

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W LUBLINIE**

**Wykonanie budżetów
jednostek samorządu terytorialnego
woj. lubelskiego w 2011 roku**

Spis treści

| | |
|--|----|
| 1. Uwagi wstępne | 3 |
| 2. Wykonanie budżetów JST województwa lubelskiego w 2011 r. | 5 |
| 3. Dynamika dochodów budżetowych..... | 7 |
| 4. Struktura dochodów budżetowych | 12 |
| 5. Dynamika wydatków budżetowych..... | 25 |
| 6. Struktura wydatków budżetowych | 28 |
| 7. Wyniki budżetów | 39 |
| 8. Przychody i rozchody | 40 |
| 9. Zadłużenie..... | 42 |
| 10. Część tabelaryczna..... | 48 |

1. Uwagi wstępne

Rok 2011 był ósmym z kolei, w którym jednostki samorządu terytorialnego (JST) funkcjonowały w warunkach stabilnych zasad kształtowania dochodów i drugim rokiem obowiązywania przepisów ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹. Jednocześnie był to rok, w którym wprowadzono liczne, istotne dla samorządów zmiany w obowiązujących przepisach prawnych.

W dniu 1.01.2011 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa². Na podstawie rozporządzenia rozszerzona została definicja kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, w związku z czym niektóre jednostki po wypełnieniu dyspozycji przepisów rozporządzenia niebezpiecznie zbliżyły się do ustawowej 60% dopuszczalnej granicy zadłużenia lub ją przekroczyły.

Od początku 2011 r. obowiązują także nowe przepisy wykonawcze wydane przez Ministra Finansów do ustawy o finansach publicznych – rozporządzenie z 25.10.2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego³ oraz rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴. Pierwsze odnosi się do zasad rachunkowości w zakresie ewidencji podatkowej, drugie określa sposób i tryb sporządzania planów finansowych, dokonywania w nich zmian oraz ich zatwierdzania, pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych oraz ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych.

W związku z likwidacją samorządowych funduszy celowych⁵ (m.in. gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska) wprowadzono nowe przepisy⁶, na mocy których na inwestycje z zakresu ochrony środowiska mogą być udzielane dotacje celowe bezpośrednio z budżetu gminy lub powiatu podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych

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

² Rozporządzenie z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 252, poz. 1692).

³ Rozporządzenie z 25.10.2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375).

⁴ Rozporządzenie z 7.12.2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

⁵ Art. 90 ustawy z 27.08.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

⁶ Ustawa z 29.10.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 229, poz. 1498).

(w tym osobom fizycznym) realizującym inwestycje prywatne, zgodne z celami określonymi w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁷.

Istotne znaczenie dla samorządu miała także reforma systemu opieki nad dziećmi do lat trzech, wiązała się bowiem z koniecznością dostosowania budżetów JST do nowych obowiązków. Opieka nad dziećmi w wieku do trzech lat może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna lub nianię⁸. Gmina tworzy żłobki i kluby dziecięce w formie gminnych jednostek budżetowych. Na dofinansowanie zadań własnych w tym zakresie gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania (w przypadku dofinansowania zadań własnych z zakresu organizacji opieki nad niepełnosprawnymi lub wymagającymi szczególnej opieki dziećmi do lat trzech wysokość dotacji nie może przekroczyć 70% kosztów realizacji zadania).

Zmienione zostały przepisy dotyczące realizacji zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi⁹ (weszły w życie 3.11.2011 r.).

Od 1.01.2011 r. obowiązują zmienione przepisy ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁰, zgodnie z którymi rozszerzono obowiązek stosowania przez gminy obniżonej stawki podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń¹¹. Ponadto w kolejnej nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ustawodawca postanowił, że od sprzedaży dokonywanej w budynkach lub ich częściach, nie będzie pobierana opłata targowa, co oznacza utratę przez gminy części dochodów¹².

Ponadto, 1.03.2011 r. samorządy otrzymały nowe zadania z zakresu transportu publicznego¹³. Źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być środki własne JST oraz środki z budżetu państwa. Do źródeł tych mają należeć również wpływy ze sprzedaży biletów oraz opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów.

⁷ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

⁸ Ustawa z 4.02.2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235 ze zm.).

⁹ Ustawa z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 209, poz. 1244).

¹⁰ Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.), dalej: u.p.o.l.

¹¹ Ustawa z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 225, poz. 1461).

¹² Ustawa z 15.04.2011 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 102, poz. 584).

¹³ Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13).

W 2011 r. Sejm RP przyjął ustawę o działalności leczniczej¹⁴, która będzie miała istotne konsekwencje dla JST. Przede wszystkim przewiduje możliwość przekształcania nadzorowanych przez JST samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) w spółki kapitałowe (tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjne). Decyzje w tym zakresie będą należały do samorządów. Nowa ustawa wprowadza mechanizm zachęt finansowych do takiego działania, a w niektórych sytuacjach nawet to pośrednio wymusza. W sytuacji, gdy SPZOZ osiągnie ujemny wynik finansowy za rok obrotowy, organ prowadzący będzie zmuszony podjąć decyzję o pokryciu straty z własnych środków, bądź o przekształceniu SPZOZ w spółkę.

Zmieniły się przepisy, na podstawie których przyznawane są dotacje na lokalne inwestycje drogowe¹⁵. Kontynuacja programu ma na celu podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Podobnie jak w latach ubiegłych, JST będą mogły ubiegać się o dofinansowanie z budżetu państwa prac w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych. Najważniejsza zmiana dotyczy obniżenia udziału dotacji celowej, przeznaczanej z budżetu państwa na lokalne inwestycje drogowe z 50% do 30%. Oznacza to większy udział środków własnych samorządu terytorialnego (70%) przy realizacji lokalnych inwestycji drogowych na podstawie *Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych – Etap II. Bezpieczeństwo – Dostępność – Rozwój na lata 2012-2015* (do tej pory koszty finansowania lokalnych inwestycji drogowych były pokrywane w 50% środkami budżetowymi i samorządowymi, zgodnie z wytycznymi *Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008- 2011*). Nowa zasada podziału środków na lokalne inwestycje drogowe (30% z budżetu państwa i 70% z budżetu samorządu terytorialnego) ma zastosowanie do zadań objętych wnioskami o dofinansowanie, złożonymi w 2011 r., oraz udzielanych na podstawie tych wniosków dotacji celowych z budżetu państwa.

2. Wykonanie budżetów JST województwa lubelskiego w 2011 r.

Dochody budżetowe zrealizowane przez JST województwa lubelskiego w 2011 r. wyniosły 9.078.177,2 tys. zł. Zaplanowane na ten rok dochody, zgodnie z uchwałami budżetowymi, po zmianach wyniosły 9.407.698,8 tys. zł, zostały więc zrealizowane w 96,5%

¹⁴ Ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654).

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 6.09.2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. Nr 201, poz. 1184).

(przeciętnie we wszystkich JST kraju – 97,7%). Rok wcześniej wskaźnik realizacji zaplanowanych dochodów JST województwa wyniósł 94,8%, a dla całego kraju – 97,6%. Dochody zrealizowane przez JST województwa lubelskiego w 2011 r. stanowiły 5,3% dochodów budżetowych wszystkich JST kraju, podczas gdy w 2010 r. wskaźnik ten wynosił 5,2%. W stosunku do roku ubiegłego dochody wzrosły o 7,0% (w kraju o 5,2%).

Podobnie jak w roku ubiegłym, w 2011 r. wskaźnik wykonania planu dochodów we wszystkich JST województwa lubelskiego nie przekroczył 100% i wyniósł: od 97,5% w województwie samorządowym i 97,1% w powiatach, do 96,6% w miastach na prawach powiatu i 96,1% w gminach. Przeciętnie dla kraju tylko m. st. Warszawa zrealizowało w pełni zaplanowane dochody (103,1% planu), podczas gdy w pozostałych typach JST wielkości te wyniosły: 98,5% w powiatach, 98,1% w województwach, 97,5% w miastach na prawach powiatu i 96,8% w gminach.

Przesądzające o samodzielności ekonomicznej dochody własne zrealizowane zostały przez JST województwa lubelskiego w 97,5%, co w porównaniu do roku ubiegłego oznacza wzrost wskaźnika o 3,8 punktu procentowego. Wzrosła również liczba typów JST, które w pełni osiągnęły zaplanowane dochody własne. O ile w 2010 r. jedynie województwo samorządowe zrealizowało dochody własne na poziomie wyższym od zaplanowanego, w 2011 r. oprócz województwa (104,2%) korzystną sytuację odnotowały również powiaty (100,6%). Sytuacja taka wystąpiła również w skali kraju – zarówno województwa (104,2%), jak i powiaty (101,6%) zrealizowały w pełni swoje dochody własne. Gminy województwa lubelskiego osiągnęły 97,8% planowanych dochodów własnych (w kraju 97,3%), a miasta na prawach powiatu 94,8% (w kraju 98,4%). Dochody tego typu realizowane są głównie przez większe ośrodki miejskie, które charakteryzują się wysokim udziałem dochodów podatkowych w dochodach własnych, dlatego niepokojącym zjawiskiem jest niewykonanie kolejny rok z rzędu planu dochodów własnych przez miasta na prawach powiatu. Dochody własne wyższe od zaplanowanych zrealizowało zaledwie 35,4% gmin województwa (75,0% miast, 50% gmin miejsko-wiejskich i 29,8% gmin wiejskich), 25,0% miast na prawach powiatu, 85,0% powiatów i województwo samorządowe.

Podobnie jak w roku ubiegłym, wydatki budżetowe JST województwa lubelskiego, jak i łącznie we wszystkich JST kraju, zrealizowane zostały w kwocie niższej od zaplanowanej. JST kraju przeciętnie wykorzystwały 93,2% kwot zaplanowanych, a JST województwa lubelskiego – 93,3% (w tym: gminy – 92,2%, miasta na prawach powiatu – 96,0%, powiaty – 95,1% i województwo samorządowe – 89,7%).

Utrzymująca się od kilku lat tendencja niższej od wykonania wydatków ogółem realizacja planu wydatków majątkowych podtrzymana została również w 2011 r. Lubelskie gminy wykonały zaplanowane inwestycje i inne wydatki majątkowe w 84,0%, miasta na prawach powiatu – w 91,0%, powiaty – w 89,9% a województwo samorządowe – w 89,1%. Pozytywną zmianą w stosunku do roku ubiegłego jest fakt, że prawie wszystkie typy JST (poza województwem samorządowym) zwiększyły stopień realizacji planów inwestycyjnych: gminy – o 2,8 punktu procentowego, miasta na prawach powiatu – o 15,0, powiaty – o 12,0. Mniej niż 50% wartości zaplanowanych inwestycji zrealizowało 18 jednostek – 17 gmin i 1 powiat. Skrajnym przypadkiem niskiej realizacji planu wydatków majątkowych była gmina, która wykonała jedynie 19,4% planu.

Niższy od planowanego poziom zrealizowanych wydatków spowodował, że zaplanowana na 2011 r. kwota deficytu JST województwa lubelskiego zmniejszyła się z 980.592,9 tys. zł do 613.217,0 tys. zł. Ujemna różnica między zrealizowanymi dochodami i wydatkami budżetowymi w relacji do wykonanych dochodów tych jednostek w 2011 r. stanowiła 6,8% (w 2010 r. wyniosła ona 853.382,5 tys. zł, co stanowiło 10,1% w odniesieniu do zrealizowanych dochodów). Obciążenie budżetów JST województwa lubelskiego kwotą łącznego deficytu tych jednostek w 2011 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 2011 r. wyniosła 6,0%).

3. Dynamika dochodów budżetowych.

Dochody osiągnięte przez JST województwa lubelskiego w 2011 r. były o 7,0% wyższe od wykonanych rok wcześniej, co przy inflacji równej 4,3% zapewniało 2,7% wzrost realny. W mniejszym stopniu wzrosły dochody JST kraju – przeciętnie o 5,2% (realnie 0,9%). W przeciągu lat 2004-2011 (od początku obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) dochody jednostek lubelskich wzrosły o 93,9%, przy przeciętnym wzroście krajowym równym 87,2%. W okresie tym dochody gmin lubelskich wzrosły o 90,9% (w kraju – o 88,1%), dochody miast na prawach powiatu powiększyły się o 84,3% (w kraju, bez m. st. Warszawy – o 76,9%), powiatów – o 89,4% (w kraju o 88,8%) i województwa samorządowego – o 161,5% (w kraju o 116,2%).

Roczne przyrosty dochodów poszczególnych typów jednostek samorządowych Lubelszczyzny (oprócz gmin) były dwa razy większe niż średnie krajowe. Żaden typ JST nie odnotował natomiast w 2011 r. spadku poziomu dochodów, zarówno wśród jednostek lubelskich, jak i średnio w skali kraju. W największym stopniu wzrosły dochody województw, o 13,1% w województwie lubelskim i o 6,8% wśród województw w kraju.

Zapewniające największą samodzielność gospodarowania dochody własne JST województwa lubelskiego w długim okresie (lata 2004 – 2011) wzrosły o 79,2%, podczas gdy we wszystkich JST Polski ich wzrost wyniósł 77,9%. Jedynie lubelskie gminy odnotowały mniejszy niż średnia krajowa wzrost dochodów własnych (o 68,4% przy średniej krajowej równej 77,5%), pozostałe typy JST w skali 7 lat osiągnęły wyższą dynamikę tej grupy dochodów.

Dystans dzielący Lubelszczyznę od przeciętnych krajowych w zakresie samodzielności gospodarowania środkami finansowymi powoli się zmniejsza. Rok 2011 był korzystny dla dochodów własnych JST województwa lubelskiego, które w stosunku do 2010 r. zwiększyły się aż o 12,2%, natomiast przeciętnie w JST kraju wzrost ten wyniósł 6,2%. Poziom dochodów własnych zrealizowanych przez poszczególne typy JST województwa lubelskiego był wyższy niż osiągnięty przez jednostki w skali kraju. Lubelskie gminy odnotowały wzrost dochodów własnych o 10,0% (przeciętnie w kraju – o 7,0%), miasta na prawach powiatu o 14,5% (4,4%), powiaty o 8,9% (2,6%) i województwo o 24,7% (16,8%).

Tabl. 1 Dynamika dochodów budżetowych JST województwa lubelskiego na tle Polski w latach 2004 – 2011 z podziałem na źródła dochodów (w %).

| Typ JST | Dochody ogółem | | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | |
|---------------------------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|------------------|-----------|
| | 2011/2004 | 2011/2010 | 2011/2004 | 2011/2010 | 2011/2004 | 2011/2010 | 2011/2004 | 2011/2010 |
| JST | | | | | | | | |
| - woj. lubelskiego | 193,9 | 107,0 | 179,2 | 112,2 | 359,5 | 109,7 | 152,3 | 102,7 |
| - Polski | 187,2 | 105,2 | 177,9 | 106,2 | 299,2 | 105,9 | 154,4 | 103,1 |
| Razem gminy | | | | | | | | |
| - woj. lubelskiego | 190,9 | 106,0 | 168,4 | 110,0 | 437,9 | 106,8 | 145,4 | 102,8 |
| - Polski | 188,1 | 104,9 | 177,5 | 107,0 | 357,9 | 103,9 | 147,1 | 102,6 |
| Miasta na prawach powiatu | | | | | | | | |
| - woj. lubelskiego | 184,3 | 110,4 | 182,4 | 114,5 | 259,4 | 104,8 | 162,9 | 112,1 |
| - Polski | 176,9 | 105,0 | 175,1 | 104,4 | 233,0 | 103,3 | 156,5 | 107,5 |
| Powiaty | | | | | | | | |
| - woj. lubelskiego | 189,4 | 102,2 | 229,5 | 108,9 | 274,5 | 102,0 | 146,5 | 103,8 |
| - Polski | 188,8 | 104,7 | 212,0 | 102,6 | 227,1 | 107,2 | 159,3 | 104,5 |
| Województwa | | | | | | | | |
| - lubelskie | 261,5 | 113,1 | 179,5 | 124,7 | 452,7 | 144,2 | 203,4 | 81,5 |
| - Polski | 216,2 | 106,8 | 162,3 | 116,8 | 377,1 | 107,7 | 193,7 | 85,7 |

Kwoty dotacji przekazanych JST województwa lubelskiego zwiększyły się w stosunku do ubiegłego roku o 9,7%, a przeciętnie wszystkim JST kraju – o 5,9%. W słabszym stopniu na wzrost dochodów budżetowych jednostek lubelskich oddziaływały natomiast kwoty przekazywanej z budżetu państwa subwencji ogólnej (wzrost o 2,7%). Jej część oświatowa wzrosła o 5,5%, a wyrównawcza zmniejszyła się o 3,6%.

Wyższy od przeciętnego w kraju wzrost dochodów budżetowych JST województwa lubelskiego nie oznacza równie dobrej sytuacji we wszystkich jednostkach. Spośród samorządów lubelskich 75 jednostek (w 2010 r. - 20) nie osiągnęło poziomu dochodów roku ubiegłego, gorzej wypada również analiza dynamik dochodów własnych. Spośród samorządów województwa lubelskiego w 2011 r. 70 jednostek (w 2010 r. - 47) nie osiągnęło poziomu z roku poprzedniego. Dochody własne obniżyły się w 62 gminach i 8 powiatach.

Mimo szybszego tempa wzrostu dochodów budżetowych JST województwa lubelskiego w zestawieniu z tempem przeciętnym dla kraju i mimo poprawy relacji przeliczonego na jednego mieszkańca poziomu tych dochodów do średniej krajowej, Lubelszczyzna w dalszym ciągu jest jednym z województw o najmniej zamożnych jednostkach samorządowych w kraju. Relacja poziomu dochodów JST województwa lubelskiego do średniej krajowej poprawiła się nieznacznie z 88% w 2009 r. i 92% w 2010 r. do 94% w 2011 r., wciąż jednak JST tylko 3 województw (opolskie, śląskie, łódzkie) odnotowują niższą relację poziomu dochodów *per capita* (odpowiednio 90%, 91% i 92%).

Pozycja JST województwa lubelskiego jest jeszcze mniej korzystna przy porównaniach poziomu dochodów własnych. W 2011 r. relacja poziomu tych dochodów (po przeliczeniu na jednego mieszkańca) do średniej krajowej wyniosła 64%, co oznaczało najniższy poziom w kraju. Najbardziej zbliżoną do Lubelszczyzny pozycję pod tym względem zajmują JST województwa podkarpackiego, gdzie relacja ta wynosi 68%. Dla porównania, najwyższa relacja poziomu dochodów własnych *per capita* wystąpiła w JST województwa mazowieckiego i wyniosła 148%.

Utrzymująca się na niskim poziomie relacja poziomu dochodów własnych JST województwa lubelskiego do średniej krajowej spowodowana była niskim wzrostem udziałów w podatkach dochodowych; poziom ich relacji wzrósł z 60% w 2010 r. do 63% w 2011 r. Poziom dochodów uzyskanych w 2011 r. z podatków i opłat samorządowych w JST województwa lubelskiego stanowił 71% średniej krajowej, a poziom dochodów uzyskanych z majątku sięgał zaledwie 45% średniej krajowej. Pozostałe dochody własne osiągnęły poziom 65% średniej krajowej.

Relacja dochodów budżetowych JST województwa lubelskiego do średniej krajowej była zróżnicowana dla poszczególnych typów JST. Najniższa, na poziomie roku ubiegłego, była dla gmin (95%). Poprawiła się relacja wyliczona dla województwa samorządowego i miast na prawach powiatu (wzrost odpowiednio z 95% do 99% i z 91% do 96%), spadła natomiast dla powiatów (ze 101% do 98%). Relacja poziomu dochodów własnych do średniej krajowej poprawiła się we wszystkich typach JST województwa lubelskiego: o 1 punkt procentowy w gminach (z 67% w 2010 r. do 68% w 2011 r.), o 7 punktów w miastach na prawach powiatu (z 72% do 79%), o 4 punkty w powiatach (z 80% do 84%) i o 3 w województwie (z 49% do 52%). W województwie samorządowym szczególnie niski, w relacji do średniej krajowej, był poziom dochodów uzyskiwanych w postaci udziałów w podatkach dochodowych (50% średniej krajowej dla województw samorządowych). W gminach i powiatach Lubelszczyzny relacja ta wyniosła 68%, a w miastach na prawach powiatu – 85%. Relacja poziomu dochodów z podatków i opłat samorządowych dla gmin wyniosła 71%, a dla miast na prawach powiatu – 81% średniej krajowej, relacja poziomu dochodów z majątku mieściła się w granicach od 39% w miastach na prawach powiatu do 100% średniej krajowej w województwie, a poziomu pozostałych dochodów własnych od 55% w województwie do 90% 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 2011 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 | 4219 | 94 | 1411 | 64 | 602 | 63 | 1252 | 122 | 1556 | 123 |
| Gminy | 2817 | 95 | 917 | 68 | 324 | 68 | 823 | 116 | 1077 | 118 |
| Miasta na prawach powiatu | 3998 | 96 | 1964 | 79 | 890 | 85 | 789 | 120 | 1245 | 122 |
| Powiaty | 902 | 98 | 218 | 84 | 88 | 68 | 299 | 111 | 385 | 97 |
| Województwo | 392 | 99 | 91 | 52 | 71 | 50 | 181 | 118 | 120 | 185 |

Zróżnicowanie poziomu dochodów budżetowych *per capita* między jednostkami tego samego typu JST województwa lubelskiego utrzymywało się na bardzo wysokim poziomie. W 2011 r. spośród gmin tylko 74 jednostek osiągnęło poziom przeciętny dla wszystkich gmin kraju (35,4% gmin województwa – 18,8% miast, 27,3% gmin miejsko-wiejskich i 38,0% gmin wiejskich). W miastach poziom dochodów budżetowych w relacji do średniej krajowej wahał się od 76,0% dla Kraśnika do 162,2% w Puławach. W gminach miejsko-wiejskich różnice

poziomu dochodów budżetowych mieściły się w przedziale od 75,6% średniej krajowej w Bychawie do 143,0% w Kazimierzu Dolnym. Spośród różnych typów gmin największe zróżnicowanie poziomu dochodów utrzymywało się w gminach wiejskich. W 2011 r. gminy Gorzków i Konopnica osiągnęły dochody na poziomie 74,0% średniej dla gmin kraju, a gmina Puchaczów – 241,2%. Poziom dochodów miast na prawach powiatu, jak zwykle, nie był zbyt zróżnicowany i wynosił od 87,1% średniej krajowej w Chełmie do 112,5% w Zamościu, który jako jedyny z jednostek lubelskich osiągnął poziom przeciętny dla wszystkich miast na prawach powiatu w kraju. Spośród lubelskich powiatów 30,0% uzyskało poziom dochodów wyższy od przeciętnego, a różnice mieściły się w szerokim przedziale od 54,5% średniej dla powiatów kraju w powiecie zamojskim do 167,9% w powiecie włodawskim.

Jeszcze większe różnice wystąpiły w poziomie dochodów własnych osiągniętych przez JST województwa lubelskiego w relacji do przeciętnej kraju. W gminach miejskich Lubelszczyzny zróżnicowanie było większe niż w pozostałych typach gmin (od 73,5% w Międzyrzecu Podlaskim do 157,0% w Puławach) i tylko 5 jednostek (31,3%) w 2011 r. osiągnęło poziom przeciętny dla gmin kraju. Gorzej sytuacja wyglądała w gminach miejsko-wiejskich, gdzie tylko 1 jednostka osiągnęła przeciętny dla kraju poziom dochodów własnych. Zróżnicowanie dochodów własnych było tu mniejsze niż w miastach (od 41,1% w Ostrowie Lubelskim do 102,2% w Nałęczowie). W grupie gmin wiejskich tylko 10 jednostek (5,8% lubelskich gmin wiejskich) uzyskało dochody własne na poziomie wyższym od średniej dla gmin kraju, przy czym w ponad połowie jednostek (53,2%) nie przekroczył on 50% średniego poziomu krajowego. Spośród miast na prawach powiatu żadna jednostka w 2011 r. nie osiągnęła przeciętnego dla tych jednostek kraju poziomu dochodów własnych (od 55,9% w Chełmie do 89,7% w Lublinie), a w grupie powiatów lubelskich tylko 4 (20,0% powiatów), przy czym zróżnicowanie zamykało się w granicach od 60,1% w powiecie hrubieszowskim do 131% w powiecie krasnostawskim.

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 2011 r. osiągnęły poziom 122% średniej krajowej i największe znaczenie miały dla lubelskich miast na prawach powiatu (poziom uzyskanych przez nie dotacji osiągnął 120% przeciętnego poziomu krajowego dla tych jednostek).

Przysługująca JST województwa lubelskiego subwencja ogólna zapewniała – podobnie jak w roku ubiegłym – 123% poziomu krajowego. Najsilniej wpływała ona na poziom dochodów lubelskiego województwa samorządowego (poziom uzyskanej przez nie subwencji w 2011 r. stanowił 185% średniej dla wszystkich województw samorządowych), w miastach na prawach powiatu i w gminach wpływ ten był znacznie mniejszy (odpowiednio 122% i 118% średniej dla tych typów JST w kraju), a najniższy w lubelskich powiatach (97%). Poziom części oświatowej subwencji ogólnej wynosił 107% łącznie we wszystkich typach JST Lubelszczyzny, 104% w gminach, 121% w miastach na prawach powiatu, 91% w powiatach i 105% w województwie samorządowym. Zasadnicze różnice dotyczą części wyrównawczej subwencji ogólnej. Kwoty uzyskane przez wszystkie JST Lubelszczyzny zapewniały 188% poziomu krajowego, w gminach 167% średniej krajowej dla tych jednostek, w miastach na prawach powiatu – 300%, w powiatach – 135% a w województwie samorządowym – 231%. 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 191% osiągnęły JST województwa podkarpackiego) oznacza, że w województwie tym jest szczególnie dużo jednostek osiągających niskie dochody podatkowe.

4. Struktura dochodów budżetowych.

Zgodnie z Konstytucją dochody JST składają się z dochodów własnych, dotacji celowych i subwencji ogólnej.¹⁶ 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

¹⁶ Art. 167, ust. 2 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

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 prowadząc egzekucje przypisanych należności. Bezpośrednimi instrumentami określającymi wysokość uzyskiwanych dochodów własnych są również przyjęte przez JST zasady gospodarowania posiadanym majątkiem. Pośrednimi metodami oddziaływania na wysokość realizowanych dochodów własnych są również wszystkie działania, w tym polityka inwestycyjna, pobudzające rozwój gospodarczy na własnym terenie, co w dalszej kolejności może zaowocować 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 w dochodach ogółem traktowany jest jako najbardziej syntetyczny miernik samodzielności finansowej JST. Dotacje celowe przekazywane są na realizację z góry określonych celów, a subwencja ogólna w części oświatowej 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 1999-2004 oraz 2010-2011 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 |
| 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 |
| 2011 | 32,5 | 45,5 | 49,2 | 59,7 | 24,2 | 28,0 | 23,2 | 44,4 |
| 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 |
| 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 |
| 2011 | 29,2 | 23,8 | 20,0 | 15,8 | 32,7 | 29,2 | 46,6 | 39,0 |
| 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 |
| 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 |
| 2011 | 38,3 | 30,7 | 30,8 | 24,5 | 43,1 | 42,8 | 30,2 | 16,6 |

W 2011 r. poziom dochodów własnych wzrósł we wszystkich typach jednostek województwa lubelskiego. W gminach wzrost ten wyniósł 1,2 punktu procentowego (do poziomu 32,5%), był jednak najniższy spośród wszystkich typów JST. Najwyższy poziom samodzielności finansowej gmin 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. 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. rozpoczęły

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%). W 2011 r. poziom dochodów własnych w dochodach ogółem zwiększył się o 1,8 punktu procentowego do poziomu 49,2% i miasta na prawach powiatu wciąż pozostają jednostkami charakteryzującymi się największą swobodą finansową. Obowiązująca od 2004 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyniosła przełomowe zmiany 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. (najbardziej znaczne 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 tych jednostek, jednak w 2011 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem zwiększył się zarówno w lubelskich powiatach (o 1,6 punktu procentowego do poziomu 24,2%), jak i w województwie samorządowym (wzrost o 2,1 punktu procentowego do poziomu 23,2%). Udział ten lekko obniżył się w powiatach Polski (o 0,5 punktu procentowego do poziomu 28,0%), natomiast województwa samorządowe w skali kraju zanotowały w stosunku do 2010 r. wzrost udziału dochodów własnych do poziomu 44,4%. Należy wyraźnie podkreślić, że w całym okresie lat 1999 – 2011 we wszystkich typach JST udział dochodów własnych w jednostkach województwa lubelskiego był znacznie niższy od przeciętnych w kraju.

Zwiększenie się w dochodach ogółem udziału dochodów własnych miało wpływ na spadek udziału zarówno subwencji ogólnej, jak i dotacji celowych. Udział w dochodach JST subwencji ogólnej wzrósł jedynie w lubelskich powiatach (do poziomu 43,1%), w pozostałych typach obniżył się, w największym stopniu w województwie – o 12,0 punktów procentowych do poziomu 30,2%. Tak duży spadek udziału subwencji w dochodach województwa przełożył się na wzrost udziału dotacji celowych w jego dochodach ogółem – o 9,9 punktu procentowego do poziomu 46,6%. W skali kraju udział dotacji celowych wzrósł w powiatach i województwach, natomiast subwencji – jedynie w miastach na prawach powiatu.

Tabl. 4 Udział ważniejszych źródeł dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych JST województwa lubelskiego na tle Polski w 2011 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 | 32,5 | 24,2 | 11,3 | 12,9 | 2,0 | 6,3 |
| - Polski | 45,5 | 33,4 | 16,0 | 17,4 | 3,4 | 8,7 |
| Woj. lubelskie | | | | | | |
| - miasta | 49,1 | 39,2 | 20,4 | 18,8 | 4,4 | 5,5 |
| - miasta-gminy | 33,7 | 25,8 | 13,0 | 12,8 | 2,1 | 5,8 |
| - gminy | 26,8 | 18,9 | 8,1 | 10,8 | 1,2 | 6,7 |
| Miasta na prawach powiatu | | | | | | |
| - lubelskie | 49,2 | 35,0 | 22,3 | 12,7 | 2,3 | 11,9 |
| - Polski | 59,7 | 40,2 | 25,2 | 15,0 | 5,6 | 13,9 |
| Powiaty | | | | | | |
| - lubelskie | 24,2 | 9,7 | 9,7 | X | 1,0 | 13,5 |
| - Polski | 28,0 | 14,0 | 14,0 | X | 1,4 | 12,6 |
| Województwa samorządowe | | | | | | |
| - lubelskie | 23,2 | 17,8 | 17,8 | X | 0,9 | 4,5 |
| - Polski | 44,4 | 35,5 | 35,5 | X | 1,1 | 7,8 |

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 udział przysługujący tym jednostkom w części dochodów z podatków budżetu państwa (11,3%) w gminach miejskich wynosił 20,4%, w gminach miejsko-wiejskich 18,0%, a w gminach wiejskich 8,1%, przy czym w miastach mieścił się w granicach od 13,5% w Stoczku Łukowskim do 25,4% w Dęblinie, w gminach miejsko-wiejskich od 5,5% we Frampolu do 28,0% w Łęcznej i w gminach wiejskich od 2,48% w Potoku Górnym do 29,7% 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

15,1% dochodów budżetowych Zamościa do 25,1% dochodów Lublina. Zróżnicowanie udziałów w podatkach budżetu państwa w powiatach mieści się w granicach od 5,1% w powiecie włodawskim do 15,8% w powiecie świdnickim, w którym aż 15,3% dochodów stanowiły udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych. Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych we wszystkich powiatach nie przekroczyły 1,0% dochodów, z wyjątkiem łączyńskiego i puławskiego, gdzie osiągnęły poziom odpowiednio 1,3% i 1,4%. Jedynie w województwie samorządowym zaznacza się większa rola udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych (13,6%, 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. Większe znaczenie (powyżej 10% dochodów) miał jedynie w 2 jednostkach: w mieście Lubartowie – 11,8% i w Żyrzynie – 10,3%. 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 są wypadkową wskazanych okoliczności.

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 wpływy dochodów pochodzących z podatków i opłat w całości stanowiących dochody gmin.

Tabl. 5 Udział podatków i opłat samorządowych w dochodach budżetowych gmin i miast na prawach powiatu województwa lubelskiego w latach 2004, 2010-2011 (w %).

| Typ JST | Podatki i opłaty samorządowe | | | | | | | |
|----------------------------------|------------------------------|-------|------------------|-------|---------------------------|-----------------|----------------|-----------|
| | ogółem | rolny | od nieruchomości | leśny | od środków transportowych | opłata skarbową | opłata targowa | pozostałe |
| Razem gminy | | | | | | | | |
| 2004 | 18,1 | 3,9 | 10,9 | 0,4 | 0,8 | 0,7 | 0,3 | 1,1 |
| 2010 | 12,7 | 2,5 | 8,0 | 0,3 | 0,6 | 0,3 | 0,2 | 0,8 |
| 2011 | 12,9 | 2,5 | 8,2 | 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 |
| 2010 | 19,8 | 0,2 | 16,0 | 0,0 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 1,6 |
| 2011 | 19,1 | 0,2 | 15,8 | 0,0 | 0,8 | 0,6 | 0,3 | 1,4 |
| Miasta-gminy | | | | | | | | |
| 2004 | 17,5 | 3,1 | 10,5 | 0,3 | 0,9 | 0,9 | 0,5 | 1,3 |
| 2010 | 12,0 | 2,0 | 7,6 | 0,2 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 1,0 |
| 2011 | 12,8 | 2,1 | 8,3 | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,8 |
| Gminy | | | | | | | | |
| 2004 | 16,0 | 5,3 | 8,2 | 0,5 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 1,1 |
| 2010 | 10,7 | 3,3 | 5,7 | 0,4 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,6 |
| 2011 | 10,8 | 3,3 | 5,7 | 0,4 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,7 |
| Miasta na prawach powiatu | | | | | | | | |
| 2004 | 17,2 | 0,1 | 13,2 | 0,0 | 0,8 | 1,2 | 0,3 | 1,6 |
| 2010 | 12,7 | 0,1 | 10,1 | 0,0 | 0,8 | 0,6 | 0,1 | 1,0 |
| 2011 | 12,7 | 0,1 | 9,7 | 0,0 | 0,7 | 0,5 | 0,1 | 1,6 |

Wśród podatków i opłat samorządowych wciąż największe znaczenie zachowuje podatek od nieruchomości, którego największy udział odnotowują gminy miejskie (15,8%). Kolejnym pod względem znaczenia źródłem dochodów podatkowych jest podatek rolny, jednak jego udział osiąga istotniejszy poziom jedynie w gminach wiejskich (3,3%) i miejsko-wiejskich (2,1%).

Wśród miast województwa lubelskiego w 2011 r. największą część dochodów z podatków i opłat samorządowych osiągnął Świdnik (24,7%), który czerpie je przede wszystkim z podatku od nieruchomości (22,2%), natomiast Międzyrzec Podlaski z gminnych podatków i opłat uzyskał jedynie 11,7% swoich dochodów. W gminach miejsko-wiejskich udział podatków i opłat samorządowych w dochodach jest niższy, najwyższy udział w tej grupie to 18,9% (w Szczebrzeszynie), a najniższy 5,6% (we Frampolu). Znacznie niższe są tu również dochody z podatku od nieruchomości (ich udziały mieściły się w granicy od 14,5% w Szczebrzeszynie, do 2,4% 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 granicy od 3,9% w Niedźwiadzie do 43,2% w Terespolu, który zawdzięcza taki wynik wysokim dochodom z podatku od nieruchomości (39,2% przy średniej dla wszystkich gmin wiejskich województwa 5,0%). Najwyższy udział dochodów z podatku rolnego w gminach wiejskich województwa lubelskiego osiągnął Dołhobyczów (10,0%), Hrubieszów (9,8%), Ulhówek (9,3%) i Telatyn (9,2%).

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 uzyskał Lublin (13,3%) i pochodzą one głównie z podatku od nieruchomości (10,1%).

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.

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 2009 – 2011 r. w %.

| Typ JST | Relacja skutków polityki podatkowej do: | | | | | | Relacja do należności podatkowych | | | | | |
|---------------------------|---|------|------|--------------------------------|------|------|-----------------------------------|------|------|----------|------|------|
| | należnych dochodów budżetowych ogółem | | | należnych dochodów podatkowych | | | zaległości | | | nadpłaty | | |
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Razem gminy | 5,9 | 3,7 | 4,1 | 20,4 | 14,9 | 15,4 | 16,7 | 19,3 | 18,1 | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| - miasta | 5,4 | 4,6 | 4,5 | 12,2 | 11,4 | 11,3 | 16,4 | 18,0 | 15,8 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| - miasta-gminy | 5,5 | 3,8 | 4,3 | 18,8 | 15,5 | 15,3 | 16,1 | 18,4 | 17,7 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| - gminy | 6,1 | 3,4 | 3,9 | 25,3 | 16,9 | 18,0 | 17,1 | 20,4 | 19,7 | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| Miasta na prawach powiatu | 2,0 | 2,2 | 2,5 | 5,2 | 6,4 | 7,1 | 13,2 | 15,7 | 16,8 | 0,5 | 0,5 | 0,3 |

Jako należne dochody budżetowe i podatkowe potraktowane zostały dochody, jakie uzyskałyby 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 zastosowanych ulg 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 było tendencję samorządów do rezygnowania z łagodnej polityki podatkowej, co automatycznie przełożyło się na prawie dwukrotne zmniejszenie się strat należnych dochodów budżetowych gmin ogółem. Rok 2011 nie przyniósł zasadniczych zmian w tym zakresie, jednostki kontynuowały politykę podatkową z roku poprzedniego.

W gminach poprawiła się natomiast ściągalność należności podatkowych. W 2010 r. zaległości stanowiły 19,3% tych dochodów a w 2011 r. wskaźnik ten zmniejszył się do 18,1%. W największym stopniu dotyczyło to gmin miejskich, gdzie spadek obciążenia zaległościami był największy i wyniósł 2,2 punktu procentowego (z 18,0% w 2010 r. do 15,8% w 2011 r.). W miastach na prawach powiatu relacja zaległości do należnych dochodów podatkowych wzrosła o 1,1 punktu procentowego (do poziomu 16,8%), choć skutki ulg podatkowych stanowiły zaledwie 7,1% należnych dochodów podatkowych tych jednostek.

W kształtowaniu się przedstawionych relacji większe znaczenie od zmian koniunkturalnych posiada charakter prowadzonej przez poszczególne JST polityki podatkowej. W grupie lubelskich miast Tomaszów Lubelski w najmniejszym stopniu korzysta z obniżania stawek pobieranych podatków i opłat (skutki obniżki stawek w 2011 r. stanowiły 57,6% ogólnej kwoty ubytku w dochodach podatkowych), natomiast we Włodawie niemal całość tego ubytku (99,8%) wynikała z obniżek stawek. Podobnie jak w roku ubiegłym najwięcej w wyniku polityki podatkowej traciła Włodawa (40,8% należnych dochodów podatkowych), natomiast najmniej (4,0%) – Puławy.

Spośród gmin o charakterze miejsko-wiejskim z obniżek stawek najintensywniej korzystał Kock (94,0% skutków polityki podatkowej), a najmniej Kazimierz Dolny (13,0%). Wysokie relacje ubytku dochodów do należnych dochodów podatkowych wystąpiły we Frampolu (32,6%), natomiast niskie w Łęcznej (5,7%) i Nałęczowie (5,8%).

W grupie gmin wiejskich 16 jednostek (w 2010 r. - 12) opierało swoją politykę podatkową przede wszystkim na obniżkach stawek podatków i opłat (ich skutki stanowiły ponad 90% ogólnej utraty dochodów w wyniku prowadzonej przez siebie polityki podatkowej) a tylko w 1 jednostce – podobnie jak rok wcześniej – skutki obniżek stawek nie przekraczały 10% ubytku w dochodach podatkowych. Udział skutków obniżek stawek wahał się od 9,5% w Jastkowie do 98,4% w Baranowie. Największą część należnych dochodów podatkowych

stanowiły skutki polityki podatkowej w Modliborzycach (39,7%) i Dzwoli (38,7%), a najmniejszy w Wąwolnicy (4,6%). Poniżej 10% należnych dochodów podatkowych traciło 14 gmin wiejskich (w 2010 r. - 16), a powyżej 30% - 12 jednostek (w 2010 r. - 7).

W miastach na prawach powiatu, podobnie jak w gminach, główną część skutków polityki podatkowej stanowiły efekty obniżek stawek, choć ich poziom kształtował się na poziomie od 92,0% w Chełmie do 51,5% w Białej Podlaskiej. Ubytki dochodów w wyniku korzystania z uprawnień w zakresie polityki podatkowej sięgały od 17,2% w Białej Podlaskiej i 13,5% w Chełmie do 7,4% w Zamościu i 4,7% w Lublinie..

Zróżnicowanie 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 jest to przeciętnie w kraju. W 2011 r. dotacje celowe zapewniały 22,9% dochodów JST kraju i 29,7% w JST Lubelszczyzny, a subwencja ogólna odpowiednio 28,2% i 36,9%.

Tabl. 7 Udział podstawowych rodzajów dotacji celowych w dochodach JST województwa lubelskiego na tle Polski w 2011 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 | 23,8 | 29,2 | 10,0 | 14,7 | 13,7 | 0,6 | 0,2 |
| - miasta | 21,5 | 27,6 | 13,6 | 17,3 | 9,4 | 0,9 | 0,0 |
| - miasta-gminy | 23,2 | 26,6 | 7,5 | 12,4 | 13,5 | 0,3 | 0,4 |
| - gminy | 25,4 | 30,2 | 9,4 | 14,3 | 15,2 | 0,5 | 0,2 |
| Miasta na prawach powiatu | 15,8 | 20,0 | 7,1 | 10,3 | 9,2 | 0,5 | 0,0 |
| Powiaty | 29,2 | 32,7 | 12,8 | 19,6 | 10,7 | 1,9 | 0,5 |
| Województwa | 39,0 | 46,6 | 27,2 | 31,0 | 14,3 | 0,1 | 1,2 |

W stosunku do roku poprzedniego udział dotacji celowych w dochodach budżetowych JST kraju pozostał na niezmiennym poziomie. Większe zróżnicowanie wystąpiło w JST województwa lubelskiego, gdzie udział dotacji w największym stopniu zwiększył się w województwie samorządowym (o 9,9 punktu procentowego) i stanowił prawie połowę budżetu województwa (46,6%). Spadek udziału odnotowały natomiast powiaty i miasta na prawach powiatu (odpowiednio o 1,8 punktu procentowego do poziomu 32,7% oraz o 1,2 punktu procentowego do poziomu 20,0%). Wśród gmin udział dotacji w dochodach ogółem wzrósł jedynie w gminach miejskich (o 3,8 punktu procentowego do poziomu 27,6%).

Przeciętnie w kraju udział w dochodach ogółem dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań własnych zwiększył się we wszystkich typach JST: w gminach z 10,1% do 11,1%, w miastach na prawach powiatu (bez m. st. Warszawy) z 7,6% do 8,0%, w powiatach z 15,3% do 16,5%, a w województwach samorządowych z 25,3% do 26,9%. W jednostkach województwa lubelskiego zmiany były mniej więcej na zbliżonym poziomie. Udział dotacji na realizację zadań własnych w dochodach gmin województwa zwiększył się z 12,4% do 14,7%, w miastach na prawach powiatów z 10,2% do 10,3%, w lubelskim województwie samorządowym z 19,9% do 31,0% a w powiatach – jako jedynych – nastąpił spadek udziału z 20,9% do 19,6%.

Odwrotnie niż w przypadku dotacji celowych na zadania własne, udział dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w skali kraju zmniejszył się we wszystkich typach JST: z 12,9% do 11,7% w gminach, z 7,5% do 7,0% w miastach na prawach powiatu, z 10,7% do 10,5% w powiatach i z 10,6% do 10,5% w województwach. W jednostkach naszego regionu wzrost udziału dotacji na zadania zlecone wystąpił w niewielkim stopniu w powiatach (z 10,5% do 10,7%) i województwie (z 14,0% do 14,3%), obniżył się natomiast w gminach (z 15,7% do 13,7%) oraz w miastach na prawach powiatu (z 10,4% do 9,2%).

Wśród lubelskich gmin miejskich dotacje na zadania własne miały największe znaczenie w Puławach, gdzie ich udział w dochodach miasta wyniósł 43,8%. Dla porównania, w Świdniku, który w najmniejszym stopniu korzystał z tego typu dochodów, dotacje na zadania własne stanowiły jedynie 13,6% jego dochodów. Średni udział dotacji na zadania zlecone wśród gmin miejskich kształtował się na poziomie 13,6% dochodów. Udział dotacji w ogólnej kwocie dochodów gmin miejsko-wiejskich stanowił od 12,2% w Nałęczowie do 42,6% w Kocku i 41,8% w Kazimierzu Dolnym. Jednostki te odnotowały także najniższy i najwyższy poziom dotacji na zadania własne – odpowiednio 2,7%, 27,9% i 29,9%. Największe zróżnicowanie dochodów z punktu widzenia udziału w nich dotacji wystąpiło w gminach wiejskich i kształtowało się od 14,3% w Kraśniku do 68,9% w Sosnowce. Dotacje na zadania własne największą rolę odgrywały w Konstantynowie (42,7%) a najmniejszą w Kraśniku (2,6%). W miastach na prawach powiatu dotacje stanowiły średnio 1/5 ich budżetów – od 18,9% w Lublinie do 25,5% w Zamościu. Wśród powiatów najbardziej uzależniony od zewnętrznego źródła dochodów w postaci dotacji był powiat lubelski – ich udział w jego dochodach ogółem stanowił 50,3% (w tym na zadania własne 43,7%).

Znaczenie subwencji ogólnej dla przeciętnych w kraju dochodów JST jest znacznie mniejsze niż dla jednostek lubelskich. Udział subwencji w dochodach wszystkich typów JST województwa jest większy niż w skali kraju.

Tabl. 8 Udział poszczególnych części subwencji ogólnej w dochodach JST województwa lubelskiego na tle Polski w 2011 r. (w %).

| Typ JST | Udział subwencji ogólnej w dochodach budżetowych | | | | |
|---------------------------|--|----------------|-------------------|-----------------|--------------------|
| | ogółem | | część wyrównawcza | część oświatowa | część równoważąca* |
| | Polska | woj. lubelskie | | | |
| Razem gminy | 30,7 | 38,3 | 13,4 | 24,2 | 0,4 |
| - miasta | 19,8 | 25,3 | 2,8 | 20,0 | 0,2 |
| - miasta-gminy | 29,3 | 39,7 | 13,2 | 25,6 | 0,6 |
| - gminy | 37,4 | 42,9 | 16,9 | 25,2 | 0,4 |
| Miasta na prawach powiatu | 24,5 | 30,8 | 1,0 | 28,6 | 1,2 |
| Powiaty | 42,8 | 43,1 | 8,9 | 30,5 | 3,6 |
| Województwo | 16,6 | 30,2 | 17,0 | 5,1 | 8,1 |

* dla województw samorządowych - część regionalna subwencji ogólnej

W porównaniu do roku ubiegłego znaczenie subwencji ogólnej uległo niewielkim zmianom. Jej udział w dochodach JST zmniejszył się przeciętnie w gminach kraju (z 31,4% do 30,7%), w powiatach (z 43,0% do 42,8%) i w województwach samorządowych, (z 20,7% do 16,6%), wzrósł natomiast w miastach na prawach powiatu (z 23,9% do 24,5%).

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 JST kraju udział dotacji celowych oraz subwencji ogólnej. Różnice w udziale subwencji ogólnej są dość znaczne w gminach, miastach na prawach powiatu i województwach, jedynie powiaty województwa lubelskiego w 2011 r. odnotowały w swoich dochodach udział subwencji ogólnej na poziomie zbliżonym do średniej w kraju dla tego typu JST.

W 2011 r. część przeznaczona na realizację zadań oświatowych w gminach lubelskich stanowiła 24,2% dochodów, przy średniej krajowej równej 22,4%, w miastach na prawach powiatu odpowiednio 28,6% i 22,5%, w powiatach 30,5% i 32,9% a w województwach 5,1% i 4,9%. W stosunku do roku ubiegłego udziały te nie uległy wyraźnym zmianom. Nadal jednak kwoty subwencji związanej z zadaniami oświatowymi mają największe znaczenie dla dochodów powiatów (choć od 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 30,3% (w Dęblinie), w gminach wiejskich osiągał poziom 36,2% (w Abramowie). W powiecie puławskim udział części oświatowej subwencji ogólnej w dochodach ogółem wyniósł 49,9% i był najwyższy ze wszystkich JST.

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 od średnich krajowych. W 2011 r. w gminach województwa wynosił on 13,4% (w gminach kraju – 7,7%), w miastach na prawach powiatu – 1,0% (0,3%), w powiatach – 8,9% (6,6%) i w województwie samorządowym – 17,0% (7,4%). 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 2 jednostki (w 2010 r. - 5) nie spełniły tego warunku (nie zrealizowały dochodów niższych od 92% poziomu przeciętnego dla gmin kraju) i nie otrzymały części wyrównawczej subwencji ogólnej (Dęblin i Puławy). W grupie gmin miejsko-wiejskich – podobnie jak rok wcześniej – nie było takich jednostek, a w grupie gmin wiejskich były 2 (w 2010 r. - 1) – Konopnica i 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 osiągnęłaby przeciętny krajowy poziom dochodów podatkowych, najwyższy udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach wystąpił w powiecie zamojskim (19,3%). Województwo samorządowe uzyskiwało w tej postaci 17,0% swoich dochodów.

5. Dynamika wydatków budżetowych.

W 2011 r. JST województwa lubelskiego zrealizowały wydatki budżetowe w kwocie 9.691.394,2 tys. zł osiągając 93,3% wielkości zaplanowanej. Wydatki te były o 3,8% wyższe od wykonanych w 2010 r. (co przy inflacji równej 4,3% oznaczało realny spadek o 0,5%). Przeciętna dla kraju dynamika wydatków budżetowych wyniosła w stosunku do roku ubiegłego zaledwie 2,2% (realnie spadek o 2,1%).

Wydatki majątkowe JST województwa lubelskiego wyniosły 2.438.168,1 tys. zł i stanowiły 87,0% kwoty zaplanowanej. Niższy stopień realizacji planowanych inwestycji jest zjawiskiem powtarzającym się w kolejnych latach; wynika to z trudności w realizacji zaplanowanych inwestycji związanych 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 2011 r. były o 7,4% wyższe od ubiegłorocznych.

Tabl. 9 Dynamika wydatków budżetowych i wydatków majątkowych JST województwa lubelskiego na tle Polski w latach 2004 – 2011 (w %).

| Typ JST | Dynamika wydatków | | | | | | | |
|---------------------------|--------------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|
| | budżetowych ogółem | | | | majątkowych | | | |
| | 2011/2004 | | 2011/2010 | | 2011/2004 | | 2011/2010 | |
| | woj. lubelskie | Polska | woj. lubelskie | Polska | woj. lubelskie | Polska | woj. lubelskie | Polska |
| JST ogółem | 204,7 | 198,7 | 103,8 | 102,2 | 331,3 | 279,2 | 107,4 | 95,9 |
| Razem gminy | 200,0 | 194,6 | 99,6 | 99,9 | 283,3 | 244,1 | 93,4 | 91,3 |
| - miasta | 203,5 | 186,5 | 108,4 | 100,4 | 495,9 | 265,6 | 119,5 | 91,0 |
| - miasta-gminy | 193,9 | 199,4 | 95,3 | 100,8 | 281,3 | 264,2 | 72,0 | 93,6 |
| - gminy | 200,2 | 195,4 | 98,0 | 99,1 | 244,3 | 223,7 | 91,0 | 89,9 |
| Miasta na prawach powiatu | 199,6 | 190,3 | 110,1 | 105,1 | 359,3 | 293,7 | 142,2 | 103,8 |
| Powiaty | 200,3 | 193,3 | 101,8 | 101,1 | 445,6 | 355,2 | 101,3 | 86,6 |
| Województwo samorządowe | 267,5 | 278,5 | 116,9 | 107,2 | 414,6 | 379,6 | 138,8 | 111,3 |

W długim okresie (lata 2004 – 2011) wydatki budżetowe JST województwa lubelskiego wzrosły w stopniu porównywalnym do przeciętnych w JST kraju (o 98,7% w JST województwa lubelskiego i o 104,7% przeciętnie w JST kraju). Najwyraźniej wzrosły wydatki lubelskiego województwa samorządowego (o 167,5%), wynik ten jednak nieco na minus odbiega od wzrostu osiągniętego przeciętnie przez wszystkie województwa samorządowe Polski (o 178,5%). W pozostałych typach JST lubelskie samorządy odnotowały wyższą dynamikę niż

przeciętnie w kraju, od 199,9% w miastach na prawach powiatu (przy 190,3% przeciętnie w kraju), poprzez 200,0% w gminach (194,6%) do 200,3% w powiatach (193,3%).

Roczny wzrost wydatków budżetowych JST lubelskich, poza gminami, był wyższy niż przeciętny dla JST w kraju, od 0,7 punktu procentowego w powiatach, poprzez 5,0 w miastach na prawach powiatu do 9,7 w województwie samorządowym. Poza gminami, wszystkie typy JST województwa lubelskiego odnotowały wzrost poziomu wydatków w stosunku do 2010 r. W województwie wyniósł on 16,9% (przy średniej krajowej 7,2%), w miastach na prawach powiatu – 10,1% (5,1%), a wolniejsze tempo wzrostu wydatków wystąpiło w powiatach – o 1,8% (1,1%). W lubelskich gminach, podobnie jak w gminach kraju wystąpiła ujemna dynamika wydatków (spadek o 0,4% przy przeciętnym spadku wydatków wszystkich gmin kraju o 0,1%).

Wydatki majątkowe, niemal w całości związane z realizacją inwestycji - zarówno w długim okresie, jak i w skali rocznej – rosły bardziej 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 2004-2011) w największym stopniu wzrosły wydatki majątkowe lubelskich powiatów (o 345,6% przy średniej dla powiatów kraju 255,2%) i województwa samorządowego (o 314,6% przy średniej dla kraju 279,6%). W lubelskich miastach na prawach powiatu wydatki majątkowe wzrosły o 259,3% przy wzroście przeciętnym dla tego typu jednostek równym 193,7%, a dla gmin wzrosty te stanowiły odpowiednio 183,3% i 144,1%.

Roczne przyrosty również wypadły korzystnie dla lubelskich JST (wzrost o 7,4% przy przeciętnym spadku o 4,1% we wszystkich JST w kraju), chociaż w stosunku do 2010 r. ujemna dynamika wydatków majątkowych wystąpiła w gminach województwa (o 6,6% przy średnim spadku wskaźnika tej grupy jednostek w skali kraju o 8,7%). W pozostałych typach lubelskich JST wydatki majątkowe wzrosły silniej niż w JST kraju: w miastach na prawach powiatu o 42,2% (przy średniej krajowej równej 3,8%), w powiatach o 1,3% (w skali kraju spadek o 13,4%) i w województwie o 38,8% (w kraju wzrost o 11,3%).

Tabl. 10 Dynamika wydatków bieżących JST województwa lubelskiego na tle Polski w 2011 r. (2010 = 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 | 102,6 | 104,2 | 110,3 | 108,8 | 87,2 | 96,2 | 148,2 | 146,4 | 96,1 | 99,3 |
| Razem gminy | 101,9 | 102,8 | 108,6 | 108,0 | 88,3 | 93,9 | 182,6 | 156,0 | 95,3 | 97,7 |
| Miasta na prawach powiatu | 104,0 | 105,5 | 106,3 | 111,4 | 105,6 | 89,0 | 125,7 | 135,6 | 98,8 | 101,4 |
| Powiaty | 101,9 | 105,0 | 119,2 | 107,2 | 41,0 | 99,1 | 176,9 | 144,6 | 95,1 | 101,1 |
| Województwa samorządowe | 104,9 | 104,6 | 119,6 | 112,2 | 104,4 | 107,6 | 114,8 | 148,1 | 100,8 | 103,8 |

Wydatki bieżące JST województwa lubelskiego zwiększyły się w stopniu porównywalnym do wszystkich JST kraju, wzrost ten był jednak niewielki i nie przekroczył 5,5%. Największa dynamika, zarówno w przypadku JST kraju, jak i JST województwa lubelskiego, dotyczyła wydatków przeznaczanych przez nie na obsługę długu (wzrost w stosunku do 2010 r. o 46,4% w JST kraju i 48,2% w jednostkach lubelskich). W mniejszym stopniu zwiększyły się wydatki na wynagrodzenia, utrzymując coroczny średni poziom wzrostu około 10%.

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 średnich krajowych, choć w 2011 r. różnica ta ponownie uległa zmniejszeniu. Kwota wydatków budżetowych przypadająca na jednego mieszkańca w lubelskich JST wynosiła 4.504 zł, podczas gdy przeciętnie w kraju realizowano wydatki na poziomie 4.754 zł na mieszkańca. Dla wydatków majątkowych kwoty te wynosiły odpowiednio 1.133 zł i 1.111 zł, a dla stanowiących ich główną część wydatków inwestycyjnych 1.101 zł i 1.078 zł. Poziom wydatków ogółem realizowanych przez gminy Lubelszczyzny sięgał 3.000 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w miastach na prawach powiatu 4.355 zł, w powiatach 949 zł i w województwie samorządowym 413 zł. Wydatki inwestycyjne gmin osiągały poziom 741 zł *per capita*, miast na prawach powiatu 822 zł, powiatów 222 zł i województwa samorządowego 163 zł. Na wynagrodzenia i pochodne JST w kraju wydawały przeciętnie 1.649 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a w województwie lubelskim 1.673 zł, w tym: gminy 1.141 zł, miasta na prawach powiatu 1.687 zł, powiaty 434 zł i województwo samorządowe 69 zł. Obsługa długu pochłaniała 71 zł przeciętnie w JST w kraju i 61 zł w JST województwa lubelskiego.

6. Struktura wydatków budżetowych.

Zapisany w art. 236 ustawy o finansach publicznych podział wydatków budżetowych 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.

A. Wydatki majątkowe

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 – 2011 na tle Polski (w %).

| Typ JST | 1999 | | 2004 | | 2010 | | 2011 | |
|---------------------------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|
| | woj. lubelskie | Polska | woj. lubelskie | Polska | woj. lubelskie | Polska | woj. lubelskie | Polska |
| Razem gminy | 17,5 | 20,0 | 17,5 | 18,1 | 26,3 | 24,7 | 24,7 | 22,5 |
| - miasta | 18,4 | 20,8 | 11,5 | 14,5 | 25,0 | 23,0 | 27,6 | 20,7 |
| - miasta-gminy | 15,2 | 20,9 | 14,7 | 16,8 | 28,2 | 23,8 | 21,3 | 22,0 |
| - gminy | 17,7 | 21,7 | 20,0 | 20,9 | 26,3 | 26,3 | 24,5 | 23,8 |
| Miasta na prawach powiatu | 14,7 | 17,2 | 11,4 | 13,6 | 14,8 | 21,6 | 18,9 | 20,9 |
| Powiaty | 4,5 | 6,4 | 10,5 | 10,1 | 23,5 | 21,7 | 23,4 | 18,6 |
| Województwo samorządowe | 18,8 | 31,8 | 27,0 | 28,8 | 32,6 | 37,5 | 39,5 | 39,4 |

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. W 2011 nastąpił wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w ich wydatkach (z 37,5% do 39,4%) i wciąż zajmują one w tym względzie pozycję lidera. Pozostałe typy JST przeznaczyły przeciętnie w kraju mniej niż w roku poprzednim swoich wydatków na inwestycje, w gminach nastąpił spadek z 24,7% do 22,5%, w miastach na prawach powiatu z 21,6% do 20,9% a w powiatach z 21,7% do 18,6%).

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. Od 2010 r. nastąpiły 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 2011 r. już tylko lubelskie miasta na prawach powiatu przeznaczały na inwestycje mniej niż średnio miasta w Polsce (18,9% przy średniej krajowej na poziomie 20,9%), pozostałe typy JST województwa odznaczały się wyższym udziałem wydatków inwestycyjnych w swoich budżetach niż przeciętnie jednostki danego typu w kraju: 24,7% w gminach (średnia dla gmin kraju – 22,5%), 23,4% w powiatach (18,6%) i 39,5% w województwie samorządowym (39,4%). W 2011 r. spośród miast województwa największą część wydatków przeznaczał na inwestycje Terespol, w którego budżecie wydatki te stanowiły ponad połowę (52,2%), a najniższą Rejowiec Fabryczny (5,5%). Zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin miejsko-wiejskich mieściło się w granicach od 40,9% w Kazimierzu Dolnym do 5,3% w Rykach. W grupie gmin wiejskich najwięcej swoich wydatków przeznaczyła na inwestycje Sosnówka (64,1%) a najmniej Szastarka (1,9%). Poziomu inwestycji przekraczających 10% wydatków budżetowych nie osiągnęło jeszcze 13 innych gmin (w 2010 r. - w 11). Miasta na prawach powiatu przeznaczają na inwestycje od 11,2% w Chełmie do 29,4% w Zamościu.

Wśród powiatów najwyższy udział wydatków na inwestycje wystąpił w powiecie lubelskim (49,0%), a najniższy (4,9%) w powiecie puławskim. Udział wydatków inwestycyjnych województwa samorządowego wyniósł 39,5% jego wydatków ogółem.

Zwiększający się z roku na rok zarówno zakres działań inwestycyjnych podejmowanych przez samorządy, 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 2011 r. wszystkie typy JST poza powiatami (zarówno w skali kraju, jak i województwa lubelskiego) pozyskały na realizację projektów więcej środków zagranicznych niż w roku ubiegłym. Wśród jednostek Lubelszczyzny wzrost w tym zakresie kształtował się od 0,6 punktu procentowego w miastach na prawach powiatu, poprzez 2,4 w gminach do 10,1 w województwie samorządowym. W powiatach spadek udziału środków zagranicznych w dochodach wyniósł 2,3 punktu procentowego.

Analogicznie do dochodów, na sfinansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków ze źródeł zagranicznych wszystkie typy JST poza powiatami przeznaczyły więcej wydatków niż w 2010 r. Najwięcej ze swoich budżetów na zadania te wciąż przeznacza województwo samorządowe (35,8% wydatków ogółem), w gminach i powiatach lubelskich wskaźnik ten wyniósł, odpowiednio, 16,8% i 18,4% wydatków, najmniej zaangażowane w realizację projektów finansowanych z tych źródeł były miasta na prawach powiatu, które przeznaczyły ze swoich budżetów na te zadania 14,1% środków.

Tabl. 12 Dochody i wydatki na zadania współfinansowane z bezzwrotnych środków zagranicznych w JST województwa lubelskiego na tle Polski w 2011 r. (w %).

| Typ JST | Udział w dochodach JST środków pozyskanych 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 |
| | Razem gminy | 11,7 | 11,2 | 8,3 | 16,8 | 10,6 | 7,6 | 83,6 | 84,5 | 59,8 | 35,8 |
| - miasta | 13,8 | 13,2 | 8,0 | 18,8 | 12,1 | 7,2 | 89,0 | 86,3 | 62,1 | 39,1 | 29,9 |
| - miasta-gminy | 9,5 | 9,1 | 8,0 | 14,3 | 8,9 | 7,5 | 80,9 | 85,4 | 57,5 | 33,8 | 29,0 |
| - gminy | 11,5 | 10,9 | 8,6 | 16,8 | 10,4 | 7,9 | 82,0 | 82,9 | 59,3 | 34,9 | 27,5 |
| Miasta na prawach powiatu | 8,1 | 8,0 | 6,3 | 14,1 | 9,1 | 7,7 | 87,2 | 90,1 | 67,6 | 42,0 | 33,2 |
| Powiaty | 14,4 | 13,5 | 7,2 | 18,4 | 14,9 | 7,0 | 78,9 | 68,8 | 63,2 | 50,1 | 25,8 |
| Województwo samorządowe | 32,6 | 22,5 | 21,7 | 35,8 | 20,6 | 20,8 | 70,5 | 70,7 | 61,9 | 36,8 | 37,3 |

Uzyskiwane przez JST środki zagraniczne mają w głównej mierze charakter inwestycyjny. Środki wykorzystane przez lubelskie gminy aż w 83,6% miały przeznaczenie inwestycyjne, w miastach na prawach powiatu i powiatach odpowiednio w 87,2% i 78,9%, w województwie znaczenie środków o charakterze inwestycyjnym było mniejsze (70,5%). Taki charakter środków unijnych decyduje o znacznie większej ich roli w finansowaniu wydatków inwestycyjnych. Kwoty ze środków zagranicznych o przeznaczeniu inwestycyjnym finansowały 35,8% wydatków inwestycyjnych gmin, 42,0% miast na prawach powiatu, 50,1% powiatów i 36,8% 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 Międzyrzec Podlaski, Puławy i Terespol, które ponad 50% swoich wydatków inwestycyjnych finansują ze środków zagranicznych (odpowiednio 59,3%, 58,8% i 52,8%). Z gmin miejsko-wiejskich największy udział środków zagranicznych w inwestycjach realizowanych w 2011 r. uzyskał Frampol (61,7%) i Zwierzyniec (58,5%), najmniejszy bądź wcale – Bychawa (0,3%) i Ryki (0,0%). Wśród gmin wiejskich najwyższy udział środków unijnych w wydatkach inwestycyjnych odnotowały Kodeń (75,6%) i Konstantynów (70,2%), jednocześnie 11 jednostek (w 2010 r – 21) w ogóle nie korzystało z zagranicznych środków inwestycyjnych. W grupie miast na prawach powiatu największe (54,9%) dofinansowanie ze źródeł zagranicznych realizowanych w 2011 r. inwestycji uzyskał Zamość, a najniższe (36,3%) – Chełm. Spośród powiatów wyróżniały się

powiaty: lubelski (68,1% udział środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych) i parczewski (65,8%).

B. Wydatki bieżące

Wydatki bieżące wciąż stanowią przeważającą część wydatków budżetowych JST. W skali kraju to przeszło $\frac{3}{4}$ wydatków ogółem samorządów, jedynie województwa samorządowe nieco odstają od wskazanego poziomu. W ich przypadku wydatki te stanowiły blisko 60% wydatków ogółem.

Tabl. 13 Udział podstawowych grup wydatków bieżących w wydatkach budżetowych JST województwa lubelskiego na tle Polski w 2011 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 | 75,2 | 77,1 | 37,6 | 36,1 | 4,0 | 4,8 | 1,1 | 1,4 | 32,5 | 34,8 |
| - miasta | 71,9 | 78,7 | 37,6 | 36,2 | 5,0 | 6,4 | 1,4 | 1,5 | 27,9 | 34,6 |
| - miasta-gminy | 78,6 | 77,4 | 39,9 | 36,1 | 4,4 | 5,1 | 1,2 | 1,5 | 33,1 | 34,7 |
| - gminy | 75,5 | 76,0 | 37,0 | 36,2 | 3,5 | 3,8 | 1,0 | 1,2 | 34,0 | 34,8 |
| Miasta na prawach powiatu | 79,4 | 77,8 | 38,9 | 35,1 | 9,2 | 7,9 | 2,1 | 1,7 | 29,2 | 33,1 |
| Powiaty | 76,6 | 81,3 | 45,2 | 47,1 | 4,1 | 5,2 | 1,2 | 1,2 | 26,1 | 27,8 |
| Województwo samorządowe | 58,0 | 59,5 | 16,7 | 14,7 | 21,0 | 23,0 | 1,5 | 1,3 | 18,8 | 20,5 |

Szczególnie wyraźnie na tle kraju rysuje się wysoki udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne, w porównaniu z rokiem ubiegłym ich udział dodatkowo się zwiększył – w największym stopniu w powiatach (o 3,3 punktu procentowego w jednostkach lubelskich i o ,7 przeciętnie w kraju) oraz w gminach (odpowiednio o 3,1 i 2,7). 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 2011 r. 45,2%, przy przeciętnej dla kraju sięgającej 47,1%). Najmniejszy udział wynagrodzeń i pochodnych w strukturze wydatków bieżących wciąż posiadają województwa: 16,7% lubelskie województwo samorządowe i 14,7% średnio województwa w kraju. Lubelskie miasta na prawach powiatu jako jedyne w 2011 r. odnotowały spadek udziału środków przeznaczanych na wynagrodzenia i pochodne, z poziomu 41,0% do 38,9% (przeciętnie w kraju dla tej grupy jednostek nastąpił wzrost z 33,1% do 35,1%).

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 samorządowym zakładom budżetowym, innym JST lub jednostkom spoza sektora finansów publicznych, co idzie w parze ze zmniejszeniem udziału wynagrodzeń w strukturze wydatków.

W miastach naszego regionu najwyższy udział wynagrodzeń i pochodnych w 2011 r. wystąpił w Dęblinie (56,4%), a najniższy w Puławach (23,8%). Dotacje stanowią znaczną część wydatków w Terespolu (11,3%), natomiast obsługa długu pochłania największą część wydatków w Rejowcu Fabrycznym (4,6%).

W grupie gmin miejsko-wiejskich najwięcej (52,9%) wydatków na wynagrodzenia i pochodne przeznaczyły w 2011 r. Ryki, a najmniej (24,7%) Kock. Udział dotacji nigdzie nie przekroczył poziomu 10%; najwyższy wskaźnik odnotowały w tym zakresie Piaski – 7,2%. Obsługa długu stanowiła największą część wydatków w Zwierzyńcu (2,1%).

Spośród gmin wiejskich najwięcej wydatków na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono w gminach Wąwolnica i Żyrzyn (50,5%), przy średniej dla tego typu jednostek wynoszącej 37,9%. Wyjątkowo niską część wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne w Sosnowce (17,5%), co związane było z najwyższym wśród gmin wiejskich udziałem w budżecie tej jednostki wydatków inwestycyjnych. Udział dotacji przekroczył poziom 10% w 4 gminach: Adamowie, Hannie, Hrubieszowie i Szastarce. Wydatki ponoszone na obsługę długu stanowiły najwyższy procent wydatków w Żyrzynie (4,9%), natomiast w 5 gminach wiejskich (w 2010 r. w 14) 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 przeznaczył Chełm (49,8%), w którym udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem jest najwyższy spośród tej grupy JST. Udział dotacji przekroczył 10% wydatków w Białej Podlaskiej i Zamościu, a obsługa długu pochłaniała około 2% budżetów tej grupy jednostek, z wyjątkiem Zamościa, gdzie wskaźnik ten wyniósł 0,8%.

W powiatach, ze względu na charakter realizowanych zadań, udział wynagrodzeń i pochodnych był szczególnie wysoki. W najbardziej obciążonych tym rodzajem wydatków

powiatach świdnickim i puławskim sięgał, odpowiednio, 61,0% i 58,7%. Z tej zbiorowości wyróżniały się powiaty lubelski (29,0%) i chełmski (31,0%), które procentowo na wynagrodzenia i pochodne przeznaczyły w 2011 r. najmniej ze wszystkich powiatów województwa. Najwyższe obciążenie budżetu kosztami obsługi długu (2,2%) wystąpiło w powiecie łukowskim. W 4 powiatach wystąpiła konieczność spłaty zobowiązań poręczonych przez te jednostki, w powiecie biłgorajskim związane z tym wydatki stanowiły 1,2%, w krasnostawskim 0,2%, a w opolskim i włodawskim 1,3% ogólnej kwoty wydatków budżetowych.

W strukturze działowej wydatków budżetowych poszczególnych typów JST znajduje odbicie charakter realizowanych przez nie zadań oraz skala potrzeb dotyczących różnych dziedzin życia społecznego.

Tabl. 14 Struktura wydatków budżetowych JST województwa lubelskiego według działów klasyfikacji budżetowej w 2011 r. (w %).

| Działy klasyfikacji budżetowej | JST | | Gminy | | | | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Woj. sam. |
|--|--------|----------------|--------|--------|---------------|-------|---------------------------|---------|-----------|
| | Polska | woj. lubelskie | ogółem | miasta | miasta -gminy | gminy | | | |
| 010+020 Rolnictwo + leśnictwo | 3,1 | 4,9 | 7,0 | 0,0 | 3,4 | 10,0 | 0,0 | 1,2 | 12,5 |
| 600 Transport i łączność | 18,0 | 16,8 | 9,0 | 12,9 | 6,0 | 8,4 | 20,0 | 22,4 | 41,4 |
| 700+710 Gospodarka mieszkaniowa + usługowa | 4,2 | 1,9 | 2,1 | 4,6 | 2,5 | 1,2 | 1,9 | 2,0 | 1,2 |
| 750 Administracja publiczna | 8,5 | 8,7 | 9,9 | 9,3 | 9,1 | 10,2 | 5,5 | 9,9 | 8,2 |
| 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 2,0 | 1,9 | 1,3 | 0,6 | 1,1 | 1,5 | 2,5 | 4,0 | 0,4 |
| 757 Obsługa długu publicznego | 1,6 | 1,4 | 1,1 | 1,4 | 1,2 | 1,0 | 2,1 | 1,2 | 1,5 |
| 801 Oświata i wychowanie | 29,2 | 31,8 | 35,9 | 33,1 | 39,0 | 36,2 | 36,5 | 27,4 | 5,1 |
| 851 Ochrona zdrowia | 2,3 | 2,0 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 1,3 | 5,6 | 6,5 |
| 852+853 Pomoc społeczna i inne | 13,8 | 15,2 | 17,1 | 15,5 | 17,4 | 17,5 | 14,1 | 18,1 | 4,6 |
| 854 Edukacyjna opieka wychowawcza | 2,4 | 2,6 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,4 | 3,5 | 6,4 | 0,3 |
| 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 5,2 | 4,4 | 6,5 | 9,5 | 10,1 | 4,8 | 4,1 | 0,2 | 0,7 |
| 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 3,7 | 3,7 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | 5,0 | 0,5 | 6,5 |
| 926 Kultura fizyczna i sport | 2,9 | 2,2 | 3,2 | 7,0 | 2,5 | 2,1 | 1,7 | 0,2 | 1,6 |
| Pozostałe | 3,1 | 2,5 | 1,6 | 0,6 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 0,9 | 9,5 |
| 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 znacząco od przeciętnej dla kraju i nie zmienia się zasadniczo w stosunku do lat ubiegłych. Miasta na prawach powiatu i gminy wciąż najwięcej swoich wydatków ponoszą na oświatę (odpowiednio 36,5% i 35,9%), a lubelskie województwo samorządowe ponad 40% wydatków przeznacza na zadania z zakresu transportu (41,4% przy średniej dla województw równej 40,2%). Ponadto, zarówno w skali kraju, jak i w województwie lubelskim, średnio 14% wydatków przeznacza się na pomoc społeczną (najwięcej wśród jednostek lubelskich na ten cel

wydają powiaty – 18,1%). Na utrzymanie administracji największą część swoich wydatków muszą przeznaczać gminy wiejskie (10,2%) i powiaty (9,9%), a najmniejszą – miasta na prawach powiatu (5,5%), 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 (4,0%), z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w województwie samorządowym (6,5%), z zakresu ochrony zdrowia – w powiatach (5,6%) i w województwie samorządowym (6,5%), a z zakresu gospodarki komunalnej oraz kultury fizycznej i sportu – w gminach (odpowiednio 6,5% i 3,2%).

W jednostkach lubelskich – spośród miast – na budowę i utrzymanie dróg największą część wydatków przeznaczały Puławy (21,0%), na gospodarkę mieszkaniową – Międzyrzec Podlaski (20,5% przy średniej 4,2%), na utrzymanie administracji – Stoczek Łukowski i Rejowiec Fabryczny (odpowiednio, 17,3% i 16,5%), na zadania oświatowe – Dęblin (47,4%), na zadania z zakresu pomocy społecznej – Rejowiec Fabryczny (27,3%), na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – Puławy (18,9%), a na kulturę fizyczną i sport – Włodawa (18,3%). Wśród gmin miejsko-wiejskich zadania związane z budową i utrzymaniem dróg w najszerszym zakresie realizowały Bychawa (14,8%) i Łaszczów (11,4%), a w najmniejszym – Łęczna (1,7%), która z kolei obok Ryk (49,5%) i Nałęczowa (48,9%) przodowała w finansowaniu oświaty (47,8%). Utrzymanie administracji stanowiło największe obciążenie budżetu w Szczepleszynie (12,2%), natomiast na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska 1/4 swojego budżetu przeznaczyły Tyszowce (26,1%). Kulturę fizyczną i sport w największym stopniu wspierał Kock (10,5% przy średniej na poziomie 2,4%). Spośród gmin wiejskich najwięcej środków z budżetu na zadania związane z rolnictwem i leśnictwem przeznaczył Puchaczów (45,0%). Wydatki na budowę i utrzymanie dróg stanowiły ponad połowę budżetu Sosnowki (58,9%), podczas gdy w Bełzcu na zadania z tego zakresu przeznaczono zaledwie trzy setne ogółu wydatków a spośród 171 gmin wiejskich aż 41,5% jednostek nie osiągnęło poziomu średniego, wynoszącego 8,2%. Wydatkami na utrzymanie administracji najbardziej obciążone były budżety Łabuń i Izbicy (odpowiednio, 23,9% i 22,0%), natomiast ciężar utrzymania szkół i innych placówek oświatowych pochłaniał ponad połowę budżetu w gminach: Żyrzyn (55,9%), Kodeń (55,1%), Ulan-Majorat (52,3%), Abramów (51,7%) i Stanin (51,4%). Na zadania z zakresu pomocy społecznej – podobnie jak w roku ubiegłym – najwięcej przeznaczył Wilków (52,8%), jako ciąg dalszy pomocy dla poszkodowanych w powodzi sprzed dwóch lat.

W lubelskich miastach na prawach powiatu udział wydatków na budowę i utrzymanie dróg stanowił od 5,4% w Chełmie do 25,2% wydatków w Lublinie. Utrzymanie administracji pochłaniało średnio 5,6% wydatków tych jednostek, utrzymanie szkół – od 33,2% w Lublinie do 48,8% w Chełmie, a pomoc społeczna – od 11,1% w Białej Podlaskiej do 15,3% w Chełmie. Na zadania z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – podobnie jak w latach ubiegłych – najczęściej przeznaczyło miasto Zamość (9,8%).

Wśród powiatów najbardziej obciążone budową i utrzymaniem dróg były wydatki powiatu lubelskiego (49,0%), koszty utrzymania administracji stanowiły największy ciężar dla powiatu chełmskiego (18,9%), a na zadania związane z oświatą najczęściej ze swoich budżetów przeznaczyły powiaty rycki (43,0%) i kraśnicki (42,4%). W pomoc społeczną zaangażowane były głównie powiaty: świdnicki (31,8%), zamojski (30,7%) i krasnostawski (30,0%), natomiast powiat biłgorajski 22,0% swoich wydatków poniósł na zadania związane z ochroną zdrowia (spłata zobowiązań cywilnoprawnych i pokrycie ujemnego wyniku finansowego po zlikwidowanym SP ZOZ-ie).

Głównym inwestorem samorządowym wciąż pozostają gminy. W województwie lubelskim zrealizowały one w 2011 r. 51,1% wartości wszystkich inwestycji samorządowych regionu. Wartość inwestycji zrealizowanych przez miasta na prawach powiatu stanowiła 18,7% ogólnej kwoty inwestycji, przez powiaty – 15,3% a przez województwo samorządowe – 15,0%.

Dla wszystkich typów JST województwa lubelskiego wciąż podstawowym kierunkiem inwestowania jest rozbudowa infrastruktury transportowej. W 2011 r. inwestycje te pochłaniały przeciętnie w JST kraju 45,2% środków inwestycyjnych, a w JST województwa lubelskiego 42,3% (od 27,4% w gminach, poprzez 52,2% w województwie samorządowym do 57,8% w miastach na prawach powiatu i 64,8% w powiatach). W porównaniu do 2010 r. wzrost nakładów na inwestycje drogowe w największym stopniu wystąpił w miastach na prawach powiatu (o 11,0 punktów procentowych), w powiatach i województwie jego poziom osiągnął, odpowiednio, 2,2 i 1,4 punktu procentowego. W rolnictwo inwestowało głównie województwo samorządowe (20,6%) i gminy (23,2%), w oświatę i wychowanie powiaty (12,5%) i miasta na prawach powiatu (9,2%) a na zadania z zakresu gospodarki komunalnej najczęściej środków inwestycyjnych ze swoich budżetów przeznaczały gminy (14,9%).

Tabl.15 Struktura wydatków inwestycyjnych JST województwa lubelskiego według działów klasyfikacji budżetowej w 2011 r. (w %).

| Działy klasyfikacji budżetowej | JST | | Gminy | | | | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Woj. sam. |
|--|--------|----------------|--------|--------|---------------|-------|---------------------------|---------|-----------|
| | Polska | woj. lubelskie | ogółem | miasta | miasta -gminy | gminy | | | |
| 010+020 Rolnictwo + leśnictwo | 9,0 | 14,7 | 23,2 | 0,0 | 11,8 | 33,8 | 0,0 | 1,3 | 20,6 |
| 600 Transport i łączność | 45,2 | 42,3 | 27,4 | 36,7 | 19,5 | 25,4 | 57,8 | 64,8 | 52,2 |
| 700+710 Gospodarka mieszkaniowa + usługowa | 5,3 | 3,1 | 4,5 | 8,9 | 7,4 | 2,4 | 3,3 | 1,5 | 0,1 |
| 750 Administracja publiczna | 1,8 | 2,6 | 3,0 | 5,3 | 1,4 | 2,5 | 0,3 | 7,1 | 0,1 |
| 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 1,3 | 1,4 | 1,9 | 0,1 | 1,0 | 2,7 | 0,7 | 1,2 | 0,1 |
| 801 Oświata i wychowanie | 6,7 | 7,0 | 7,1 | 4,8 | 9,5 | 7,5 | 9,2 | 12,5 | 0,0 |
| 851 Ochrona zdrowia | 3,0 | 2,7 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,8 | 2,5 | 15,7 |
| 852+853 Pomoc społeczna i inne | 0,7 | 0,7 | 0,2 | 0,4 | 0,0 | 0,2 | 0,5 | 3,7 | 0,0 |
| 854 Edukacyjna opieka wychowawcza | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,6 | 1,0 | 0,0 |
| 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 10,7 | 8,8 | 14,9 | 22,1 | 31,6 | 9,2 | 4,9 | 0,4 | 1,4 |
| 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 4,6 | 5,5 | 5,2 | 3,1 | 4,9 | 6,1 | 13,0 | 0,1 | 3,1 |
| 926 Kultura fizyczna i sport | 7,7 | 6,1 | 9,5 | 17,6 | 6,5 | 7,0 | 3,8 | 0,6 | 3,3 |
| Pozostałe | 3,6 | 4,8 | 2,8 | 0,7 | 6,2 | 2,7 | 5,1 | 3,3 | 3,4 |
| Razem | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Spośród miast województwa największą część wydatków na inwestycje przeznaczyły – podobnie jak wcześniej – Puławy, które w 2011 r. inwestowały głównie w transport (35,5%) i gospodarkę komunalną (31,6%). Zadania z zakresu budowy dróg w dużym stopniu realizowały również Lubartów (74,1% ogółu wydatków inwestycyjnych), Łuków (64,2%), Biłgoraj (64,1%) i Tomaszów Lubelski (62,9%). Międzyrzec Podlaski i Świdnik rozbudowywały przede wszystkim bazę mieszkaniową i usługową (odpowiednio, 75,5% i 44,9% swoich wydatków inwestycyjnych), Terespol inwestował w oświatę (40,8%) a powyżej 50% swoich inwestycji na sport i rekreację przeznaczyły Dęblin (64,6%) i Radzyń Podlaski (52,2%). Na zadania związane z poprawą bazy dla gospodarki komunalnej nastawiona była działalność inwestycyjna Terespoła (52,2%) i Stoczka Łukowskiego (50,6%). Przekraczające 10% nakłady inwestycyjne na turystykę jako jedyna poniosła Włodawa (10,6%).

Wśród gmin miejsko-wiejskich największe kwoty na inwestycje przeznaczył Kazimierz Dolny, który wydatkował je głównie na zadania z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (33,0%) oraz gospodarki mieszkaniowej i usługowej (32,7%). Na rozbudowie sieci dróg koncentrowały się Bychawa (82,2%), Łaszczów (47,5%) i Szczebrzeszyn (43,2%), w turystykę inwestowały tylko Janów Lubelski (57,7%), Zwierzyniec (33,3%) i Józefów (17,3%), a w budowie i rozbudowie obiektów oświatowych największy udział miały Ryki (61,5%), Frampol (43,4%) i Parczew (34,3%). W gospodarkę komunalną i ochronę środowiska inwestował głównie Ostrów Lubelski (który na zadania z tego zakresu przeznaczył prawie

wszystkie swoje wydatki inwestycyjne – 90,7%), znaczne środki skierowały w tę dziedzinę również Piaski (75,2%), Tyszowce (64,2%) i Zwierzyniec (58,6%). Instalację wodno-sanitarną na terenach wiejskich rozbudowywała Poniatowa (49,2% wydatków inwestycyjnych tej jednostki) i Frampol (42,4%), a na obiektach sportowych koncentrowała się działalność inwestycyjna Annopola (33,7%), Tarnogrodu (31,3%) i Kocka (29,0%).

Zarówno skala jak i struktura wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich była bardzo zróżnicowana. Niemal w całości do rozbudowy wiejskiej sieci instalacji wodno-sanitarnej ograniczała się działalność inwestycyjna Bełzca (98,9% inwestycji tej jednostki), Tucznej (91,2%), Niedźwiady (89,1%) czy też Uścimowa (87,1%), choć były również jednostki, które ze swoich budżetów nie przeznaczyły na inwestycje w tym zakresie nawet złotówki. Ponad 90% swoich środków inwestycyjnych na rozbudowę sieci dróg przeznaczyła Radecznicza (91,6%), Potok Wielki (91,0%) i Sosnówka (90,2%). W 30 jednostkach (w 2010 r. - 43) wydatki drogowe stanowiły ponad 50% kwot wydanych na inwestycje. Inwestycje oświatowe stanowiły najpoważniejszą część działalności w gminie Kodeń (86,5%), natomiast w infrastrukturę turystyczną inwestowała głównie Sosnowica (70,6%). Na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska ponad 50% swych inwestycji przeznaczyło 10 jednostek, w tym w największym stopniu Tarnawatka (70,2%), obiekty na rzecz kultury i dziedzictwa narodowego stanowiły najpoważniejszą część inwestycji w Wirykach (62,4%) i Kraśniczynie (53,8%), a obiekty sportowe – w Firleju (67,7%) i Borzechowie (64,8%).

Miasta na prawach powiatu (poza Chełmem) najwięcej inwestowały w infrastrukturę transportową – od 40,0% w Zamościu, poprzez 44,0% w Białej Podlaskiej do 71,2% w Lublinie. Poza drogami, ich inwestycje koncentrowały się na zadaniach związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego. Inwestycje Chełma związane były głównie z infrastrukturą oświatową (31,1%) i gospodarką komunalną i ochroną środowiska (25,4%).

Spośród lubelskich powiatów, które najwięcej ze wszystkich typów JST przeznaczyły na inwestycje drogowe, ponad połowa z nich zainwestowała więcej niż 50% swoich wydatków inwestycyjnych na modernizację sieci dróg (największy udział inwestycji drogowych w swoim budżecie odnotował powiat parczewski – 91,5%, rycki – 83,5% i zamojski – 82,0%). Poważniejsze inwestycje w administracji (36,4%) zrealizował powiat hrubieszowski, inwestycje w oświatę – powiat kraśnicki i biański (które przeznaczyły na ten cel ponad 50% swoich wydatków inwestycyjnych), a na zadaniach z zakresu ochrony zdrowia koncentrowały się wydatki inwestycyjne powiatu janowskiego (39,8%).

7. Wyniki budżetów.

W 2011 r. JST województwa lubelskiego zrealizowały wydatki budżetowe o 613.217,0 tys. zł wyższe od dochodów, a relacja deficytu do dochodów sięgała 6,8%. Deficytem zakończyło 2011 r. 168 jednostek: 93,8% gmin (68,8% gmin miejskich, 72,7% gmin miejsko-wiejskich i 71,3% gmin wiejskich Lubelszczyzny), 100,0% miast na prawach powiatu oraz 75,0% powiatów, co oznacza mniej jednostek deficytowych niż w roku poprzednim.

Tabl. 16 Relacja deficytu i nadwyżki do dochodów zrealizowanych przez JST województwa lubelskiego w 2011 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 | 60 | 4,9 | 4,8 | 19,9 | 1.103,0 | 149 | 11,2 | 9,1 | 49,1 | 2.451,2 |
| - miasta | 5 | 4,1 | 4,5 | 12,0 | 2.374,7 | 11 | 9,8 | 7,6 | 20,7 | 6.153,8 |
| - miasta-gminy | 6 | 3,8 | 3,6 | 5,1 | 1.183,6 | 16 | 10,3 | 9,0 | 40,1 | 2.908,8 |
| - gminy | 49 | 5,5 | 5,7 | 19,9 | 963,4 | 122 | 11,9 | 10,0 | 49,1 | 2.057,3 |
| Miasta na prawach powiatu | - | - | 2,2 | - | - | 4 | 8,9 | 10,1 | 16,5 | 48.051,5 |
| Powiaty | 5 | 5,0 | 2,7 | 10,9 | 3.452,2 | 15 | 8,3 | 5,4 | 33,4 | 6.246,3 |
| Województwo samorządowe | - | - | - | - | - | 1 | 5,4 | 8,4 | 5,4 | 45.533,7 |

Ogółem budżety gmin województwa zamknęły się w 2011 r. deficytem równym 299.044,0 tys. zł, z tego 55.818,1 tys. zł stanowił deficyt miast, 39.439,0 tys. zł – deficyt gmin miejsko-wiejskich i 203.786,9 tys. zł – deficyt gmin wiejskich. W miastach na prawach powiatu łączna różnica między dochodami i wydatkami stanowiła deficyt w kwocie 192.205,9 tys. zł, w powiatach – 76.433,3 tys. zł. a w województwie – 45.533,7 tys. zł.

Nadwyżki wygosparowane w 2011 r. przez 60 gmin przeciętnie wynosiły 1.103,0 tys. zł i - w odniesieniu do ich dochodów stanowiły 4,9%. Przeciętnie w kraju wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 4,8%. Najwyższą nadwyżkę w stosunku do wygosparowanych dochodów osiągnęła gmina Kraśniczyn, która rok 2011 zamknęła 19,9% stosunkiem nadwyżki do osiągniętych dochodów.

Odwrotna sytuacja występuje w gminach, które zrealizowały wydatki budżetowe wyższe od dochodów (jednostki deficytowe). Gmin takich w 2011 r. było znacznie więcej niż jednostek nadwyżkowych; przeciętna kwota deficytu przypadającego na gminy „deficytowe” wyniosła 2.451,2 tys. zł, co stanowiło 11,2% w relacji do dochodów tych jednostek. Było to wyższe obciążenie deficytem niż przeciętne dla gmin kraju (9,1%). Przeciętnie deficyt najbardziej obciążał budżety lubelskich gmin wiejskich (11,9%), najwyższy poziom relacji deficytu do

dochodów wystąpił w gminie wiejskiej Uchanie (49,1%). Wśród lubelskich miast budżet najbardziej obciążony deficytem posiada Włodawa (20,7%), która jednak była miastem – poza Puławami – które największą część swoich wydatków (37,0%) przeznaczyła na inwestycje. W grupie gmin miejsko-wiejskich najwyższy wskaźnik deficytu sięgał 40,1% i wystąpił – podobnie jak rok wcześniej – w Tyszowcach, które również dużą część swojego budżetu przeznaczyły w 2011 r. na inwestycje (38,2%).

W 2011 r. wszystkie miasta na prawach powiatu zrealizowały wydatki wyższe od dochodów, przeciętne obciążenie deficytem wyniosło 10,1% w relacji do dochodów jednostek „deficytowych” (we wszystkich jednostkach tego typu w kraju – 8,9%), a przeciętna kwota deficytu przypadająca na jednostkę lubelską wyniosła 48.051,5 tys. zł. Najwyższe obciążenie budżetu deficytem wystąpiło w Zamościu (16,5%), inwestującemu w 2011 r. najwięcej spośród lubelskich miast na prawach powiatu. Najniższe obciążenie wykazywał Chełm (5,0%).

Wśród powiatów lubelskich 75% z nich (15 jednostek) zakończyło rok deficytem, jednak przeciętnie deficyt nie był zbyt wysoki (8,3% w relacji do dochodów jednostek „deficytowych”, przy 5,4% - przeciętnie w kraju). Kwota nadwyżek wygoszodarowanych przez 5 powiatów stanowiła 3.452,2 tys. zł w przeliczeniu na jednostkę, a kwota przeciętnego deficytu pozostałych 15 jednostek wynosiła 6.246,3 tys. zł. Najbardziej obciążony deficytem był budżet powiatu zamojskiego (33,4%).

8. Przychody i rozchody.

Podobnie jak w roku poprzednim, 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 mogą być wykorzystane w przyszłości na pokrycie deficytu lub sfinansowanie rozchodów.

Tabl. 17 Struktura przychodów JST województwa lubelskiego w 2011 r. (w %).

| Typ JST | Udział w ogólnej kwocie przychodów | | | | | | | | |
|---------------------------|------------------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------|---------------|----------------------|
| | kredytów i pożyczek | spłat pożyczek udzielonych | nadwyżki z lat ubiegłych | | sprzedaż papierów wartościowych | emitowanych obligacji komunalnych | prywatyzacji | innych źródeł | |
| | | | ogółem | na pokrycie deficytu | | | | ogółem | na pokrycie deficytu |
| Razem gminy | 69,2 | 0,4 | 5,8 | 1,1 | 0,0 | 6,3 | 0,0 | 18,3 | 5,6 |
| - miasta | 48,9 | 0,1 | 11,1 | 0,0 | 0,0 | 17,7 | 0,0 | 22,2 | 9,5 |
| - miasta-gminy | 69,2 | 0,3 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 9,3 | 0,0 | 20,8 | 8,2 |
| - gminy | 75,4 | 0,5 | 5,4 | 1,7 | 0,0 | 2,2 | 0,0 | 16,5 | 3,9 |
| Miasta na prawach powiatu | 60,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 32,1 | 0,0 | 7,8 | 6,2 |
| Powiaty | 67,8 | 1,3 | 1,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 29,9 | 6,7 |
| Województwo samorządowe | 19,5 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 18,8 | 0,0 | 60,4 | 9,7 |

Wciąż podstawowym źródłem przychodów są kredyty, choć w porównaniu do ubiegłego roku ich udział znacznie się zmniejszył, od 21,4 punktu procentowego w miastach na prawach powiatu (z poziomu 81,6% do 60,2%), poprzez 18,6 w województwie samorządowym (z 38,1% do 18,6%) do 15,8 w powiatach (z 83,6% do 67,8%). Tylko w strukturze przychodów gmin kredyty i pożyczki zwiększyły swój udział o 2,1 punktu procentowego, z poziomu 67,1% w 2010 r. do 69,2% w 2011 r. Przychody z tytułu spłat udzielonych pożyczek miały małe znaczenie i to tylko w powiatach (1,3%) i województwie (1,2%), a przychody w formie nadwyżki z lat ubiegłych wystąpiły głównie w gminach (5,8%). Przychody z emisji obligacji największe znaczenie miały dla miast na prawach powiatu (wzrost z poziomu 10,3% w 2010 r. do 32,1% w 2011 r.) i województwa (wzrost z 0,0% do 18,8%), natomiast udział innych źródeł (głównie tzw. wolnych środków) nie uległ większym zmianom w stosunku do roku ubiegłego i stanowił 18,3% przychodów gmin, 7,8% - miast na prawach powiatu, 29,9% - powiatów i aż 60,4% przychodów województwa samorządowego.

Spłaty kredytów i pożyczek są dominującą pozycją rozchodów wszystkich typów JST Lubelszczyzny. Największy udział stanowiły one w budżetach gmin (96,6%), następnie powiatów i miast na prawach powiatu (odpowiednio 93,5% i 90,5%). Najmniej środków na spłatę kredytów i pożyczek – i mniej niż w roku poprzednim – przeznaczyło w 2011 r. województwo samorządowe (spadek z poziomu 64,8% do 40,4%), które ponad połowę swoich rozchodów przeznaczyło na udzielanie pożyczek (wzrost w stosunku do roku ubiegłego o 39,7 punktu procentowego, z 19,9% do 59,6%). Wykup obligacji samorządowych miał większe znaczenie jedynie w miastach na prawach powiatu (9,5%, przy 15,5% w 2010 r.).

Tabl. 18 Struktura rozchodów JST województwa lubelskiego w 2011 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 | 96,6 | 0,6 | 1,7 | 1,0 | 6,7 |
| - miasta | 95,6 | 0,1 | 4,3 | 0,0 | 5,7 |
| - miasta-gminy | 94,0 | 0,5 | 3,6 | 1,8 | 7,2 |
| - gminy | 97,4 | 0,8 | 0,7 | 1,1 | 7,0 |
| Miasta na prawach powiatu | 90,5 | 0,0 | 9,5 | 0,0 | 5,9 |
| Powiaty | 93,5 | 5,0 | 1,5 | 0,0 | 5,3 |
| Województwo samorządowe | 40,4 | 59,6 | 0,0 | 0,0 | 1,5 |

9. Zadłużenie.

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 publicznych¹⁷) 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 ustawa o finansach publicznych 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. Innym ograniczeniem zaciągania zobowiązań od 2011 r. jest wynikająca z art. 242 nowej ustawy o finansach publicznych zasada zabraniająca realizacji wydatków bieżących wyższych od

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241)

zrealizowanych dochodów bieżących powiększonych o kwoty nadwyżek z lat ubiegłych i wolne środki.

W 2011 r. relacja spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych obligacji komunalnych do dochodów (art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.) w gminach wzrosła w stosunku do roku ubiegłego i przeciętnie wyniosła 6,7% (5,7% w miastach, 7,2% w gminach miejsko-wiejskich i 7,0% w gminach wiejskich). Nieco niższy był poziom tej relacji w miastach na prawach powiatu (5,9%) i w powiatach (5,3%), a najniższy – w województwie samorządowym (1,5%). Rok wcześniej ta ostatnia jednostka odnotowała najwyższy wskaźnik w tym zakresie.

Podobnie jak w roku ubiegłym, w lubelskich miastach najwyższy wskaźnik spłat wystąpił w Biłgoraju (14,6%), natomiast Świdnik nie dokonywał żadnych spłat. Pozostałe miasta 100% swoich rozchodów przeznaczały na spłatę kredytów i pożyczek oprócz Puław i Krasnegostawu, które część środków zaangażowały w wykup obligacji samorządowych (odpowiednio, 45,3% i 11,3%) oraz Międzyrzecza Podlaskiego, który jako jedyny przeznaczył część rozchodów na udzielanie pożyczek (1,6%). Wśród gmin miejsko-wiejskich najwyższy poziom spłat – przekraczający dopuszczalny limit – wystąpił w Janowie Lubelskim (18,3% w relacji do dochodów) i Zwierzyńcu (17,7%), było to jednak związane z realizacją przez te jednostki zadań finansowanych z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych. W strukturze rozchodów trzech jednostek wystąpił wykup obligacji samorządowych (Bełżyce, Krasnobród, Opole Lubelskie), w jednej – zakup papierów wartościowych (Kazimierz Dolny) a w czterech – udzielone pożyczki (Frampol, Janów Lubelski, Krasnobród, Szczepleszyn). Maksymalny poziom spłat wśród gmin wiejskich (43,1%), wystąpił w Zakrzówku. Podobnie jak w przypadku gmin miejsko-wiejskich, nie oznaczało to przekroczenia dopuszczalnego limitu, gdyż spłaty dotyczyły kredytów zaciągniętych na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych. Żadnych spłat nie realizowało w 2011 r. 8 gmin wiejskich (w 2010 r. - 18).

Spośród miast na prawach powiatu najwyższy poziom spłat wystąpił w Chełmie i Białej Podlaskiej (odpowiednio 12,5% i 11,9% w relacji do dochodów) Oprócz spłat kredytów i pożyczek rozchody tych jednostek przeznaczone były również na wykup obligacji samorządowych, na co w Zamościu i Chełmie przeznaczono odpowiednio 72,1% i 33,3% ogólnej kwoty rozchodów.

W grupie powiatów tylko powiat łukowski przekroczył ustawową granicę dopuszczalnych spłat (18,3%). Związane to było jednak z realizacją przez niego zadań i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych. Rozchody powiatów w ponad

90% przeznaczane były na spłaty kredytów i pożyczek, 2 jednostki skierowały w 2011 r. część środków na wykup obligacji samorządowych (powiaty: lubelski i łęczyński) a 7 – na udzielanie pożyczek (powiaty: bialski, janowski, kraśnicki, lubelski, puławski, radzyński i zamojski).

Tabl. 19 Zobowiązania zaliczane do długu publicznego w relacji do dochodów zrealizowanych przez JST województwa lubelskiego w latach 1999 – 2011 na tle Polski (w %).

| Typ JST | Relacje długu do dochodów w JST województwa lubelskiego | | | | | w JST Polski |
|---------------------------|---|------|------|------------|------|--------------|
| | przeciętne | | | maksymalne | | przeciętne |
| | 1999 | 2004 | 2010 | 2011 | | |
| Razem gminy | 8,8 | 13,8 | 24,8 | 29,9 | 82,5 | 34,3 |
| - miasta | 8,2 | 12,3 | 31,5 | 32,3 | 62,6 | 36,5 |
| - miasta-gminy | 14,9 | 20,7 | 26,8 | 33,3 | 78,8 | 37,4 |
| - gminy | 7,7 | 12,8 | 22,4 | 28,4 | 82,5 | 30,8 |
| Miasta na prawach powiatu | 10,5 | 24,1 | 47,5 | 51,8 | 58,2 | 48,5 |
| Powiaty | 0,3 | 7,8 | 22,2 | 25,6 | 54,0 | 26,1 |
| Województwo samorządowe | 0,0 | 32,0 | 31,9 | 37,4 | 37,4 | 36,9 |

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 2010 r. wskaźniki zadłużenia wzrosły we wszystkich typach JST województwa, w największym stopniu w województwie samorządowym (o 5,5 punktu procentowego) i gminach (o 5,1), w mniejszym – w miastach na prawach powiatu (o 4,3) i powiatach (o 3,4). W skali kraju wielkości te wyniosły: w gminach – o 4,0 punkty procentowe, w miastach na prawach powiatu – o 6,7, w powiatach – o 1,9 i w województwach – o 6,5.

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 zamojskim (54,0%).

Na poziomie niższym od krajowego i niższym niż w pozostałych 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 2011 r. wykazywał Rejowiec Fabryczny (62,6% w relacji do dochodów), wśród gmin miejsko-wiejskich najwyższe zadłużenie w relacji do dochodów wystąpiło w Zwierzyńcu (78,8%), natomiast spośród gmin wiejskich: w Tucznej (82,5%), Żyrzynie (75,2%), Uścimowie (73,0%), Uchaniu (61,9%) i Włodawie (61,6%). W strukturze zadłużenia tych jednostek znajdowały się kredyty i pożyczki zaciągane na realizację projektów z udziałem środków zagranicznych, wobec czego po ustawowych wyłączeniach ich wskaźnik zadłużenia nie przekraczał dopuszczalnego poziomu 60% dochodów. Zupełny brak wliczanych do długu publicznego zobowiązań wykazały jedynie gmina miejska Świdnik i 4 gminy wiejskie: Aleksandrów, Radecznica, Radzyń Podlaski i Telatyn.

Miasta na prawach powiatu województwa lubelskiego, podobnie jak w całym kraju, najszerzej korzystają z kredytów, pożyczek oraz środków uzyskanych drogą emisji obligacji. Przeciętny wskaźnik zadłużenia tych jednostek w 2011 r. - podobnie jak w latach ubiegłych - był wyższy od przeciętnego dla wszystkich jednostek tego typu w kraju (odpowiednio: 51,8% i 48,5%). Wyraźnie niższy był on jedynie w Zamościu (32,6%). W województwie samorządowym stopień zadłużenia był nieznacznie wyższy niż przeciętnie w kraju i wyniósł 37,4% (przy 36,9% dla kraju).

Tabl. 20 JST województwa lubelskiego według poziomu wliczanych do długu publicznego zobowiązań w relacji do dochodów zrealizowanych w 2011 r.

| Typ JST | Wskaźnik zadłużenia | | | | | | |
|---------------------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|
| | do 10% | 10%-20% | 20%-30% | 30%-40% | 40%-50% | 50%-60% | powyżej 60% |
| Polska - % ogólnej liczby JST | 10,4 | 15,3 | 20,6 | 21,2 | 17,3 | 10,4 | 4,8 |
| Województwo lubelskie: | | | | | | | |
| Liczba JST ogółem | 31 | 36 | 59 | 46 | 31 | 18 | 8 |
| % ogólnej liczby JST | 13,2 | 15,4 | 25,2 | 19,7 | 13,2 | 7,7 | 3,4 |
| Liczba gmin | 28 | 33 | 51 | 40 | 30 | 14 | 8 |
| %gmin | 13,4 | 15,8 | 24,9 | 19,1 | 14,4 | 6,7 | 3,8 |
| - miast | - | 1 | 3 | 7 | 1 | 2 | 1 |
| - miast-gmin | 1 | 2 | 8 | 3 | 6 | - | 2 |
| - gmin wiejskich | 27 | 30 | 40 | 30 | 23 | 12 | 5 |
| Liczba miast na prawach powiatu | - | - | - | 1 | 1 | 2 | - |
| % miast na prawach powiatu | - | - | - | 25,0 | 25,0 | 50,0 | - |
| Liczba powiatów | 3 | 3 | 8 | 4 | - | 2 | - |
| % powiatów | 15,0 | 15,0 | 40,0 | 20,0 | - | 10,0 | - |
| Województwo samorządowe | - | - | - | 1 | - | - | - |

W zestawieniu stopnia zadłużenia JST województwa lubelskiego z danymi obejmującymi wszystkie JST kraju sytuacja jednostek lubelskich rysuje się dość korzystnie. W 2011 r. 13,2% JST województwa wykazywało mniej niż 10% zadłużenie w relacji do wykonanych dochodów. W kraju w takiej sytuacji znajdowało się porównywalnie 10,4% JST. Granicy 20% zadłużenia nie przekroczyło 15,4% JST województwa i 15,3% wszystkich JST kraju. W przedziale od 20% do 40% mieściło się 44,9% JST województwa i 41,8% wszystkich JST kraju, a w kolejnym przedziale 40%-60% mieściło się 20,9% jednostek (dla kraju wskaźnik ten wynosił 27,7%). W przypadku 8 jednostek w województwie lubelskim (3,4% wszystkich) oraz 135 jednostek w kraju (4,8%) poziom zadłużenia był wyższy od 60%. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych, ustawowego limitu 60% nie przekroczyła żadna jednostka naszego regionu, natomiast w skali kraju dotyczyło to 29 gmin i 1 powiatu.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania JST województwa lubelskiego składały się niemal w całości z zaciągniętych kredytów i pożyczek, przede wszystkim długoterminowych. W strukturze zobowiązań istotnym wskaźnikiem jest udział zobowiązań wymagalnych, czyli niezapłaconych w terminie płatności. 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, w 2010 r. 0,7% a w 2011 r. spadł do 0,1% i występował prawie wyłącznie w gminach. Kwoty wymagalnych zobowiązań miast na prawach powiatu i powiatów stanowiły setne części

procenta i po zaokrągleniu udziałów do jednego miejsca po przecinku nie zostały w ogóle wykazane w strukturze zobowiązań.

Tabl. 21 Struktura zaliczanych do długu publicznego zobowiązań JST województwa lubelskiego w 2011 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 | 95,2 | 0,0 | 0,5 | 0,4 |
| - miasta | 0,0 | 0,0 | 99,9 | 99,8 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| - miasta-gminy | 0,0 | 0,0 | 99,9 | 95,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| - gminy | 0,0 | 0,0 | 99,2 | 93,5 | 0,0 | 0,8 | 0,6 |
| Miasta na prawach powiatu | 0,2 | 0,2 | 99,8 | 99,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Powiaty | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 97,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Województwo samorządowe | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Najbardziej obciążone zobowiązaniami wymagalnymi w województwie lubelskim były gminy wiejskie (0,8%, w tym 0,6% długu stanowiły zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług). W tej grupie jednostek najwyższy udział zobowiązań wymagalnych wystąpił w Dębowej Kłodzie (32,7%). Wśród gmin miejskich najwyższy udział zobowiązań wymagalnych w strukturze zadłużenia wystąpił w Hrubieszowie (1,2%), a wśród miejsko-wiejskich – w Ostrowie Lubelskim (1,0%).