

Joanna Śmiechowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

WPŁYW DYSPROPORCJI ROZWOJOWYCH NA SPECYFIKĘ KSZTAŁTOWANIA DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO NA LUBELSZCZYŹNIE

1. Wstęp

Zapewnienie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju oraz niwelowanie dysproporcji występujących w poszczególnych rejonach kraju ma niezwykle istotne znaczenie dla stworzenia w miarę jednolitych standardów życia i pracy ludności oraz podejmowania aktywności gospodarczej, a w konsekwencji zapewnienia spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej państwa, jego dobrobytu i stabilności. Jednocześnie międzyregionalne różnice poziomu, tempa i charakteru rozwoju występujące na obszarze Unii Europejskiej są sprzeczne z przyjętą tam zasadą spójności społeczno-gospodarczej i stanowią zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego, dlatego Wspólnota Europejska wspiera inicjatywy zmierzające do ich niwelowania [11, s. 45]. Tymczasem znaczne różnice poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski ujawniają się nie tylko podczas porównywania ich z innymi członkami UE, zwłaszcza przed jej ostatnim rozszerzeniem, ale są wyraźnie widoczne wewnątrz kraju. Sytuacja ta sprawia, że odpowiedzialne za znaczną część zadań publicznych¹ jednostki samorządu terytorialnego w Polsce ponoszą również nakłady i podejmują inwestycje, które powinny doprowadzić do zmniejszenia dystansu dzielącego słabsze regiony

¹ Realizacja zadań skutkowała w 2005 r. wydatkami sięgającymi 22% ogółu wydatków sektora finansów publicznych, zob. [12, s. 491].

od bardziej rozwiniętych². Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że dysproporcje w zasobności poszczególnych regionów kraju oddziałują, wraz z innymi czynnikami decydującymi o ich charakterze i stopniu rozwoju, na strukturę dochodów gmin, powiatów i województw. Obowiązujący w Polsce system dochodów samorządów uwzględnia bowiem konieczność wyrównywania dysproporcji między nimi.

2. Województwo lubelskie jako najuboższy region Polski i Unii Europejskiej

Polska, obok Łotwy, należy do najuboższych państw UE, gdzie PKB na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej w 2005 r. wyniósł zaledwie 50% średniej unijnej i był prawie pięciokrotnie niższy niż w najbogatszym państwie – Luksemburgu [3, s. 1]. Jeszcze wyraźniejsze dysproporcje ujawniają się na poziomie regionów. W 2003 r. wśród 254 średnich regionów (NUTS-2) Wspólnoty w obecnym jej kształcie, aż w sześćdziesięciu PKB na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej było niższe niż 75% średniej charakteryzującej całą Unię. W grupie tej znalazły się wszystkie województwa Polski, co oznacza, że traktowane są one jako jednostki opóźnione w rozwoju i objęte polityką strukturalną UE. Co więcej, sześć najuboższych regionów UE położonych jest na terenie Polski (cztery z nich przy wschodniej granicy). Województwami, gdzie PKB na jednego mieszkańca osiągnęło najniższy poziom, tj. 33% średniej unijnej i o 13,8 pkt proc. mniej niż przeciętna obliczona dla całego kraju były lubelskie i podkarpackie. Chociaż stopień zamożności mieszkańców w żadnym z polskich regionów nie zbliżył się do przeciętnego, typowego dla Unii Europejskiej, zauważyć należy, że w niektórych był znacznie większy niż w województwach wschodnich. W najbogatszym województwie mazowieckim był on ponad dwukrotnie wyższy niż w lubelskim i wynosił 72,8% średniej 25 krajów UE, a w śląskim i wielkopolskim odpowiednio 51,2% oraz 49,3%. Porównując, należy stwierdzić, że najlepiej powodziło się mieszkańcom Centralnego Londynu, Brukseli-Stolicy i Luksemburga, gdzie PKB *per capita* był ponaddwukrotnie większy niż średnia dla całej Wspólnoty. Zauważyć należy, że w stosunku do roku 2002 rozbieżności poziomów PKB na jednego mieszkańca w poszczególnych regionach Unii uległy nieznacznemu zmniejszeniu (por. [14, s. 188-189]), równocześnie jednak pogłębiły się dysproporcje na terenie Polski.

Zacieśnianie integracji gospodarczej w Europie wiąże się z nowymi możliwościami i szansami, które z reguły są dostępne dla regionów dobrze rozwiniętych. Obszary słabsze i położone peryferyjnie stają wobec realnych problemów, jak brak

² Dla województw samorządowych określanie kierunków rozwoju województwa poprzez opracowanie jego strategii i prowadzenie polityki ma charakter obligatoryjny, art. 11 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998 nr 91 poz. 576).

bodźców inicjujących długofalowy rozwój, niedostateczna aktywność społeczna oraz przedsiębiorczość, a także tendencje do utrwalania niższego poziomu życia ludności. Wewnętrzny potencjał tych rejonów pozostaje niewykorzystany, na skutek czego utrwała się, a nawet pogłębia dystans dzielący je do lepiej rozwiniętych regionów. Taka sytuacja ewidentnie występuje, a nawet zaostrza się od początku lat dziewięćdziesiątych we wschodnich województwach Polski, w tym w woj. lubelskim, i jest wynikiem nie tylko wewnętrznych uwarunkowań Polski Wschodniej, ale również decyzji, jakie w przeszłości podejmowano na szczeblu centralnym. Jednocześnie priorytety przyjęte przez UE sprawiły, że przedakcesyjna pomoc kierowana do tych regionów była kilkakrotnie mniejsza niż przyznawana województwom położonym na zachodzie kraju (zob. [8, s. 9]).

Tabela 1. PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej w najbogatszych i najbiedniejszych regionach Unii Europejskiej w 2003 r. (średnia dla 25 krajów UE = 100)

10 najbogatszych regionów UE			10 najbiedniejszych regionów UE		
1	Centralny Londyn (Inner London)	278	1	Województwo lubelskie	33
2	Bruksela (Belgia)	238	2	Województwo podkarpackie	33
3	Luksemburg	234	3	Województwo podlaskie	36
4	Hamburg (Niemcy)	184	4	Województwo świętokrzyskie	37
5	Ile de France (Francja)	173	5	Województwo warmińsko-mazurskie	37
6	Wiedeń (Austria)	171	6	Województwo opolskie	37
7	Berkshire, Buckinghamshire i Oxfordshire (Wielka Brytania)	165	7	Észak Magyarorság (Węgry)	38
8	Autonomiczna prowincja Bolzano (Włochy)	160	8	Východné Slovensko (Słowacja)	39
9	Oberbayern (Niemcy)	158	9	Eszag-Alföld (Węgry)	39
10	Sztokholm (Szwecja)	158	10	Dél- Alföld (Węgry)	40

Źródło: [9, s. 1].

Podstawowe dane charakteryzujące województwo lubelskie zamieszczono w tab. 2. Lubelszczyznę zamieszkuje 5,7% ludności kraju, co z uwagi na jej obszar sprawia, że jest ona stosunkowo słabo zaludniona³. Niewysoki jest również stopień urbanizacji, w miastach bowiem żyje zaledwie 46,7% ludności, podczas gdy wskaźnik charakterystyczny dla całego kraju wynosi 61,4%. Na obszarze tym można obserwować niekorzystne tendencje demograficzne. Wskaźnik przyrostu naturalnego jest ujemny i wynosi – 0,8. W 2005 r. Województwo lubelskie opuściło na stałe 28,3 tys. osób, przy czym 0,3 tys. wyjechało za granicę, a osiedliło się 23,4 tys. osób. Aż 17,5% aktywnych zawodowo pozostaje bez pracy. Oznacza to pewną poprawę sytuacji w stosunku do roku poprzedniego (18,0%), ale nie może zadowalać. Stopa bezrobocia kształtuje się na nieco niższym poziomie niż średnio w Polsce, nie wolno jednak zapominać o wysokim ukrytym bezrobociu na wsi,

³ Powierzchnia województwa lubelskiego wynosi 25,1 tys. km², co sprawia, że jest to trzecie województwo pod względem wielkości w kraju. Gęstość zaludnienia w Lubelskiem wynosi 87 osób/km², podczas gdy w całej Polsce jest to przeciętnie 122 osoby/km².

które ze względu na rolniczy charakter regionu jest poważnym problemem. Należy również zwrócić uwagę na ograniczony, mało elastyczny i dający niewielkie szanse na pozyskanie lub zmianę zatrudnienia rynek pracy. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na 1 ofertę pracy jest o 69,4% wyższa niż w całym kraju. Alternatywą w tej sytuacji byłoby rozwijanie aktywności gospodarczej w formie przedsiębiorstw mikro lub małych. Okazuje się jednak, że mieszkańcy Lubelszczyzny nie przejawiają większego zainteresowania prowadzeniem firm na własny rachunek, o czym świadczy relatywnie niewielka liczba osób fizycznych zajmujących się działalnością gospodarczą (8,78% ogólnej liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym, podczas gdy w kraju 11,60%). Stosunkowo niewiele funkcjonuje również zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, przy czym znamienny jest wyższy udział przedsiębiorstw państwowych na Lubelszczyźnie w odniesieniu do ogółu firm reprezentujących tę formę działalności w Polsce, niż spółek handlowych czy cywilnych. Dane charakteryzujące aktywność gospodarczą na Lubelszczyźnie nie są zbyt optymistyczne. Wyraźnie odczuwany jest brak dużych firm opartych na kapitale prywatnym, dających stabilne zatrudnienie w sektorze produkcji lub usług.

Tabela 2. Charakterystyka województwa lubelskiego na tle kraju w I kwartale 2006 r.

Lp.	Kategoria	Polska	Województwo lubelskie	Polska = 100
1	2	3	4	5
1	Liczba ludności ogółem (w tys.)	38 157,1	2 179,6	5,70
2	Ludność w miastach w % ogółu ludności	61,4	46,7	76,06
3	Przyrost naturalny	-0,1	-0,8	—
4	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw (w zł)	2 534,16	2 074,66	81,90
5	Bezrobotni zarejestrowani (w tys.)	2 822,0	163,1	5,80
6	Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)	17,8	17,5	98,31
7	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na 1 ofertę pracy	72,0	122	169,44
8	Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych	1 213,10	1 023,28	84,35
9	Przeciętna miesięczna emerytura i renta brutto rolników indywidualnych	775,95	768,55	99,05
10	Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON w 2006 r. (stan na 31 marca)	3 608 038	148 050	4,10
11	Przedsiębiorstwa państwowe	997	45	4,51
12	Spółki handlowe	233 364	7 144	3,06
13	Spółki cywilne	276 942	10 403	3,76
14	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	2 763 231	114 584	4,15
15	Produkcja sprzedana przemysłu i budownictwa w I kwartale 2006 r. (w mln zł)	172 785,0	3 980,3	2,30
16	Nakłady inwestycyjne w 2005 r. (w mln zł)	67 727,20	491,86	2,20
17	Nakłady inwestycyjne w I kw. 2006 roku (w tys. zł)	—	227 890	—

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [2, s. 50-51; 5, tablice – s. 53-104; 6, s. 17-19].

O niskim uprzemysłowieniu regionu świadczy również znikomy udział Lubelszczyzny w produkcji sprzedanej przemysłu i budownictwa, kształtujący się na jeszcze

niższym poziomie niż przed rokiem, tj. 2,3%. Skutkiem tego zarówno zarobki, jak i renty oraz emerytury mieszkańców województwa lubelskiego, zwłaszcza wypłacane z pozarolniczego systemu ubezpieczeń, są niższe niż w pozostałych częściach kraju. Ma to bezpośrednie przełożenie na siłę nabywczą osób zamieszkujących ten rejon i nakreowany przez nie efektywny popyt. Poziom inwestycji realizowanych w regionie nie pozwala żywić nadziei na szybkie zmniejszenie dystansu dzielącego go od lepiej rozwiniętych części Polski, nie wspominając już o Unii Europejskiej. Na podstawie analizy przeprowadzonej przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową Lubelszczyźnie przyznano najniższy wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej – E⁴. Udział nakładów inwestycyjnych województwa lubelskiego w ponoszonych na obszarze całego kraju zmniejszył się z 3,18% w 2002 r. do 2,2% w 2005 r.

3. Efekty reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i województwie lubelskim

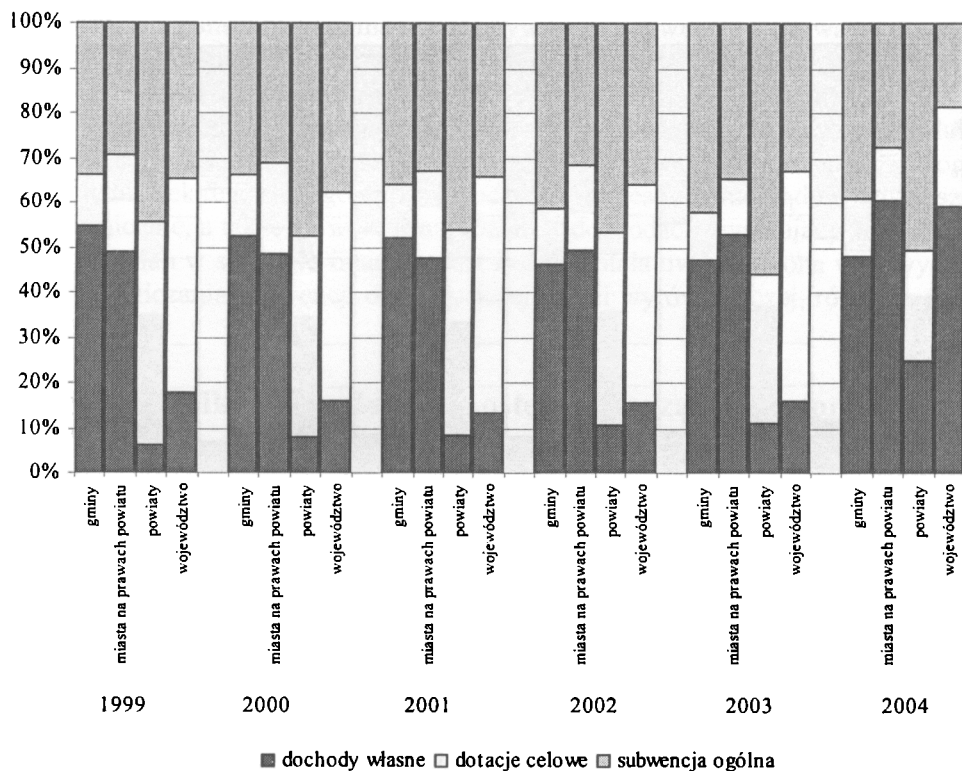
Ubóstwo oraz niski poziom społeczno-gospodarczego rozwoju Lubelszczyzny oddziałują na charakter i strukturę dochodów położonych na jej obszarze gmin, powiatów, a także samego województwa. Obowiązujące obecnie w Polsce rozwiązania są efektem reformy systemu dochodów samorządu wprowadzonej z początkiem 2004 r. i zmierzającej do pogłębienia decentralizacji zadań i środków publicznych, silniejszego powiązania finansów samorządu z koniunkturą gospodarki państwa oraz zwiększenia możliwości absorpcji środków unijnych [10, s. 174]. Zasadniczym celem wprowadzanych zmian było wzmocnienie samodzielności finansowej jednostek samorządowych, zwłaszcza powiatów i województw, które do 2004 r. praktycznie opierały swoją gospodarkę na transferach z budżetu państwa, co obrazuje rys. 1⁵. Uzależnienie budżetów samorządowych od środków przekazywanych z budżetu państwa było jeszcze bardziej widoczne na Lubelszczyźnie, gdzie udział dochodów własnych jednostek wszystkich szczebli był wyraźnie niższy od przeciętnych w kraju.

W zasadzie samorządy województwa lubelskiego również w mniejszym stopniu korzystały z dotacji celowych z budżetu państwa⁶. Naturalną konsekwencją tego zjawiska był zwiększony w stosunku do średniej krajowej udział subwencji w finansowaniu gmin, powiatów i samorządowego województwa lubelskiego. Choć zmiany wprowadzone z początkiem 2004 r. doprowadziły do zwiększenia udziału dochodów własnych w finansowaniu zadań jednostek samorządu na Lubelszczyźnie, nie zaowocowały jednak złagodzeniem dysproporcji, jakie uwidoczniły się w strukturze źródeł finansowania gmin, powiatów i samego województwa lubelskiego w porównaniu z resztą kraju.

⁴ O tak niskiej ocenie zdecydowały: mała aktywność wobec inwestorów, słaba dostępność transportowa, niski poziom infrastruktury społecznej i gospodarczej, a także niewielkie zasoby pracy zob. [1, s. 63 in.].

⁵ Tendencja ta nie jest aż tak wyraźna w gminach, w których do 2001 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem przekraczał 50%.

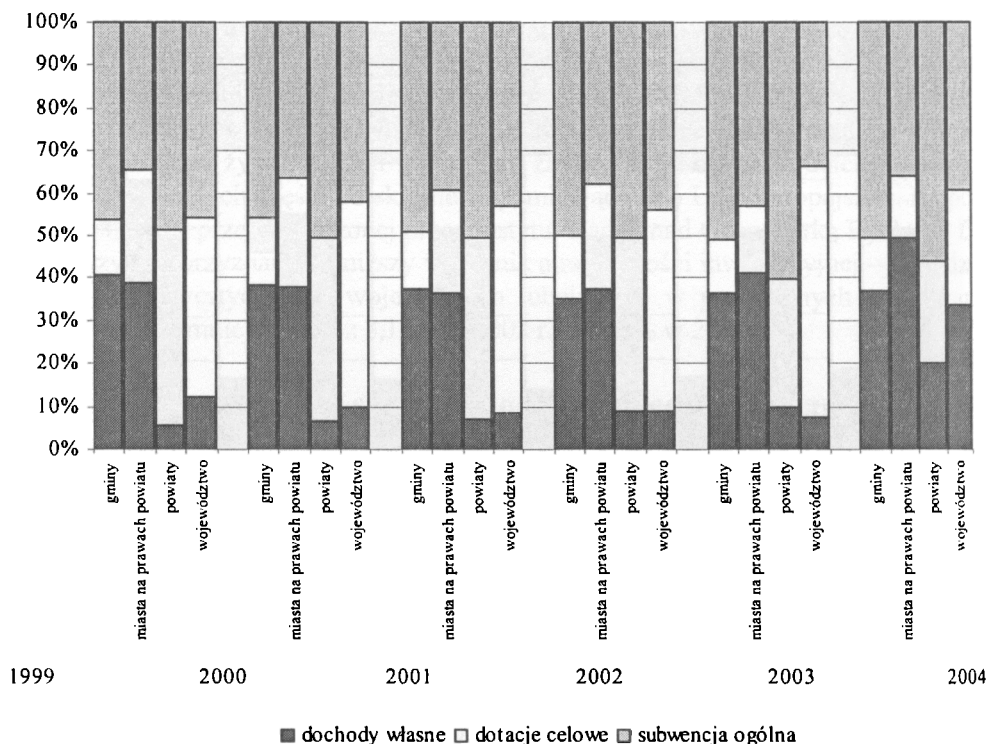
⁶ W stosunku do samorządowego woj. lubelskiego tendencja ta nie jest jednoznaczna.



Rys. 1. Struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [17, tab. 2, s. 15].

Różnice między wielkością udziału dochodów własnych w dochodach ogółem jednostek samorządowych w Polsce i na Lubelszczyźnie pogłębiły się w badanym okresie na każdym szczeblu z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Jednocześnie w porównaniu z jednostkami samorządowymi w kraju, gminy, powiaty i województwo lubelskie w większym stopniu niż przed reformą opierały swoją gospodarkę finansową na subwencji ogólnej. Drastyczne dysproporcje ujawniają się na szczeblu wojewódzkim – udział subwencji w dochodach ogółem był w 2004 r. aż o 20,6 pkt proc. wyższy w Lubelskiem niż w pozostałych województwach kraju. Wolniejszy wzrost znaczenia dochodów własnych i wyraźniejszy subwencji ogólnej jako źródeł finansowania samorządów na Lubelszczyźnie sygnalizuje, że aktualne zasady kształtowania dochodów samorządowych nie są korzystne dla jednostek słabszych gospodarczo. Potwierdza to również niższe tempo poszerzania dochodów samorządów woj. lubelskiego w porównaniu ze średnim w kraju [17, tab 2, s. 10].



Rys. 2. Struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego w latach 1999-2004

Źródło: jak do rys. 1.

Zasadniczą zmianą, jaką wprowadziła reforma dochodów samorządowych, było zwiększenie udziałów gmin, powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkujących obszar danej jednostki i osób prawnych posiadających siedzibę na jej obszarze⁷. Rozszerzenie dochodów własnych jako źródła finansowania samorządów niewątpliwie należy ocenić pozytywnie, umacnia bowiem ich samodzielność, zwiększa odpowiedzialność władz lokalnych wobec mieszkańców i umożliwia dostosowanie polityki fiskalnej do lokalnych preferencji, ograniczając jednocześnie presję na poszerzanie świadczeń lokalnych, sprzyja racjonalizacji wydatków i oszczędnościom, a także wzmacnia zainteresowanie władz lokalnych promowaniem rozwoju gospodarczego regionu. Jednak oparcie budżetów samorządowych na dochodach własnych, zwłaszcza na udziałach

⁷ Udziały w PIT zostały zwiększone: w gminach – docelowo do 39,34%, (35,95% w 2006 r.) z 27,6%, w powiatach do 10,25% z 1,0%, w województwach do 1,6% z 1,5%, natomiast udziały w CIT: w gminach do 6,71% z 5,0%, w powiatach do 1,4% z 0%, a w województwach do 15,9% z 0,5%.

w podatkach państwowych, ma też negatywne konsekwencje – prowadzi do pogłębienia dysproporcji w poziomie dochodów jednostek samorządu położonych w zamożniejszych i uboższych regionach [13, s. 32-34], co potwierdzają rys. 1 i 2 oraz poniższe tabele obrazujące dochody gmin, powiatów i województwa lubelskiego na tle kraju w 2005 r. Konieczność wyrównywania dysproporcji w dochodach jednostek tego samego szczebla, ochrony interesów samorządów najłabszych ekonomicznie, a także zniwelowania różnic w dochodach wynikających z wprowadzenia zmian w systemie finansowania zadań została uwzględniona w nowych zasadach naliczania subwencji ogólnej, tj. jej części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej⁸.

4. Specyfika dochodów jednostek samorządu terytorialnego na Lubelszczyźnie

Podstawowym źródłem dochodów gmin w Polsce są dochody własne. Jednak dla jednostek tego szczebla na Lubelszczyźnie zasadnicze znaczenie ma subwencja ogólna (tab. 3).

Tabela 3. Dochody budżetów gmin w województwie lubelskim na tle kraju w 2005 r.

	Dochody				
	ogółem		w tym		
	w mln zł	w % planu według uchwał rad gmin	dochody własne	dotacje celowe z budżetu państwa	subwencje ogólne z budżetu państwa
			w mln zł		
Polska	45 813,2	99,0	20 558,2	6 887,8	16 080,3
Lubelskie	2 722,9	98,2	905,1	440,9	1 213,1
			w % ogółem		
Polska			44,9	15,0	35,1
Lubelskie			33,2	16,2	44,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5, s. 93-94].

Aż 44,6% dochodów gmin w Lubelskiem, tj. o 9,5 pkt proc. więcej niż średnio w kraju, stanowiła subwencja ogólna. W 2006 r. przyznana gminom tego województwa subwencja wyrównawcza wyniosła 423,1 mln zł, tj. 10,3% sumy subwencji wyrównawczej dla wszystkich gmin w kraju, a równoważąca – 21,9 mln zł,

⁸ Kwota podstawowa subwencji wyrównawczej przyznawana jest samorządom, w których dochody podatkowe na 1 mieszkańca są w powiatach i województwach niższe niż przeciętnie w kraju, a w gminach – niższe niż 92% średniej w kraju. Kwotę uzupełniającą subwencji wyrównawczej otrzymują: gminy, w których gęstość zaludnienia jest niższa niż przeciętna w kraju, a dochody podatkowe na 1 mieszkańca nie przekraczają 150% średniej krajowej, powiaty o wyższym wskaźniku bezrobocia niż 110% krajowego i województwa zamieszkiwane przez mniej niż 3 mln mieszkańców. Subwencja regionalna wypłacana jest z sum zgromadzonych z wpłat dokonywanych przez zamożniejsze gminy, powiaty i województwa w kraju.

co stanowi 4,7% subwencji równoważącej ogółem. Na 172 gminy województwa tylko 12 gmin nie otrzymało kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej, a kwotę uzupełniającą uzyskało aż 146 gmin. Część równoważąca subwencji ogólnej zasilila 110 gmin woj. lubelskiego. Tylko 2 gminy w Lubelskiem uzyskiwały tak wysokie dochody podatkowe (powyżej 150% średnich w kraju), że zobligowane były do dokonania wpłat do budżetu państwa.

W 2005 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem powiatów oraz miast na prawach powiatu Lubelszczyzny, a także najważniejszych ich źródeł, tj. podatku dochodowego od osób fizycznych, prawnych i od nieruchomości, wyraźnie odbiegał od średniego w kraju (tab. 4).

Tabela 4. Dochody budżetów powiatów i miast na prawach powiatu w województwie lubelskim na tle kraju w 2005 r.

	Ogółem	W tym							
		dochody własne				dotacje celowe z budżetu państwa		subwencje ogólne z budżetu państwa	
		razem	w tym			razem	w tym na zadania z zakresu administracji rządowej	razem	w tym na zadania oświatowe
			udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	udział w podatku dochodowym od osób prawnych	podatek od nieruchomości				
	w mln zł								
Polska	50032,5	27116,6	10894,0	1246,0	4673,7	6133,0	4049,3	15025,0	13393,4
Lubelskie	2085,4	798,3	356,6	27,2	162,3	334,0	217,7	877,5	747,4
	w % ogółem								
Polska	100,0	54,2	21,8	2,5	9,3	12,3	8,1	30,0	26,8
Lubelskie	100,0	38,3	17,1	1,3	7,8	16,0	10,4	42,1	35,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5, s. 96-97].

Rozbieżności te częściowo rekompensowały przyznane tym jednostkom subwencje. Rozdzielone w 2006 r. kwoty subwencji wyrównawczej dla 20 powiatów i 4 miast na prawach powiatu województwa lubelskiego wyniosły 65,0 mln zł (8,5% subwencji wyrównawczej dla powiatów ogółem), a subwencji równoważącej 40,7 mln zł (6,7% subwencji równoważącej dla powiatów ogółem). Kwota podstawowa subwencji wyrównawczej została przekazana wszystkim jednostkom oprócz m. Lublin, a kwota uzupełniająca – 4 powiatom i m. Biała Podlaska. Tylko m. Lublin, jako posiadające dochody podatkowe przekraczające 110% średniej krajowej, dokonało wpłaty do budżetu państwa.

Szczególnie wyraźne dysproporcje w strukturze źródeł finansowania uwidaczniają się na szczeblu wojewódzkim. Samorządowe województwo lubelskie dysponowało w 2005 r. dochodami własnymi posiadającymi udział w dochodach ogółem aż o 23 pkt proc. niższy od średniej krajowej (tab. 5).

Tabela 5. Dochody budżetu województwa lubelskiego na tle kraju w 2005 r.

	Ogółem	W tym				
		dochody własne		dotacje celowe z budżetu państwa		subwencje ogólne z budżetu państwa
		razem	w tym udział w podatku docho- dowym od osób fizycznych	razem	w tym na zadania z zakresu admini- stracji rządowej	
	w mln zł					
Polska	7066,2	4416,7	598,8	900,4	389,0	1350,5
Lubelskie	302,6	119,6	21,9	54,8	21,1	115,9
	w % ogółem					
Polska	100,0	62,5	8,5	12,7	5,5	19,1
Lubelskie	100,0	39,5	7,2	18,1	7,0	38,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5, s. 101-102].

Równocześnie przekazana mu kwota subwencji ogólnej była o 19,2 pkt proc., a dotacji celowych o 5,4 pkt proc. wyższa niż średnia dla wszystkich województw w Polsce. Przewidziana na 2006 r. kwota subwencji ogólnej dla województwa lubelskiego jest najwyższa w kraju, co wynika z przekazania tej jednostce największej części wyrównawczej subwencji ogólnej – 106,8 mln zł (12,7 % części wyrównawczej ogółem) i drugiej co do wielkości subwencji regionalnej – 63,7 mln zł (10,0% części regionalnej ogółem).

5. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w opracowaniu wyraźnie wskazuje, że opóźnienia w społeczno-gospodarczym rozwoju i ubóstwo Lubelszczyzny wpływają na strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego położonych na jej obszarze. Dochody własne, głównie ze względu na wpływy podatków dochodowych, są na wszystkich szczeblach niższe od średnich ogólnopolskich. Kwoty części subwencji ogólnej o charakterze rekompensującym są w gminach, powiatach i województwie lubelskim wyższe niż przeciętnie w Polsce i w związku z tym subwencja odgrywa zdecydowanie ważniejszą rolę w finansowaniu samorządów tego regionu. Obecnie analogiczna tendencja występuje w odniesieniu do dotacji celowych. Dystans dzielący Lubelszczyznę od lepiej rozwiniętych części kraju i negatywne tendencje widoczne w strukturze dochodów samorządów tego regionu świadczą o niedostatecznej efektywności przyjętego w Polsce systemu wyrównywania dysproporcji w zasobności finansowej gmin, powiatów i województw.

Wzmocnienie bazy dochodowej jednostek samorządowych na Lubelszczyźnie wymagać będzie w przyszłości większej pomysłowości, umiejętności i skuteczności w pozyskiwaniu dodatkowych dochodów m.in. z funduszy Unii Europejskiej i ich wykorzystania w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego regionu. Władze lo-

kalne w Lubelskiem nie wykazują, jak dotąd, zadowalającej aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu tych fakultatywnych źródeł finansowania. Zarówno pod względem liczby, jak i wartości realizowanych projektów samorządu województwa zajmują ostatnie pozycje w kraju⁹. Pewne nadzieje na poprawę sytuacji i szersze wsparcie ze strony Wspólnoty Europejskiej dotyczące ograniczenia dysproporcji rozwojowych Lubelskiego można wiązać z utworzeniem specjalnego funduszu dla pięciu najbiedniejszych regionów UE, do których należy województwo [8, s. 4 i n.].

Literatura

- [1] *Atrakcyjność inwestycyjna regionów i podregionów Polski 2005*, red. T. Kalinowski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2005.
- [2] *Biuletyn statystyczny województwa lubelskiego*, I kwartał 2006, US w Lublinie, Lublin, maj 2006.
- [3] *GDP per inhabitant varied by one to five across the EU25 Member States*, Eurostat News Release, 79/2006, 15 czerwca 2006.
- [4] *Gminne projekty dla Europy*, Serwis Samorządowy PAP SA, www.samorzad.pap.pl, 29.05.2006.
- [5] *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa w I kwartale 2006 r.*, Departament Analiz i Statystyki Regionalnej, GUS.
- [6] *Komunikat o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa lubelskiego*, nr 4, US w Lublinie, Lublin, kwiecień 2006.
- [7] *Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Raport IŻ PWW*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, wrzesień 2005.
- [8] *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 7 czerwca 2006.
- [9] *Regional GDP per inhabitant in the EU 25*, Eurostat New Release, 63/2006, Eurostat Press Office, 18 maja 2006.
- [10] Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- [11] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005.
- [12] *Sprawozdanie z wykorzystania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 roku*, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
- [13] Swianiewicz P., *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- [14] Śmiechowicz J., *Racjonalizacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie województwa lubelskiego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wyd. UMCS, Lublin 2005.
- [15] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 1998 nr 91, poz. 576).
- [16] Ustawa z dnia 29 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- [17] *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego woj. lubelskiego w 2004 roku*, Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, z. 46, Lublin 2005.

⁹ W regionie realizowanych jest 91 projektów, tj. zaledwie 3,9% wdrażanych w kraju, przy czym ich wartość – 2,26 mln zł, stanowi 2,7% wartości wszystkich w Polsce [7, s. 17]. Wyjątkowo dużo, bo aż 10, realizowanych jest przez m. Lublin zajmujące 6 miejsce na liście najbardziej aktywnych gmin w Polsce [4].

DEVELOPMENT DISPARITIES AND CHARACTER OF SELF-GOVERNMENT REVENUES IN LUBELSKIE

Summary

This article comprises the characteristics of Lubelskie voivodeship as the poorest region of Poland and the EU. The publication also presents the consequences for self-government revenues in the region. Development disparities impend economic, social and territorial cohesion of the country and simultaneously are being inconsistent with the European Community principals. The Polish system of self-government revenues likewise compulsory regulations of the European Union tend to equalize financial base of units responsible for local affairs and development including territorial self-government.

VLIV ROZVOJOVÝCH NEPOMĚRŮ NA SPECIFIKU VYTVÁŘENÍ PŘÍJMŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V LUBELSKÉM REGIONU

Anotace

Tento příspěvek obsahuje charakteristiku lubelského vojvodství, jako nejhudšího a nejméně rozvinutého regionu Polska a zároveň Evropské unie a z toho vyplývající důsledky pro vytváření příjmů samosprávných celků nacházejících se v tomto regionu. Rozvojové nepoměry v Polsku ohrožují jeho ekonomickou, sociální a územní soudržnost a jsou také v rozporu s pravidly přijatými v Evropské unii. Jak přijatý v Polsku systém příjmů územních samosprávných celků, tak i řešení přijatá v rámci Společenství, směřují k vyrovnávání rozdílů ve zdrojích samospráv zabezpečujících potřeby místních společností a zodpovědných za místní rozvoj.

EINFLUSS DER DISPROPORTIONALEN ENTWICKLUNG AUF DIE GESTALTUNGSSPEZIFIK DER EINKÜNFTE TERRITORIALER SELBSVERWALTUNG IN DER REGION LUBLIN

Zusammenfassung

Der obige Artikel enthält die Charakteristik der Wojewodschaft Lublin als der ärmsten und schwächsten Region Polens, und zugleich auch der Europäischen Union sowie auch der aus dieser Situation folgenden Konsequenzen für die Gestaltung der Einkünfte in den auf diesem Gebiet liegenden Einheiten der Selbstverwaltung. Die im Land auftretende disproportionale Entwicklung gefährdet die ökonomische, gesellschaftliche und räumliche Zusammengehörigkeit, und stimmt gleichzeitig nicht überein mit den in der Europäischen Union angenommenen Prinzipien. Sowohl das in Polen geltende Einkunftssystem der Einheiten territorialer Selbstverwaltung, als auch die in der Gemeinschaft angenommenen Lösungen beabsichtigen den Ausgleich der Wohlstandsunterschiede innerhalb der Selbstverwaltungen, welche die Bedürfnisse der lokalen Gesellschaften und der Verantwortlichen für die lokale Entwicklung, befriedigen.