowoli (85%) i Łomaz (84,3%). Ponad 90% swoich środków inwestycyjnych na rozbudowę sieci dróg przeznaczył Michów (w 2009 r. - 8 jst), z tym, że w porównaniu do innych jst jego wydatki na inwestycje były niskie. W 43 jednostkach (w 2009 r. - 74) wydatki drogowe stanowiły ponad 50% kwot wydatanych na inwestycje. Inwestycje oświatowe stanowiły najpoważniejszą część działalności inwestycyjnej Dołhobyczowa (67,4%), natomiast powyżej 40% swoich wydatków inwestycyjnych na oświatę przeznaczyły Spiczyn, Melgiew, Stanin, Jastków, Batorz i Szastarka. Z gospodarką komunalną i ochroną środowiska ponad 50% swych inwestycji związały Rejowiec Fabryczny, Ruda-Huta, Sulów, Cyców, Skierbieszów i Łabunie (które na zadania z tego zakresu przeznaczyły 92% swoich inwestycji), obiekty na rzecz kultury i dziedzictwa narodowego stanowiły najpoważniejszą część inwestycji w Łopienniku Górnym (68,4%) i Dubience (61,5%), a obiekty sportowe – w Milanowie (66,7%).

Wszystkie miasta na prawach powiatu najwięcej inwestowały w infrastrukturę transportową (od 39,7% w Zamościu, poprzez 43,9% w Lublinie i 52,6% w Białej Podlaskiej do 71,7% w Chełmie). Inwestycje Białej Podlaskiej i Chełma związane były ponadto z bezpieczeństwem publicznym i ochroną przeciwpożarową (odpowiednio 11,5% i 9,4%) i z oświatą (13,5% i 5,2%). Lublin, poza drogami, inwestował w gospodarkę mieszkaniową (11,0%), oświatę (8,8%) i gospodarkę komunalną (15,1%).

Spośród lubelskich powiatów, które najwięcej ze wszystkich typów jst przeznaczyły na inwestycje drogowe, tylko 3 zainwestowało mniej niż połowę swoich wydatków na rozbudowę sieci dróg, a ponad 80% kwot inwestycyjnych na ten cel przeznaczyły powiaty biłgorajski i chełmski. Poważniejsze inwestycje w administracji (około 24,4%) zrealizował powiat janowski, inwestycje na rzecz bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej – powiat świdnicki i rycki (które przeznaczyły na ten cel około 15% swoich wydatków inwestycyjnych), a w oświatę największe kwoty zainwestował powiat kraśnicki (31,9%). Stosunkowo wysokim udziałem wydatków na inwestycje służące pomocy społecznej wyróżniał się powiat łukowski (20,1%), na ochronę zdrowia – powiat radzyński

(15,8%) i zamojski (14,3%) oraz na potrzeby kultury fizycznej i sportu – powiat opolski (13,3%).

6. Wynik, przychody, rozchody i zobowiązania jst województwa.

W 2010 r. jst województwa lubelskiego zrealizowały wydatki budżetowe o 853.382,5 tys. zł wyższe od dochodów. W 2009 r. kwota deficytu wszystkich jst województwa była znacznie mniejsza i wynosiła 451.667,7 tys. zł. W 2010 r. relacja deficytu do dochodów sięgała 10,1%. Deficytem zakończyło 2010 r. 196 gmin (93,8% gmin – 87,5% gmin miejskich, 100% gmin miejsko-wiejskich i 93,6% gmin wiejskich Lubelszczyzny), wszystkie miasta na prawach powiatu oraz 16 powiatów (80,0% liczby tych jednostek).

Tabl. 16 Relacja deficytu i nadwyżki do dochodów zrealizowanych przez jst województwa lubelskiego w 2010 r.

Typ jst	Nadwyżka					Deficyt				
	liczba jst	w relacji do dochodów (w %)			przeciętna kwota nadwyżki w tys zł	liczba jst	w relacji do dochodów (w %)			przeciętna kwota deficytu w tys zł
		przeciętna w jst woj. lubelskiego	przeciętna w jst Polski	maksymalna w jst woj. lubelskiego			przeciętna w jst woj. lubelskiego	przeciętna w jst Polski	maksymalna w jst woj. lubelskiego	
Razem gminy	13	4,3	4,8	22,0	1.299,3	196	15,0	12,6	61,3	3.028,6
- miasta	2	5,6	4,3	6,6	427,5	14	15,4	11,5	34,4	7.015,4
- miasta-gminy	-	-	4,6	-	-	22	12,8	12,5	31,1	3.824,9
- gminy	11	3,7	5,2	22,0	58,4	160	15,5	13,3	61,3	2.331,6
Miasta na prawach powiatu	-	-	2,1	-	-	4	9,3	9,3	11,2	45.309,2
Powiaty	4	2,0	3,2	2,9	1.220,5	16	7,2	7,6	18,1	4.277,9
Województwo samorządowe	-	-	6,9	-	-	1	2,0	8,6	2,0	14.754,6

Ogółem budżety gmin województwa zamknęły się w 2010 r. deficytem równym 576.715,7 tys. zł, z tego 105.406,8 tys. zł stanowił deficyt miast, 80.323,5 tys. zł – deficyt gmin miejsko-wiejskich i 390.985,4 tys. zł – deficyt gmin wiejskich. Również w miastach na prawach powiatu łączna różnica między dochodami i wydatkami stanowiła deficyt w kwocie 181.236,9 tys. zł, w powiatach – 80.675,3 tys. zł. a w województwie – 14.754,6 tys. zł.

Nadwyżki wygosparowane w 2010 r. przez 13 gmin przeciętnie wynosiły 1.299,3 tys. zł i - w odniesieniu do dochodów gmin, które osiągnęły nadwyżkę - stanowiły 4,3%. Przeciętnie w kraju wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 4,8%. Najwyższą nadwyżkę w stosunku do wygosparowanych dochodów osiągnęło miasto Krasnystaw, które rok 2010 zamknęło 6,6% stosunkiem nadwyżki do osiągniętych dochodów.

Odwrotna sytuacja występuje w gminach, które zrealizowały wydatki budżetowe wyższe od dochodów. Gmin takich w 2010 r. było znacznie więcej niż jednostek nadwyżkowych; przeciętna kwota deficytu przypadającego na gminy „deficytowe” wyniosła

3.028,6 tys. zł, co stanowiło 15,0% w relacji do dochodów tych jednostek. Było to wyższe obciążenie deficytem niż przeciętne dla gmin kraju (12,6%). Przeciętnie deficyt najbardziej obciążał budżety lubelskich gmin wiejskich (15,5%), najwyższy poziom relacji deficytu do dochodów wystąpił w gminie wiejskiej Tucznia (61,3%). Wśród lubelskich miast budżet najbardziej obciążony deficytem posiada Rejowiec Fabryczny (34,4%), który jednocześnie – oprócz Terespoła – największą część swoich wydatków (31,7%) przeznaczył na inwestycje. W grupie gmin miejsko-wiejskich najwyższy wskaźnik deficytu sięgał 31,1% i wystąpił w Tyszowcach, które również dużą część swojego budżetu przeznaczyły w 2010 r. na inwestycje (34,8%).

W 2010 r. wszystkie miasta na prawach powiatu zrealizowały wydatki wyższe od dochodów, przeciętne obciążenie deficytem było takie samo jak we wszystkich jednostkach tego typu w kraju (9,3% w relacji do dochodów jednostek „deficytowych”), a przeciętna kwota deficytu przypadająca na jednostkę lubelską wyniosła 45.309,2 tys. zł. Najwyższe obciążenie budżetu deficytem wystąpiło w Lublinie (11,2%) i w Chełmie (11,2%), które w 2010 r. inwestowały najmniej spośród lubelskich miast na prawach powiatu. Niższe obciążenie wykazywał Zamość (4,8%), a najniższe Biała Podlaska (2,2%).

W 2010 r. 80% powiatów lubelskich (16 jednostek) zakończyło rok deficytem, jednak przeciętnie ciężar deficytu nie był zbyt wysoki (7,2% w relacji do dochodów jednostek „deficytowych”, przy 7,6% - przeciętnie w kraju). Kwota nadwyżek wygosparowanych przez 4 powiaty stanowiła 1.220,5 tys. zł w przeliczeniu na jednostkę, a kwota przeciętnego deficytu pozostałych 16 jednostek wynosiła 4.277,9 tys. zł. Najbardziej obciążony deficytem był budżet powiatu łukowskiego (18,1%).

Podobnie jak w poprzednim roku, kwota przychodów, których realizację podporządkowano planowanym potrzebom, była wyższa od potrzeb rzeczywistych wyznaczonych wielkością deficytu i rozchodów. Oznacza to, że na rachunkach bankowych wielu jednostek pozostały w końcu roku znaczne kwoty niewykorzystane ani na sfinansowanie wydatków, ani na sfinansowanie rozchodów. Wiąże się to najczęściej z opóźnieniami w realizacji zaplanowanych inwestycji, które miały być sfinansowane z przychodów. Powstające w ten sposób wolne środki będą wykorzystane w przyszłości na pokrycie deficytu lub sfinansowanie rozchodów.

Tabl. 17 Struktura przychodów jst województwa lubelskiego w 2010 r. (w %).

Typ jst	Udział w ogólnej kwocie przychodów						
	kredytów	spłat	nadwyżki z lat	sprzedaż	emitowanych	prywatyzacji	innych źródeł

	i pożyczek	pożyczek udzielonych	ubiegłych		papierów wartościowych	obligacji komunalnych			
			ogółem	na pokrycie deficytu				ogółem	na pokrycie deficytu
Razem gminy	67,1	0,1	12,6	5,3	0,0	5,8	0,0	14,5	6,3
- miasta	52,2	0,1	15,1	5,2	0,0	12,0	0,0	20,6	11,0
- miasta-gminy	66,2	0,0	1,9	1,2	0,0	13,8	0,0	18,1	7,2
- gminy	72,2	0,1	14,1	6,2	0,0	2,0	0,0	11,6	4,6
Miasta na prawach powiatu	81,6	0,0	0,0	0,0	0,0	10,3	0,0	8,2	1,8
Powiaty	83,6	2,9	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	12,3	1,8
Województwo samorządowe	38,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,9	4,8

Wciąż podstawowym źródłem przychodów są kredyty, których udział w kwocie przychodów ogółem poszczególnych typów jst wyniósł w 2010 r.: 67,1% w gminach, 81,6% - w miastach na prawach powiatu, 83,6% - w powiatach i 38,1% - w województwie samorządowym. W 2009 r. zapewniały one 49,1% przychodów gmin, 48,4% - miast na prawach powiatów, 72,4% - powiatów i 27,0% - województwa samorządowego. Przychody z tytułu spłat udzielonych pożyczek miały znaczenie tylko w powiatach (2,9%), a znacząca część przychodów w formie nadwyżki z lat ubiegłych wystąpiła jedynie w gminach (12,6%). Przychody z emisji obligacji największe znaczenie miały dla miast na prawach powiatu (10,3% przychodów), chociaż w stosunku do roku poprzedniego ich udział się zmniejszył (w 2009 r. - 39,6%). Inne źródła, czyli tzw. wolne środki stanowiły 14,5% przychodów gmin, 8,2% - miast na prawach powiatu, 12,3% - powiatów i aż 61,9% przychodów województwa samorządowego.

Tabl. 18 Struktura rozchodów jst województwa lubelskiego w 2010 r. (w %).

Typ jst	Udział w ogólnej kwocie rozchodów				Relacja spłat kredytów , pożyczek i wykupu obligacji do dochodów
	spłaty kredytów i pożyczek	udzielonych pożyczek	wykupu obligacji samorządowych	innych źródeł	
Razem gminy	96,3	1,7	1,7	0,3	4,2
- miasta	97,8	0,0	2,2	0,0	5,3
- miasta-gminy	95,6	0,6	3,8	0,0	4,5
- gminy	95,9	2,8	0,9	0,5	3,7
Miasta na prawach powiatu	84,5	0,0	15,5	0,0	5,0
Powiaty	84,8	14,3	1,0	0,0	3,4
Województwo samorządowe	64,8	19,9	15,3	0,0	6,1

Spłaty kredytów i pożyczek są dominującą pozycją rozchodów wszystkich typów jst Lubelszczyzny. Największy udział stanowiły one w budżetach gmin (96,3%), następnie powiatów i miast na prawach powiatu (odpowiednio 84,8% i 84,5%), najmniej środków na

splatę kredytów i pożyczek przeznaczyło w 2010 r. województwo samorządowe. Wykup obligacji samorządowych miał większe znaczenie w miastach na prawach powiatu (15,5%, przy 34,9% w 2009 r.) i w województwie (15,3%, w 2009 r. - 16,0%), natomiast udzielone pożyczki stanowiły 14,3% rozchodów powiatów i 19,9% województwa samorządowego. Lokaty, które w 2009 r. wystąpiły w gminach i powiatach, w 2010 r. straciły na znaczeniu.

Zgodnie z ograniczeniami wynikającymi z art. 169 i 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, których obowiązywanie przedłużone zostało do 31.12.2012 r. (art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹³) w latach 2010-2013 łączna kwota spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych przez jst wraz odsetkami oraz wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem, powiększone o kwoty potencjalnych spłat wynikających z udzielonych poręczeń, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok dochodów budżetowych, a zaliczane do długu publicznego zobowiązania na koniec kwartału i roku budżetowego nie powinny przekroczyć 60% w relacji do dochodów. Zarówno w przypadku wskaźnika spłat, jak i limitu zadłużenia, nie bierze się pod uwagę wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych. Nowa ufp z 27 sierpnia 2009 r. w art. 243 ogranicza rozmiary zadłużenia przez wyznaczenie dopuszczalnego wskaźnika spłat tych zobowiązań powiększonych o odsetki oraz kwoty wynikające z udzielonych poręczeń, który związany jest z wielkością wygosparowywanej na przestrzeni 3 lat nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku. Wskaźniki te będą wyznaczały granice zadłużenia od 2014 r. Ostrem ograniczeniem zaciągania zobowiązań od 2011 r. będzie wynikająca z art. 242 nowej ustawy o finansach publicznych zasada zabraniająca realizacji wydatków bieżących wyższych od zrealizowanych dochodów bieżących powiększonych o kwoty nadwyżek z lat ubiegłych i wolne środki.

W 2010 r. relacja spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych obligacji komunalnych (we wskaźniku nie uwzględniono odsetek) do dochodów w gminach przeciętnie sięgała 4,2% (5,3% w miastach, 4,6% w gminach miejsko-wiejskich i 3,7% w gminach wiejskich). Nieco wyższy był poziom tej relacji w miastach na prawach powiatu (5,0%), a niższy w powiatach (3,4%). Najwyższa relacja wystąpiła w województwie samorządowym – (6,1%). W stosunku do 2009 r. największa zmiana dotyczyła województwa

¹³Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241)

samorządowego, w którym spłaty zobowiązań stanowiły 2,7% w relacji do dochodów tej jednostki.

W miastach lubelskich najwyższy wskaźnik spłat wystąpił w Biłgoraju (14,5%), natomiast Świdnik – analogicznie do roku poprzedniego – nie realizował żadnych spłat. Pozostałe miasta 100% swoich rozchodów przeznaczają na spłatę kredytów i pożyczek oprócz Krasnegostawu, który jako jedyny 22,2% środków zaangażował w wykup obligacji samorządowych. Wśród gmin miejsko-wiejskich najwyższy poziom spłat wystąpił w Piaskach (12,9% w relacji do dochodów), Parczewie (11,5%) oraz w Zwierzyńcu (11,2%). W strukturze rozchodów 3 jednostek wystąpił wykup obligacji samorządowych (Bełżyce, Krasnobród, Opole Lubelskie) a w 1 – udzielone kredyty i pożyczki (Janów Lubelski). Maksymalny poziom spłat gmin wiejskich, sięgający 18,2%, wystąpił w Horodle. Nie oznaczało to przekroczenia dopuszczalnego limitu, gdyż spłaty dotyczyły kredytów zaciągniętych na realizację zadań finansowanych z udziałem środków unijnych. Stosunkowo wysoki poziom osiągnęły wskaźniki spłat w Rudniku (13,7%) i Zakrzówku (13,0%). Żadnych spłat nie realizowało w 2010 r. aż 18 gmin wiejskich.

Spośród miast na prawach powiatu najwyższe spłaty (11,6% w relacji do dochodów) realizował Chełm i Biała Podlaska i (9,6%), a w grupie lubelskich powiatów we wszystkich jednostkach wskaźniki spłat były dalekie od ustawowej granicy.

Tabl. 19 Zobowiązania zaliczane do długu publicznego w relacji do dochodów zrealizowanych przez jst województwa lubelskiego w latach 1999 – 2010 na tle Polski (w %).

Typ jst	Relacje długu do dochodów w jst województwa lubelskiego					w jst Polski	
	przeciętne				maksymalne	przeciętne	
	1999	2004	2009	2010			
Razem gminy	8,8	13,8	15,0	24,8	75,0	30,3	
- miasta	8,2	12,3	24,2	31,5	75,0	33,3	
- miasta-gminy	14,9	20,7	18,0	26,8	58,8	33,3	
- gminy	7,7	12,8	11,6	22,4	59,8	26,6	
Miasta na prawach powiatu	10,5	24,1	41,6	47,5	54,6	41,8	
Powiaty	0,3	7,8	16,7	22,2	41,7	24,2	
Województwo samorządowe	0,0	32,0	22,8	31,9	31,9	30,4	

Po początkowym okresie ostrożnego korzystania ze zwrotnych źródeł zasilana finansowego, jst województwa – podobnie jak jednostki całego kraju – skłonne są zaciągać coraz więcej zobowiązań w formie kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji. Wielkość wynikającego stąd zadłużenia powiązana jest z rozmiarami wykorzystania środków unijnych. Finansowanie z tego źródła zadań inwestycyjnych następuje w drodze refundacji

zrealizowanego i rozliczonego projektu, co wymaga wcześniejszego zaciągnięcia kredytu lub pożyczki na pokrycie poniesionych wydatków. W porównaniu do 2009 r. wskaźniki zadłużenia wzrosły we wszystkich typach jst województwa, w największym stopniu w gminach (o 9,8 punktu procentowego) i województwie (o 9,1), w mniejszym – w miastach na prawach powiatu (o 7,3) i powiatach (o 5,5). W skali kraju wielkości te wyniosły: w gminach – o 7,8 punktu procentowego, w miastach na prawach powiatu – o 5,2, w powiatach – o 4,7 i w województwach – aż o 14,8.

Od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego na trzech poziomach podziału administracyjnego najniższy wskaźnik zadłużenia wykazywały powiaty, co wynikało z ich ograniczonej zdolności do spłaty tych zobowiązań i wiązało się z najniższym udziałem wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie ich wydatków. W ostatnich latach stopień zadłużanie tych jednostek wyraźnie się zwiększył w wyniku wzrostu udziału wydatków inwestycyjnych. Zmiany te były efektem zwiększenia przysługujących powiatom udziałów w podatkach dochodowych, stanowiących dochody własne, wiązały się również ze wzrostem zakresu korzystania ze środków unijnych. Nowe ograniczenia nałożone na gospodarkę finansową jst przepisami art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych mogą spowodować, że zadłużenie wielu powiatów okaże się zbyt duże; z tego względu szczególnie wnikliwej analizie wymaga sytuacja finansowa jednostek wykazujących wyższe od przeciętnych wskaźniki zadłużenia. W województwie lubelskim najwyższy stopień zadłużenia ukształtował się w powiecie łukowskim (41,7%).

Na poziomie niższym od krajowego i niższym niż w innych typach jst kształtuje się zadłużenie gmin województwa lubelskiego. Jednostki te zawsze ostrożnie korzystały ze zwrotnych źródeł zasilania, dostosowując się zarówno do potrzeb związanych z realizowanymi inwestycjami, jak i do możliwości ich spłaty. Wieloletnią regułą jest utrzymywanie się niższego stopnia zadłużenia w gminach wiejskich niż w miastach i w gminach miejsko-wiejskich. Spośród miast lubelskich najwyższy wskaźnik zadłużenia w 2010 r. wykazywał Rejowiec Fabryczny (75,0% w relacji do dochodów), w którego strukturze zadłużenia znajdowały się kredyty i pożyczki zaciągane na realizację projektów z udziałem środków zagranicznych, wobec czego po ustawowych wyłączeniach jego wskaźnik zadłużenia nie przekraczał dopuszczalnego poziomu 60% dochodów. Wśród gmin miejsko-wiejskich najwyższe zadłużenie w relacji do dochodów wystąpiło w Zwierzyńcu (58,8%), natomiast spośród gmin wiejskich przekraczającym 50% zadłużeniem w relacji do dochodów wyróżniały się: Kraśniczyn (59,8%), Lubartów (50,5%), Rejowiec (56,5%),

Stężycza (53,8%), Tuczna (59,7%), Uścimów (51,7%) i Zakrzew (57,3%). Zupełny brak wliczanych do długu publicznego zobowiązań wykazało jedynie 8 gmin wiejskich.

Miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego, podobnie jak w całym kraju, najszerszej korzystają z kredytów, pożyczek oraz środków uzyskanych drogą emisji obligacji. Przeciętny wskaźnik zadłużenia w jednostkach lubelskich w 2010 r. - podobnie jak w latach ubiegłych – był wyższy od przeciętnego dla wszystkich jednostek tego typu w kraju (odpowiednio: 47,5% i 41,8%) i wyraźnie niższy od przeciętnego był jedynie w Zamościu. W województwie samorządowym stopień zadłużenia był również wyższy niż przeciętnie w kraju i wyniósł 31,9%.

Tabl. 20 Jst województwa lubelskiego według poziomu wliczanych do długu publicznego zobowiązań w relacji do dochodów zrealizowanych w 2010 r.

Typ jst	Wskaźnik zadłużenia						
	do 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	powyżej 60%
Polska - % ogólnej liczby jst	14,2	18,1	22,2	20,1	15,5	7,3	2,5
Województwo lubelskie:							
Liczba jst ogółem	34	51	64	39	6	9	1
% ogólnej liczby jst	14,5	21,8	27,4	16,7	2,6	3,8	0,4
Liczba gmin	31	46	53	38	24	8	1
%gmin	14,8	22,0	25,4	18,2	11,5	3,8	0,5
- miast	1	1	5	5	3	-	1
- miast-gmin	1	2	12	4	2	1	-
- gmin wiejskich	29	43	36	29	19	7	-
Liczba miast na prawach powiatu	-	-	1	-	2	1	-
% miast na prawach powiatu	-	-	25,0	-	50,0	25,0	-
Liczba powiatów	3	5	10	1	1	-	-
% powiatów	15,0	25,0	50,0	5,0	5,0	-	-
Województwo samorządowe	-	-	-	1	-	-	-

W zestawieniu stopnia zadłużenia jst województwa lubelskiego z danymi obejmującymi wszystkie jst kraju sytuacja jednostek lubelskich rysuje się korzystnie. W 2010 r. 14,5% (w 2009 r. - 45,7%) jst województwa wykazywało mniej niż 10% zadłużenie w relacji do dochodów. W kraju w takiej sytuacji znajdowało się porównywalnie 14,2% jst. Granicy 20% zadłużenie nie przekracza 21,8% (w 2009 r. - 73,1%) jst województwa i 18,1% wszystkich jst kraju. W przedziale od wskaźnika zadłużenia

przekraczającego 20% do 40% mieściło się 44,1% (w 2009 r. - 23,1%) jst województwa i 42,3% wszystkich jst kraju, a poziom przekraczający 40% wystąpił w zaledwie 2,6% jednostek województwa oraz aż w 15,5% jst kraju. W przypadku 1 jednostki w województwie lubelskim (0,4% wszystkich jst województwa) oraz 70 jednostek w kraju (2,5%) poziom zadłużenia był wyższy od 60%. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych, ustawowego limitu nie przekroczyła żadna jednostka lubelska, natomiast w skali kraju dotyczyło to 17 gmin.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst województwa lubelskiego składały się niemal w całości z zaciągniętych kredytów, przede wszystkim długoterminowych. W strukturze zobowiązań istotnym wskaźnikiem jest udział zobowiązań wymagalnych, czyli niezapłaconych w terminie płatności. Ich kwota nie ujmuje niespłaconych w terminie rat kredytów i pożyczek lub niewykupionych w terminie obligacji. Występowanie wymagalnych zobowiązań w jst województwa lubelskiego z roku na rok systematycznie spada. W 2007 r. udział tych zobowiązań w ogólnej kwocie długu wynosił 1,2%, w 2008 r. 1,1%, w 2009 r. 0,7% a w 2010 r. spadł do 0,6% i występował prawie wyłącznie w gminach województwa. Kwoty wymagalnych zobowiązań powiatów oraz województwa samorządowego stanowiły setne części procenta i po zaokrągleniu udziałów do jednego miejsca po przecinku nie zostały w ogóle wykazywane w strukturze zobowiązań.

Tabl. 21 Struktura zaliczanych do długu publicznego zobowiązań jst województwa lubelskiego w 2010 r. (w %).

Typ jst	Udział w ogólnej kwocie zobowiązań						
	z tytułu emisji papierów wartościowych		z tytułu kredytów i pożyczek		z tytułu przyjętych depozytów	wymagalnych	
	ogółem	długoterminowych	ogółem	długoterminowych		ogółem	z tytułu dostaw towarów i usług
Razem gminy	0,0	0,0	99,5	93,4	0,0	0,6	0,4
- miasta	0,0	0,0	99,8	99,2	0,0	0,2	0,2
- miasta-gminy	0,0	0,0	98,8	91,1	0,0	1,2	0,7
- gminy	0,0	0,0	99,5	91,5	0,0	0,6	0,4
Miasta na prawach powiatu	0,0	0,0	99,9	99,9	0,0	0,1	0,0
Powiaty	0,0	0,0	100,0	98,7	0,0	0,0	0,0
Województwo samorządowe	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0

Podobnie jak w roku ubiegłym, najbardziej obciążone zobowiązaniami wymagalnymi w województwie lubelskim były gminy miejsko-wiejskie (1,2% w tym 0,7% długu stanowiły zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług). W tej grupie jednostek najwyższy udział zobowiązań wymagalnych wystąpił w Tarnogrodzie (13,0%). W grupie lubelskich miast 100% udział zobowiązań wymagalnych wykazywała struktura zadłużenia Świdnika, jednak

kwota tych zobowiązań nie była duża (ogólna kwota zadłużenia Świdnika była najniższa spośród wszystkich lubelskich gmin miejskich i stanowiła jedną setną procenta w relacji do dochodu). Wśród gmin wiejskich najwyższy udział zobowiązań wymagalnych w strukturze zadłużenia wystąpił w Dębowej Kłodzie, gdzie wyniósł 28,6%.