

PRACE NAUKOWE

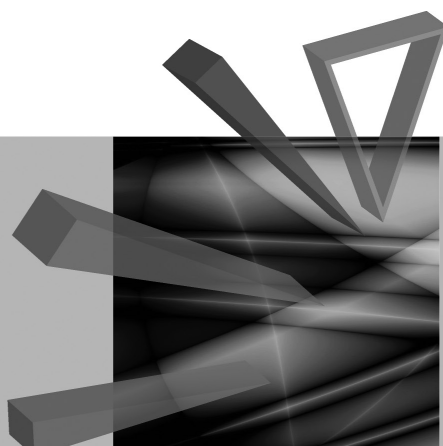
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

296

Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych



Redaktorzy naukowi

Stanisław Korenik

Anna Mempel-Śnieżyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-318-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Agata Bury: Deficyt budżetowy w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie województwa łódzkiego	11
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Sytuacja finansowa powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2008-2010	24
Jacek Chądzyński: Współpraca polskich gmin z organizacjami pozarządowymi – prezentacja wyników badań	36
Adam Dąbrowski: Rewitalizacja jako instrument polityki rozwoju regionalnego w wymiarze lokalnym.	46
Niki Derlukiewicz: Działania podejmowane w Unii Europejskiej na rzecz wspierania innowacyjności gospodarki	56
Dariusz Głuszczyk: Strategia, polityka i system innowacji w regionie – ujęcie teoretyczne	65
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kryzys finansowy i gospodarczy	76
Krzysztof Heffner, Brygida Klemens: Koncepcje zmian i nowe procesy przestrzenne na obszarach wiejskich w Polsce	90
Marian Kachniarz: Konsolidacja a efektywność w ochronie zdrowia	102
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Idea miast partnerskich. Przykład Łodzi ..	113
Iryna Kaminska: Financial tools of stimulation of social and economic development of a region	129
Nadiya Khvyshchun: Sytuacja finansowa regionów Ukrainy: okres przed- i pokryzysowy	139
Brygida Klemens: Dostęp do usług publicznych na obszarach wiejskich województwa opolskiego	151
Stanisław Korenik: Globalizacja i gospodarka oparta na wiedzy a nowa przestrzeń gospodarcza	164
Lubov Kovalska: Questions of the assessment and building of Ukraine regions competitiveness	176
Agnieszka Krześ: Rozwój infrastruktury transportu i łączności dużych miast Dolnego Śląska w dobie kryzysu	186
Andrzej Łuczyszyn: Globalizacja i lokalizm w rozwoju lokalnym – wybrane elementy	197
Marian Maciejuk: Fundusze unijne jako źródło zasilania budżetów jednostek samorządowych na Dolnym Śląsku	205
Anna Mempel-Śnieżyk: Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego	215

Katarzyna Miszczak: Sytuacja społeczno-gospodarcza polskich województw w dobie obecnego kryzysu finansowego	227
Jarosław Michał Nazarczuk: Specjalne strefy ekonomiczne motorem wzrostu w czasach kryzysu?	241
Mirosława Marzena Nowak: Wpływ spółdzielni mleczarskich na przemiany przestrzenne, ekonomiczne i środowiskowe we współczesnej gospodarce.....	251
Oğuz Özbek: Demarcation problem of spatial planning in the normative regions of Turkey: the provincial development strategy of Kayseri.....	261
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Approaches to the implementation of sustainable agriculture at the local level: case of Kyiv region, Ukraine	270
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regional aspects of the management of higher economic education in Ukraine.....	277
Aldona Podgórnai-Krzykacz: Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową – prezentacja wyników badań	285
Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Uwarunkowania rozwoju rekreacji zimowej we wschodnich Karkonoszach	295
Małgorzata Rogowska: Gospodarka oparta na wiedzy w dobie globalizacji	308
Karolina Rosomacha: Sytuacja Republiki Czeskiej w kontekście rozwoju regionalnego po roku 2000	317
Małgorzata Twardzik: Znaczenie centrów handlowych dla funkcjonowania jednostek osadniczych w strefie zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	327
Kinga Wasilewska: Samorząd terytorialny kontra alternatywne metody finansowania	338
Marek Wojciechowski: Zamożność a koszt władzy samorządowej w dużych miastach polskich	348

Summaries

Agata Bury: Budget deficit in local government units on the example of Łódź Voivodeship	23
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Financial situation of poviats in Świętokrzyskie Voivodeship in 2008-2010	35
Jacek Chądzyński: Co-operation between communities and non-governmental organizations in Poland – presentation of study results.....	45
Adam Dąbrowski: Revitalization as an instrument of regional development policy in the local dimension.....	55
Niki Derlukiewicz: Activities undertaken in the European Union to promote innovation	64

Dariusz Głuszcuk: Innovation strategy, policy and system in the region – theoretical approach.....	75
Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland vs. financial and economic crisis.....	89
Krystian Heffner, Brygida Klemens: Concepts of changes and new spatial processes in rural areas of Poland	101
Marian Kachniarz: Consolidation vs. efficiency in health care	112
Magdalena Kalisiak-Mędelska: The idea of partner cities. The example of Łódź.....	128
Iryna Kaminska: Instrumenty finansowe stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.....	138
Nadiya Khvyshechun: Ukrainian regions financial situation: before and post-crisis period	150
Brygida Klemens: Access to public services in rural areas of Opole Voivodeship	163
Stanisław Korenik: Globalization and knowledge based on economy vs. new economic space.....	175
Lubov Kovalska: Kwestie oceny i budowania konkurencyjności regionów Ukrainy.....	185
Agnieszka Krzeń: Development of transport and communication infrastructure in big cities of Lower Silesia in the time of crisis	196
Andrzej Łuczyszyn: Globalization and localism in local development – selected elements	204
Marian Maciejuk: European Union funds as the supporting source for budgets of self-government units in Lower Silesia region	214
Anna Mempel-Śnieżyk: Local authorities vs. local development programming	226
Katarzyna Miszczak: Social and economic situation of Polish voivodeships in the present financial crisis	240
Jarosław Michał Nazarczuk: Are Polish Special Economic Zones growth poles at the time of austerity?.....	249
Mirosława Marzena Nowak: Influence of dairy cooperatives on space, economic, and environmental changes in modern economy.....	260
Oğuz Özbek: Problem rozgraniczania planowania przestrzennego w normatywnych regionach Turcji: lokalna strategia rozwoju Kayseri.....	269
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Podejścia do wdrażania zrównoważonego rozwoju w rolnictwie na poziomie lokalnym na przykładzie regionu kijowskiego – Ukraina	276
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regionalne aspekty zarządzania wyższą edukacją ekonomiczną na Ukrainie	284
Aldona Podgórnjak-Krzykacz: Local government in its relations with central government – presentation of survey results.....	294

Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Conditions for the development of winter recreation in the eastern part of the Karkonosze Mountains.....	307
Małgorzata Rogowska: Knowledge based economy in the age of globalization	316
Karolina Rosomacha: Situation of regional development in the Czech Republic after 2000	326
Małgorzata Twardzik: Impact of shopping centers for the functioning of settlement units in the outer metropolitan area in Upper Silesian Voivodeship	337
Kinga Wasilewska: Local government vs. alternative financing methods.....	347
Marek Wojciechowski: Affluence vs. the cost of local government authority in Polish major cities.....	358

Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

ZAMOŻNOŚĆ A KOSZT WŁADZY SAMORZĄDOWEJ W DUŻYCH MIASTACH POLSKICH

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest problem kosztu władzy publicznej na przykładzie samorządu terytorialnego w Polsce. Jest to istotne zagadnienie, ponieważ utrzymanie władzy miejskiej jest finansowane przez mieszkańców (podatników) z pieniędzy publicznych. Z tego powodu kosztowy aspekt władzy publicznej staje się obiektem społecznego zainteresowania. Badanie kosztów władzy publicznej w warunkach polskich jest stosunkowo rzadko podejmowane. Autor podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy o wielkości tego kosztu decydują czynniki ekonomiczne czy leżące w sferze politycznej?

Słowa kluczowe: władza komunalna, koszt władzy, administracja, zamożność.

1. Wstęp

Państwo stanowi zbiór instytucji publicznych świadczących usługi na rzecz mieszkańców kraju. Integralną częścią demokratycznego państwa prawa jest samorząd terytorialny, zajmujący się realizacją określonej części zadań publicznych dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Organy władzy publicznej – na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym – w celu osiągnięcia celów i wykonywania zadań gospodarują zasobami gospodarczymi w postaci majątku, finansów oraz zatrudnienia w administracji, w jednostkach i podmiotach gospodarczych. Zgodnie z regulacjami prawnymi mają one dbać o efektywne wykorzystanie środków publicznych, stąd też szczególnego znaczenia nabiera kwestia racjonalności w wydatkach publicznych, finansowanych z budżetów.

Państwo oraz jego władze w Polsce i na świecie są przedmiotem krytyki na gruncie zarówno teoretycznym, jak praktycznym. Z badań społecznych wynika, że instytucje publiczne tracą zaufanie obywateli, ciesząc się coraz mniejszym poparciem. W sensie teoretycznym podkreśla się rozbudowanie struktur państwowych, nadmierne zakres sektora publicznego, hamujących rozwój przedsiębiorczości i pochłaniających duże środki budżetowe. Z pozycji pragmatyki chodzi o małą skuteczność w rozwiązywaniu „palących” problemów publicznych i niską sprawność w realizowaniu funkcji niezbędnych dla funkcjonowania i rozwoju państwa. Z punktu widzenia

praktycznego wylania się kwestia wielkości państwa oraz jego kosztu, finansowanego z pieniędzy podatników. W procesach przebudowy państwa, w kierunku jego modernizacji i zapewnienia wyższej sprawności, często podnoszony jest element kosztowy, w rozumieniu ponoszenia mniejszych obciążeń budżetowych na ten cel, bądź większej racjonalności (efektywności) wydatków związanych z działaniem struktur państwa, w skali centralnej i lokalnej (samorząd terytorialny).

Celem artykułu jest próba zweryfikowania hipotezy, iż zamożność jednostki terytorialnej wpływa na koszt jej funkcjonowania. Obiektem zainteresowania są duże miasta, będące „stolicami” województw w Polsce. Można przyjąć założenie, że bogatsze miasta są skłonne wydawać więcej pieniędzy na utrzymanie władzy i administracji komunalnej. To te ośrodki decyzyjne w samorządzie terytorialnym wpływają bezpośrednio na przebieg spraw w procesie realizacji zadań publicznych i wykonywanie funkcji zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. Sam zaś samorząd terytorialny jest wyrazem decentralizacji państwa, będąc jego integralną częścią. Podjęte zagadnienie ma charakter wycinkowy, gdyż na wielkość kosztu władzy komunalnej wpływa wiele czynników. Ich identyfikacja jest istotna dla oszacowania kosztu sprawowania władzy publicznej w miastach.

2. Teoretyczna istotność problemu

Z punktu widzenia efektywnościowego istotny jest problem wielkości państwa, nie tylko w gospodarce, ale szerzej, ponieważ organy państwowe realizują coraz więcej funkcji pozaekonomicznych. Na ogół analizy skupiają się na szacowaniu rozmiarów sektora publicznego w dwóch płaszczyznach: liczby zatrudnionych oraz udziału wydatków publicznych w PKB. Na gruncie teoretycznym kwestia skali państwa wylania się z agregacji przemawiających za większą lub mniejszą rolą państwa w gospodarce i próby odpowiedzi na pytanie, ile w niej państwa, a ile rynku?

Krytyczne spojrzenie na obecność państwa w działalności gospodarczej i jego konsekwencje doprowadziły do rozwoju kierunków liberalnych (antyetatystycznych) w teorii ekonomii. Często przywoływana jest idea „państwa – minimum” sformułowana przez ekonomię klasyczną, sprowadzająca państwo do zapewnienia obrony zewnętrznej, ładu publicznego, ochrony podstawowych wolności, tworząc stabilne „reguły gry”. W tym upatrywano siłę państwa przy równoczesnym ograniczeniu funkcji ekonomicznych do niezbędnego minimum¹. Współczesne koncepcje liberalne (monetarizm, nowa ekonomia klasyczna, ekonomia podaży, teoria wyboru publicznego, szkoła neoaustriacka) opowiadają się za redukcją czynnika publiczno-administracyjnego w gospodarce i ograniczeniem rozwoju funkcji ekonomicznych. Należy też wspomnieć o koncepcji „szczupłego państwa” w nawiązaniu do *lean management* proponującego wyszczuplone zarządzanie w przedsiębiorstwie.

¹ R. Milewski, *Rola państwa w gospodarce*, [w:] *Podstawy ekonomii* R. Milewski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 402.

Generalnie postulaty zmian nastawione są na przebudowę władz i administracji publicznej w kierunku nowego (efektywniejszego) sposobu działania. Znajduje to teoretyczne zaplecze w opozycyjnych wobec modelu tradycyjnego – bazującego na ujęciu biurokracji M. Webera – modelach rynkowych (*New Public Management*) i *public governance*². W pewnej mierze koncepcje propagujące większą sprawność ekonomiczną oraz współdziałanie w strukturach sieciowych mają również wydźwięk oszczędnościowy, orientujący się na mniejszy udział czynnika publiczno-administracyjnego w działalności gospodarczej i w strukturach decyzyjnych.

Rozważania powyższe ukazują wagę i potrzebę obserwacji oraz badania kosztów sprawowania władzy i związanej z nią integralnie – administracji publicznej. Problem ten należy rozpatrywać w kontekście działania państwa i jego instytucji. Organy władzy administracji publicznej stanowią kluczowy składnik państwa, rozstrzygający o jego sprawności i sile. Stąd sprawy związane z utrzymaniem władzy publicznej stają się przedmiotem powszechnego zainteresowania, gdyż stanowią obciążenie podatników. Zagadnienie to w sensie teoretycznym mieści się w obszarze analizy państwa i jego agend w działalności gospodarczej i rozmiarów sektora publicznego.

Na gruncie praktyki formułowane są postulaty znajdujące wyraz w programowaniu „taniego” oszczędnego państwa, ograniczenia biurokracji. Wspólnym elementem jest dążenie do obniżania wydatków państwa, aby funkcjonowanie aparatu państwowego jak najmniej kosztowało podatników. Dość powszechny jest pogląd, że sposobem na uzdrowienie administracji publicznej jest ograniczanie wydatków budżetowych przeznaczonych na jej utrzymanie. Redukcja wydatków na administrację jest trwałym punktem programów naprawy gospodarki i państwa oferowanych przez różne ugrupowania partyjne. Element ten jest zawsze mocno akcentowany w zapowiedziach i na ogół fragmentarycznych rozwiązaniach związanych z reformą finansów publicznych³. Kiedy o niej mowa, podnosi się cel, określany jako uzyskanie oszczędności dla budżetu, jak również ograniczanie deficytu zadłużenia publicznego; tzw. konsensus waszyngtoński, stanowiący wizję transformacji dla krajów słabiej rozwiniętych, zorientowany był na zmniejszenie rozmiarów państwa⁴. Jednym z elementów bolesnych reform sektora publicznego w południowych krajach UE napotykających opór i sprzeciw jest redukcja administracji publicznej i prywatyzacja majątku narodowego.

Wydaje się, że odcinkowe działania polegające na zmianach organizacyjnych, ograniczeniu pewnych wydatków czy spektakularnych posunięć (zabieranie przywilejów dla najwyższego kierownictwa) w dłuższym czasie nie doprowadzą do zmniejszenia

² Szerzej o reorientacji reform sektora publicznego pisze A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program*, „Służba Cywilna”, jesień-zima 2003/2004, nr 7, s. 29-52.

³ W istocie reforma finansów publicznych godzi w podstawowe interesy partii, gdyż różnego rodzaju agencje i fundusze funkcjonujące obecnie poza obrębem budżetu państwa podlegałyby bezpośredniej kontroli parlamentu.

⁴ J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1 s. 46.

szenia wydatków. Odgrywa w tym swoistą rolę naturalną dla władzy – „smak” jej sprawowania i aprobaty⁵.

Główną drogą faktycznego zmniejszania wydatków na funkcjonowanie administracji jest:

- zredukowanie zadań publicznych, przewidzianych dla administracji zarówno rządowej, jak i samorządowej,
- większa efektywność wykorzystania wydatków na ten cel.

Postulat „taniego” państwa ma charakter względny i jest w znacznym stopniu fikcją. Samo oszczędzanie na administracji publicznej (i władzy politycznej) niewiele da, ponieważ tworzenie warunków dla sprawnego rządzenia i funkcjonowania urzędników musi odpowiednio kosztować. Trudno wyobrazić sobie przyjazny i kompetentny urząd samorządowy bez stosownej infrastruktury i wyposażenia w nowoczesne urządzenia przekazu informacyjnego oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W istocie chodzi o racjonalne wykorzystanie środków na utrzymanie administracji, a nie marnowanie wielu pieniędzy w tym zakresie. Ocena efektywności funkcjonowania władzy i administracji wymaga analizy wieloczynnikowej. W pierwszym rzędzie należy brać pod uwagę dwie płaszczyzny obserwacji:

- realizację funkcji ekonomicznych i pozaekonomicznych, ich zakresu i charakteru aparatu władzy,
- ocenę skuteczności działania w świetle stopnia realizowanych celów, rozwiązywanych problemów, strategii i programów.

3. Metodyka badania

Przedmiotem badania były duże miasta polskie, stanowiące główne ośrodki władzy publicznej – komunalnej, na poziomie miasta. Liczba 18 obejmuje „stolice” województw (16) oraz dwa miasta (Zielona Góra, Toruń), w których istnieją urzędy miejskie. Ich funkcjonowanie finansowane jest w całości ze środków publicznych (budżety miast).

Centralną kategorią analizy jest koszt władzy komunalnej. Obejmuje on utrzymanie działania polityków lokalnych (radni), organu wykonawczego miasta oraz urzędu miejskiego (miasta). Urząd komunalny jest wyspecjalizowanym aparatem urzędniczym, obsługującym mieszkańców, radnych oraz pracującym na rzecz prezydenta miasta. Z racji pełnionej funkcji i wykonywanych zadań (wydaje decyzje) urząd komunalny jest również władzą publiczną w mieście. Koszt tak pojmowanej władzy finansowany jest bezpośrednio z budżetu miasta; stąd za jego wielkość przyjęto sumę wydatków na administrację publiczną (dział 750 – wg klasyfikacji budżetowej). Za kluczowe dla oszacowania owego kosztu uznano trzy miary: wielkość wydatków na administrację publiczną, wielkość tych wydatków na 1 miesz-

⁵ Propagatorem zmian w administracji publicznej w Polsce jest W. Kieżun, wskazujący na rozrost struktur władzy w wielu dziedzinach, por. *O kosztach administracji*, „Master Business of Administration” 2004, nr 1.

kańca oraz udział procentowy wydatków na ten cel w wydatkach budżetu ogółem. Pierwsza miara pokazuje skalę wydatków na funkcjonowanie władzy komunalnej, druga określa jednostkowy wskaźnik (*per capita*), najbardziej miarodajny z punktu widzenia mieszkańca. Udział procentowy odzwierciedla znaczenie administracji w hierarchii potrzeb miasta w świetle realizowanych zadań własnych.

Horyzont czasowy badania, obejmujący lata 2002-2011, podyktowany jest bezpośrednim wyborem prezydenta miasta. Od 2002 r. zajmuje on szczególnie silną pozycję w strukturze zarządzania miastem ze względu na posiadane kompetencje i legitymizację demokratyczną, co może wpływać na kształtowanie się kosztu sprawowania władzy w mieście. Szczególną uwagę zwrócono na kolejne lata, po wyborach samorządowych (2002, 2006, 2010), ponieważ dopiero w nich można zaobserwować w pełni efekt decyzji rzutujących na wydatki administracyjne. Same wybory samorządowe odbywały się pod koniec każdego roku. Za punkt wyjścia w analizie przyjęto ocenę wpływu na koszt władzy: wielkości miasta mierzonej liczbą mieszkańców oraz poziomu zamożności opisaną przez dochody ogółem na 1 mieszkańca. Zgodnie z hipotezą bogatsze miasta mogą przeznaczać odpowiednio więcej środków budżetowych na utrzymanie swojej władzy, a ściślej ośrodków władzy. Związane jest to z budową nowoczesnej administracji komunalnej i zapewnieniem wyższej wartości rządzenia.

W analizie empirycznej ważnym elementem oceny, na podstawie pozyskanego z systemu statystyki publicznej materiału liczbowego, jest porównywanie dynamiki zmian przyjętych wielkości. W istocie pomiędzy zamożnością miasta a kosztami utrzymania władzy miejskiej zachodzi zależność dwustronna. Z jednej strony poziom zamożności może wpływać na poziom kosztów sprawowania władzy, z drugiej zaś wyższy koszt może owocować lepszymi efektami, z których istotnym jest właśnie wyższa zamożność.

4. Analiza kosztów władzy w świetle wielkości i zamożności miast

Na ogół uważa się, że duże miasto może wywierać znaczący wpływ na kształtowanie kosztów funkcjonowania jego władzy i administracji. Przywołując zjawisko ekonomii skali, można przyjąć, iż koszt jednostkowy władzy (według zastosowanego wskaźnika) rośnie w miarę przechodzenia do coraz mniejszej skali miasta. Oznacza to, że w największych miastach miara ta będzie stosownie niższa niż w miastach najmniejszych pod względem kryterium budżetowego. Drugim założeniem, które będzie weryfikowane w postaci hipotezy, jest już wspomniane stwierdzenie, że coraz bogatsze miasta są skłonne przeznaczać większe środki budżetowe w celu zapewnienia dobrego rządzenia.

W tabeli 1 zawarto podstawowe miary opisujące zależności w miastach. W nawiasach podano liczebność miast (w tys. mieszkańców) dla pokazania wielkości jednostki. Wskaźnik w_1 oznacza zamożność miasta obliczoną jako iloraz dochodów ogółem i liczby mieszkańców (w zł na mieszkańca). Wskaźnik w_2 przedstawia

udział procentowy wydatków na administrację w wydatkach ogółem. Z kolei wskaźnik w3 obrazuje jednostkowy koszt władzy komunalnej jako iloraz wydatków na administrację i liczby mieszkańców (w zł na mieszkańca).

Tabela 1. Zamożność a miary charakteryzujące koszt władzy komunalnej w miastach

Miasta	2002	2003	2006	2007	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7
Warszawa (1708,5 tys.)						
w1	3271	2900	5065	5753	6085	6596
w2	8,8	8,9	7,4	7,4	7,1	6,7
w3	331,6	271,7	354,1	398,5	498,2	482,8
Kraków (759,1 tys.)						
w1	1984	2148	3168	3825	4480	4395
w2	7,1	7,1	7,8	6,9	6,1	6,0
w3	156,3	154,8	261,8	283,8	271,2	260,8
Łódź (725,0 tys.)						
w1	1984	1956	2793	3124	3443	3790
w2	7,3	7,2	7,4	11,6	8,6	8,3
w3	157,9	144,5	209,0	376,1	318,3	348,7
Wrocław (631,2 tys.)						
w1	2334	2366	3906	4281	5010	5552
w2	6,8	7,8	6,9	7,8	6,4	6,3
w3	180,5	190,3	246,6	333,0	329,9	361,1
Poznań (553,6 tys.)						
w1	2334	2300	3153	4066	4419	4465
w2	6,4	6,1	5,2	5,1	5,2	5,1
w3	168,2	156,1	177,9	197,1	277,2	280,2
Gdańsk (460,5 tys.)						
w1	2007	2152	3209	3668	4439	4520
w2	6,5	7,0	6,0	5,8	5,5	4,9
w3	145,2	148,0	190,1	212,3	261,7	271,1
Szczecin (409,6 tys.)						
w1	1996	1764	2611	2902	3167	3377
w2	7,9	8,8	8,3	9,1	7,6	7,1
w3	172,1	161,8	206,9	250,6	280,8	261,1
Bydgoszcz (363,0 tys.)						
w1	1839	1719	2627	3051	3400	3620
w2	7,1	7,9	6,1	6,1	7,3	6,4
w3	138,2	135,4	175,2	191,1	271,9	251,0
Lublin (348,6 tys.)						
w1	1907	1824	2670	2948	3560	3994
w2	6,5	7,1	7,1	7,1	6,3	5,5
w3	132,1	31,5	192,7	219,3	248,2	236,2
Katowice (309,3 tys.)						
w1	2724	2709	3415	3688	4330	4398
w2	6,5	6,5	5,3	6,3	7,1	7,4
w3	175,9	166,0	182,5	205,5	330,1	334,4
Białystok (294,3 tys.)						
w1	1726	1689	2537	2908	4263,2	4322,2
w2	6,1	6,3	6,3	6,1	5,4	6,0
w3	111,8	112,9	159,1	175,6	256,3	298,1

1	2	3	4	5	6	7
Toruń (204,9 tys.)						
w1	1987	1932	2831	3417	3612	4021
w2	7,3	7,1	5,4	4,6	4,5	5,2
w3	158,4	158,6	169,8	152,9	181,9	201,1
Kielce (201,8 tys.)						
w1	1991	1973	2812	3151	4491	5103
w2	6,7	7,3	5,8	7,3	5,5	4,9
w3	135,5	137,9	179,4	215,5	263,5	271,6
Rzeszów (180,0 tys.)						
w1	2336	2279	3283	3593	3930	3987
w2	5,6	6,5	5,3	5,9	5,8	6,2
w3	139,4	144,3	176,7	209,6	248,9	276,1
Olsztyn (175,4 tys.)						
w1	2198	2163	3018	3465	3800	4490
w2	7,2	7,8	7,3	8,0	7,4	7,4
w3	161,3	178,1	220,9	263,9	328,0	346,3
Gorzów Wlk. (124,6 tys.)						
w1	2300	2120	2695	3277	3331	3444
w2	7,7	8,6	7,1	8,2	7,7	7,6
w3	177,9	178,7	207,8	240,4	311,4	288,1
Opole (122,4 tys.)						
w1	2484	2316	3828	4582	4300	4515
w2	9,5	10,2	6,2	6,5	7,4	7,7
w3	233,9	228,5	263,1	309,9	334,2	365,7
Zielona Góra (124,6 tys.)						
w1	2199	1977	2849	3739	3978	3958
w2	9,3	10,4	8,1	8,2	6,7	7,5
w3	203,9	204,8	256,2	278,1	303,2	290,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza danych pozwala na sformułowanie podstawowych wniosków. W badanym czasie wystąpił generalnie wzrost dochodu jednostkowego we wszystkich miastach. Wskaźnik w1 charakteryzuje się silnym zróżnicowaniem. Wskaźnik dochodów *per capita* jest pewną miarą charakteryzującą rozwój miasta. Grupę miast najbogatszych tworzą kolejno Warszawa, Wrocław, Kielce, Gdańsk, Opole, Olsztyn i Poznań (ponad 4,4 tys. zł). Miastami średnio bogatymi okazały się Katowice, Kraków, Białystok, Toruń, Lublin, Rzeszów i Zielona Góra (prawie 4 tys. zł). Pozostałe miasta (Łódź, Bydgoszcz, Gorzów Wlkp., Szczecin) legitymują się dochodami poniżej 3,8 tys. zł. Poszczególne miasta, „startując” z różnych pozycji, wykorzystały duże zróżnicowanie z punktu widzenia dynamiki zmian (najniższa w Gorzowie – prawie 150%, najwyższa w Kielcach – 256,3%).

Wielkość miasta mierzona liczbą ludności nie wpływa zdecydowanie na poziom zamożności. W gronie najuboższych jednostek znalazły się: duże, średnie i małe miasto, największe zaś miasta odznaczały się dużym wskaźnikiem zamożności (wyjątek Łódź). Skala miasta rzutowała z kolei na wielkość wydatków budżetowych na utrzymanie administracji komunalnej. Na ogół większe jednostki przeznaczały

odpowiednio więcej pieniędzy na sprawowanie władzy. Jest to zrozumiałe, ponieważ wiąże się z wielkością zatrudnienia w urzędach miejskich, która zaznacza się istotnie niż liczbą radnych tworzących segment polityczny władzy komunalnej.

Liczebność miasta nie określa procentowego udziału wydatków na administrację w wydatkach ogółem. Nie zaobserwowano efektu korzyści skali, choć w grupie najmniej licznych miast wystąpił bardzo wysoki udział wydatków na utrzymanie władzy. W miastach podobnych ludnościowo, np. takich jak Łódź i Kraków, Lublin i Bydgoszcz, udziały różnią się. Natomiast w Toruniu i w Kielcach, w Zielonej Górze, w Opolu i Gorzowie analizowany odsetek kształtuje się na dość zbliżonym poziomie. Wielkość miasta nie wpłynęła również na jednostkowy wskaźnik wydatków administracyjnych. Jedynie w czterech przypadkach uzyskano zgodność w kolejności miejsc pod tym względem. Wysokie koszty jednostkowe władzy wykazują miasta zarówno duże, średnie, jak i małe. Najniższe koszty władzy występują w miastach średnich. Także tutaj nie zaznaczyła się ekonomia skali. Zjawisko korzyści skali szerzej zaznaczyło się jedynie w czterech miastach (Olsztyn, Rzeszów, Kielce i Toruń). Koszt jednostkowy władzy rośnie w miarę przechodzenia do miast o najniższej liczbie ludności. W przypadku Szczecina, Bydgoszczy i Lublina mamy do czynienia z odwrotnością, gdyż mniejszym miastom odpowiada mniejszy koszt władzy komunalnej.

Pomiędzy zamożnością a miarami opisującymi wydatki na administrację komunalną nie widać istotniejszej korelacji. Jedynie w sześciu przypadkach uzyskano zgodność łączonych miar. Wysokiemu udziałowi wydatków administracyjnych towarzyszyła zamożność zarówno duża (Opole, Olsztyn), jak i niska (Łódź, Gorzów). Także w sześciu miastach wystąpiła owa zgodność wskaźników (pod względem tego samego miejsca). Najwyższe wydatki jednostkowe na władzę (powyżej 300 zł) zanotowały miasta dość bogate (powyżej 4,3 tys. zł). Wyjątkiem jest znów Łódź, gdzie niskiej zamożności odpowiadają relatywnie wysokie wydatki na utrzymanie władzy.

Ciekawy wydaje się rozkład kosztów władzy komunalnej według zamożności. Jeśli przyjąć za kryterium koszt władzy „drogiej” (powyżej 300 zł), „średniej” (pomiędzy 270- 300 zł) i „taniej” (mniej niż 270 zł), to w każdej z tych grup znalazło się po sześć miast. Grupa najdroższej władzy obejmuje jedno miasto mało zamożne (kryterium poniżej 3,9 tys. zł) oraz pięć bogatych. Średnią władzą pod względem kosztowym odznaczają się dwa mało zamożne miasta, dwa średnie i dwa bogate. Z kolei w grupie „taniej” władzy znalazły się aż cztery zamożne jednostki. Mimo to, nie można uznać przyjętej hipotezy, że bogatsze miasta są skłonne utrzymywać droższą władzę komunalną.

Przypuszczenie, że w roku po bezpośrednim wyborze prezydenta (lata 2003, 2007, 2011) może mieć miejsce gwałtowny wzrost wydatków na administrację komunalną, nie okazało się jednoznaczne. W 2003 r. poziom tych wydatków w większości miast spadł bądź nie zmienił się zdecydowanie. Z kolei w 2007 r., z wyjątkiem Torunia, wystąpił widoczny wzrost wydatków, największy w Łodzi (78,3%). W 2011 r. również w dwunastu miastach wydatki okazały się większe.

Z przytoczonych wniosków można sformułować stwierdzenie, że przyczyny kształtowania się wielkości kosztu funkcjonowania władzy miejskiej leżą w sferze pozaekonomicznej. Można domniemywać, iż kluczową rolę odgrywa w tym organ wykonawczy miasta, tj. prezydent prowadzący politykę miejską oraz realizujący rządzenie według określonego modelu sprawowania władzy publicznej.

5. Podsumowanie

Z podstawowego materiału wyłania się złożony i niejednoznaczny obraz kształtowania się kosztu funkcjonowania władzy komunalnej w badanych miastach. Akcentowane w piśmiennictwie zjawisko ekonomii skali nie ujawniło się w świetle analizy. Wysokie koszty władzy komunalnej występują w miastach zarówno dużych, jak i małych. Z kolei niskie koszty są widoczne wśród dużych i średnich jednostek. Widać z tego, że liczba ludności nie wpływa istotnie na poziom zamożności ani na dwa parametry opisujące „wysiłek administracyjny”, tj. udział władzy w wydatkach budżetowych oraz jednostkowe obciążenie tymi wydatkami. Także poziom zamożności nie rzutuje na koszt sprawowania władzy miejskiej, choć w grupie bogatych miast (wyjątek Łódź) znalazły się władze, gdzie wskaźnik jednostkowy kształtował się na wysokim poziomie – ponad 300 zł na mieszkańca. „Tanie” władze miejskie legitymowały się różną zamożnością.

Wnioski cząstkowe prowadzą do konstatacji, że źródła różnego kosztu sprawowania władzy samorządowej w mieście leżą zapewne w działalności organu wykonawczego. Posiadanie przez niego rozległego zakresu samodzielności decyzyjnej, w tym w sprawach finansowych oraz w wykonywaniu uprawnień kierownika urzędu, pozwala sądzić, że jego rola jest w tym względzie decydująca. Wymaga to pogłębienia badania przez zastosowanie analizy wieloczynnikowej.

Badanie kosztu władzy komunalnej (szerzej publicznej) pogłębia naszą wiedzę o cenie, którą płacą mieszkańcy przez wydatki budżetowe. W ten sposób dokonywana jest ocena skuteczności działania organów miasta, znajdująca odbicie nie tylko w wyborach samorządowych. Analiza tego typu wprowadza wątek ekonomiczny do problematyki samorządowej, do tej pory dość powściągliwie podejmowanej w zainteresowaniach badawczych. Kwestia kosztu sprawowania władzy komunalnej ma charakter względny, nie należy tu patrzeć na samo kształtowanie się wielkości wydatków administracyjnych. W analizie trzeba brać pod uwagę związek z innymi elementami, ściślej z efektami działalności władzy miejskiej. Za taki efekt można uznać wzrost zamożności, wysiłek inwestycyjny, poprawę szeroko pojmowanej estetyki miasta, relatywnie niski poziom bezrobocia. W badanych miastach o efektywności wysokości kosztu władzy należy wnioskować pośrednio przez prymat osiągniętych efektów. Najwyższe dynamiki wzrostu dochodów odnotowały Kielce, Białystok, Wrocław, Gdańsk i Kraków, w tym trzy miasta o „taniej” władzy. Widać w nich osiągnięcia różnego rodzaju prawie na każdym kroku.

Literatura

- Hausner J., *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Kieżun W., *O kosztach administracji*, „Master Business of Administration” 2004, nr 1.
- Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego: nowy program*, „Służba Cywilna”, jesień-zima 2003/2004, nr 7.
- Milewski R., *Rola państwa w gospodarce*, [w:] *Podstawy ekonomii*, R. Milewski(red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

AFFLUENCE VS. THE COST OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITY IN POLISH MAJOR CITIES

Summary: The article discusses the cost of public authority on the example of the local self-government in Poland. It is a serious problem since supporting municipal authorities is financed by residents (taxpayers) from public money. For this reason the cost aspect of the official authority is becoming an object of social interest. Examining costs of public authority in Polish conditions is taken relatively rarely . The author tries to answer a question whether economic factors decide on the amount of this cost or the factors which are in the political sphere?

Keywords: communal authority, cost of authority, administration, affluence.