

Krzysztof Gałuszka

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

WYDATKI BUDŻETÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

1. Wstęp

Podstawowym problemem z dziedziny finansów publicznych, który zdominował obecnie debatę zarówno naukową, jak i polityczną, jest ich racjonalizacja. Pojawiają się postulaty zmniejszania roli państwa we współczesnej gospodarce i społeczeństwie czy postulaty „taniego państwa”. Jednocześnie formułowane są postulaty „dobrego państwa” czy „silnego państwa”. W świetle tych postulatów nie można dyskusji o racjonalizacji finansów publicznych sprowadzać jedynie do ograniczania socjalnej funkcji państwa, sposobów uzyskania równowagi budżetowej i zmniejszania długu publicznego. Debata powinna również objąć zagadnienia związane różnymi aspektami funkcjonowania administracji publicznej. Artykuł zawiera omówienie niektórych aspektów wydatków budżetów samorządowych na administrację publiczną.

2. Pojęcie administracji publicznej. Usługi publiczne

Administrację publiczną można zdefiniować jako: „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć niewyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne” [10, s. 28]. Administrację publiczną można postrzegać jako organizację składającą się z różnorodnych jednostek organizacyjnych, skupionych wokół organów, tj. jednostek organizacyjnych, wyposażonych w kompetencje określone w ustawach i tworzących pewien zamknięty układ organizacyjny, mający realizować zadania publiczne. Administrację publiczną

można postrzegać również jako pewną działalność prowadzoną przez państwo, rozumiane jako określona organizacja, oraz inne organy i instytucje w celu realizacji zadań publicznych [9, s. 15]. Administracja publiczna, mająca charakter obsługowy, organizatorski, wykonawczy i operacyjny, służy określonemu czynnikowi decyzyjnemu – czynnikowi politycznemu [7, s. 13].

Podstawowym celem istnienia administracji publicznej (z ekonomicznego punktu widzenia) jest dostarczanie dóbr publicznych. W literaturze przedmiotu w celu odróżnienia dobra publicznego od dobra prywatnego przyjmuje się najczęściej dwa kryteria: użyteczności (kryterium społeczne) – dobro publiczne według tego kryterium to dobro, w dostępie do którego nie istnieje rywalizacja obywateli, a korzystanie z tego dobra przez jednego człowieka nie uniemożliwia korzystania z tego dobra przez innych ludzi (np. parki publiczne, jeziora, drogi publiczne, powietrze itd.), oraz odpłatności (kryterium ekonomiczne) – dobro publiczne według tego kryterium to dobro, które jest finansowane z funduszy publicznych (budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, państwowe i samorządowe fundusze celowe itd.) [14, s. 32-33]. W obrębie dóbr publicznych można wyodrębnić: czyste dobra publiczne – dobra, które z przyczyn naturalnych mogą służyć zbiorowości lokalnej lub całemu społeczeństwu (np. powietrze, rzeki, bezpieczeństwo zewnętrzne czy działalność służb dyplomatycznych itd.), oraz dobra społeczne – dobra, które ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej są dostępne dla każdego obywatela, tak jak w przypadku czystych dóbr publicznych (np. ochrona zdrowia, edukacja itd.) [14, s. 34-35].

Jednocześnie administracja publiczna sama w sobie może stanowić specyficzne dobro publiczne. Dobrze zorganizowane i zarządzane, sprawne, bardziej troszczące się o sprawy obywateli państwo stanowi dobro przynoszące korzyści wszystkim jego obywatelom, wykluczenie zaś kogokolwiek z dostępu do tego dobra jest zarówno trudne, jak i niepożądane [22, s. 176-177].

W literaturze przedmiotu do określenia dostarczania dóbr publicznych, zwłaszcza dóbr społecznych, używa się terminu „świadczenie usług publicznych”. W ramach usług publicznych wyodrębnia się usługi komunalne, społeczne i administracyjne [4, s. 5].

Usługi komunalne mają charakter techniczny. Ich celem jest utrzymanie infrastruktury technicznej, zapewnienie dostępu do niej i zarządzanie jej zasobami. Infrastruktura komunalna obejmuje obiekty i urządzenia służące świadczeniu usług w zakresie: transportu i komunikacji publicznej; dostaw energii (elektrycznej, gazowej i ciepłej); dostaw wody i odprowadzania ścieków; ochrony środowiska; wywozu, składowania i utylizacji odpadów stałych i płynnych; zieleni miejskiej, cmentarzy komunalnych. Usługi o charakterze społecznym, związane z infrastrukturą społeczną, służą zaspokajaniu takich potrzeb, jak: bezpieczeństwo, mieszkalnictwo, pomoc społeczna, oświata, edukacja, kultura, zdrowie.

Usługi administracyjne obejmują usługi związane bezpośrednio z wykonywaniem funkcji władczych, administracyjnych, na rzecz społeczeństwa, porządkujących wszystkie obszary funkcjonowania administracji publicznej, i funkcji legalizujących obszary aktywności ludzkiej. Usługi administracyjne opierają się na wykonywaniu czynności administracyjnych. Ich istota nie jest związana z dostarczaniem konkretnego dobra, stanowią one wyraz czynności wykonywanej z urzędu lub na wniosek odbiorcy usługi. Są to np. czynności związane z wydawaniem pozwoleń, potwierdzaniem stanu faktycznego, publikacji prawa miejscowego [3, s. 460].

Usługi publiczne dostarczane są przede wszystkim przez: rząd i scentralizowaną administrację państwową w szczególności podległą rządowi; związki publiczno-prawne (wspólnoty terytorialne – jednostki samorządu terytorialnego, korporacje zawodowe, samorząd gospodarczy itd.); różne ciała administracyjne o samodzielnym statusie w sferze prawa publicznego (np. samorządowe kolegia odwoławcze, regionalne izby obrachunkowe, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji itd.); rozmaite podmioty prawa publicznego, nie mające charakteru osobowego, lecz oparte na czynniku majątkowym (np. zakłady administracyjne, fundusze celowe itd.) [8, s. 120-127]. Ponadto świadczenie usług publicznych zlecane jest do realizacji różnym organizacjom, instytucjom i innym podmiotom spoza sektora publicznego. Proces ten nosi nazwę „prywatyzacji zadań publicznych” [2].

3. Rola administracji samorządowej w systemie administracji publicznej

Administracja samorządowa stanowi istotną część administracji publicznej. Można zdefiniować ją przez analogię do definicji administracji publicznej jako: zespół zadań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich oraz wykonawczych związanych z dostarczaniem lokalnych i regionalnych dóbr publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także przez pozostałe podmioty samorządowego sektora publicznego, na podstawie ustaw i w określonych prawem formach¹.

Administrację samorządową tworzą organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (wójtowie, burmistrzowie i prezydenci w jednostkach samorządu gminnego; zarządy powiatów i starostowie w jednostkach samorządu powiatowego; zarządy województw i marszałkowie w jednostkach samorządu województw). Ponadto w skład tej administracji wchodziły samorządowe jednostki sektora finansów publicznych (np. jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury itd.) oraz inne podmioty nie będące jednostkami sektora finansów publicznych (np. spółki prawa handlowego).

¹ H. Izdebski i M. Kulesza zdefiniowali administrację publiczną jako: „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach” Zob. [8, s. 91].

Szczególną rolę w strukturze administracji samorządowej odgrywa urząd (urząd gminy, urząd miasta, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski). Jest on aparatem pomocniczym organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, za pomocą którego organ ten wykonuje wiele swoich zadań oraz sprawuje funkcję zwierzchnika (lub organu założycielskiego) innych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania przypisane samorządowi. Urząd zapewnia również obsługę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (rada gminy, rada miasta, rada powiatu, sejmik województwa) oraz jego wewnętrznych organów [24, s. 33].

Znaczenie administracji samorządowej w systemie administracji publicznej wzrasta w miarę pogłębiania się procesów decentralizacji. Decentralizacja jest na ogół definiowana jako proces przekazywania określonego zakresu uprawnień władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych, finansowych itd. organom niższych szczebli, a w tym organom lokalnym. Decentralizacja obejmuje co najmniej trzy zagadnienia: przekazanie określonych zadań przez szczebel centralny tym organom, korzystanie przez te organa z odpowiedniego majątku i uprawnień prawnych, gwarantujących ich samodzielność, oraz możliwości decydowania o sprawach terenu, posiadania przez te organa odpowiednich środków finansowych do realizacji własnej polityki [5, s. 11-12].

W literaturze przedmiotu wyróżnia się decentralizację terytorialną i decentralizację rzeczową. Decentralizacja terytorialna polega na przekazywaniu zadań państwa z centrum na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. O tworzeniu jednostek samorządu terytorialnego decyduje więc nie rodzaj przekazywanych zadań, ale podział administracyjny państwa. Celem decentralizacji terytorialnej jest przede wszystkim zbliżenie wykonywania określonych zadań państwa do społeczności lokalnych i włączenia ich do wykonywania przekazanych zadań. Natomiast decentralizacja rzeczowa polega na przekazaniu pewnego, stanowiącego określoną całość, wycinka zadań państwowych podmiotom samodzielnym i niezależnym od struktury aparatu państwowego. Organy centralne przekazują swoje zadania w określonym rzeczowo zakresie, kryterium terytorialne zaś ma charakter wtórny [23, s. 53].

Decentralizacja jest formą poszukiwania optymalnego szczebla lokalizacji zadań publicznych, rozumianego jako ten, poniżej którego i powyżej którego obniżona jest sprawność jego wykonywania przez administrację publiczną. Silna centralizacja zazwyczaj podwyższa koszty realizacji zadań m.in. z powodu wydłużonych dróg przepływu informacji i zarazem różnic między wiedzą decydenta a stanem faktycznym. Silna decentralizacja może prowadzić do rozproszenia środków publicznych i obniżenia stopnia profesjonalizmu administracji [11, s. 109-110]. Decentralizację wiąże się w literaturze przedmiotu ze wzrostem elastyczności aparatu administracyjnego. Decentralizacji powinno towarzyszyć tworzenie warunków do zwiększania stopnia elastyczności działania administracji, tak aby posiadała ona zdolność nie tylko do adaptacji do zmieniających się warunków w otoczeniu, ale również do antycypacji przyszłych zmian. Wzrost elastyczności administracji sprzyja podniesieniu jej sprawności [12, s. 90-96].

Administracja samorządowa w Polsce obejmuje szczebel lokalny (samorząd gminny i samorząd powiatowy) i szczebel regionalny (samorząd województwa). W ramach decentralizacji zadań publicznych w kompetencji gminy znajdują się wszystkie zadania lokalne, nie zastrzeżone ustawami dla innych podmiotów. Zadania te dotyczą czterech kategorii spraw: infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego. Do właściwości samorządu powiatu należą następujące kategorie spraw: ponadpodstawowa infrastruktura społeczna, ponadpodstawowa infrastruktura techniczna, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli w wymiarze ponadgminnym, ochrona środowiska i zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze lokalnym ponadgminnym, działalność organizatorska w rozwiązywaniu lokalnych problemów (aktywizacja rynku pracy, przeciwdziałanie bezrobociu, ochrona praw konsumenta, wspieranie osób niepełnosprawnych). Natomiast do kompetencji samorządu województwa należy kreowanie rozwoju regionu oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym, a przede wszystkim: kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego, pobudzanie aktywności gospodarczej, zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, a także utrzymanie oraz rozbudowa infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu regionalnym [13, s. 16-17; 29-30, 36].

Szacuje się, iż w wyniku decentralizacji zadań publicznych dokonanej na rzecz samorządu struktura udziału poszczególnych grup podmiotów w ich realizacji kształtuje się następująco:

- administracja świadcząca: samorząd lokalny – 65%, samorząd regionalny – 30%, administracja rządowa – 5%;
- administracja orzecznicza: samorząd lokalny – 58%, samorząd regionalny – 11%, administracja rządowa (wojewoda) – 31%;
- administracja normotwórcza: samorząd lokalny – 70%, samorząd regionalny – 23%, administracja rządowa (wojewoda) – 7% [6, s. 200].

4. Pojęcie wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego na administrację publiczną

Wydatki na administrację publiczną można analizować w szerokim lub wąskim ujęciu. W szerokim ujęciu wydatki te obejmują ogół środków przeznaczonych na wytworzenie i dystrybucję dóbr publicznych [15, s. 296-335]. Skala tych wydatków w odniesieniu do całości sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawiana jest w formie „bilansu skonsolidowanych operacji sektora instytucji rządowych i samorządowych” oraz „skonsolidowanych nakładów sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji”. Natomiast w odniesieniu do poszczególnych podmiotów administracji publicznej źródłem informacji są ich budżety i sprawozdania z ich wykonania.

W wąskim ujęciu wydatki na administrację publiczną obejmują wyłącznie wydatki na świadczenie usług administracyjnych (z pominięciem nakładów na publiczne usługi komunalne i społeczne). Źródłem informacji na temat skali tych nakładów są dane zawarte w określonych podziałkach klasyfikacji budżetowej. W ramach obowiązującej w Polsce klasyfikacji budżetowej nakłady na administrację publiczną w wąskim ujęciu wyodrębnia się w dziale 750 „Administracja publiczna”. Nakłady ujmowane w tym dziale odpowiadają nakładom klasyfikowanym przez Polską Klasyfikację Działalności w ramach klas (przy czym dział ten nie wyczerpuje pełnego zakresu wyróżnionych klas): 75.11 – kierowanie podstawowymi rodzajami działalności publicznej; 75.12 – kierowanie w zakresie działalności społecznej; 75.13 – kierowanie w zakresie efektywności gospodarowania; 75.14 – działalność pomocnicza na rzecz administracji publicznej; 75.21 – sprawy zagraniczne; 73 – działalność badawczo-rozwojowa; 45 – budownictwo [20, zał. 1; 21, zał. cz. II].

Dział „Administracja publiczna” obejmuje 45 rozdziałów. W zakresie administracji samorządowej obejmuje on przede wszystkim wydatki związane z funkcjonowaniem organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rozdz. 75017 „Samorządowe sejmiki województw”; rozdz. 75019 „Rady powiatów”; rozdz. 75022 „Rady gmin (miast i miast na prawach powiatu)”), wydatki związane z funkcjonowaniem organów wykonawczych (rozdz. 75018 „Urzędy marszałkowskie”; rozdz. 75020 „Starostwa powiatowe”; rozdz. 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”), wydatki związane z wyborami (rozdz. 75053 „Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz referenda gminne, powiatowe i wojewódzkie”), inne (m.in.: rozdział 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”; rozdz. 75078 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”; rozdz. 75095 „Pozostała działalność”; rozdz. 75097 „Gospodarstwa pomocnicze”) [20, zał. 2].

Wyodrębnienie wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego na administrację publiczną w wąskim zakresie (Dział 750) ma istotne znaczenie poznawcze. Wydatki te ponoszone są przede wszystkim w związku z wykonywaniem przez organy samorządu terytorialnego funkcji regulacyjnej oraz koordynacją działań pozostałych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych oraz innych jednostek samorządowego sektora publicznego. Wydatki na administrację publiczną w wąskim zakresie obejmują również wydatki na opracowanie, uchwalenie, wdrażanie i monitorowanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego oraz innych dokumentów planistycznych. Ponadto wydatki te związane są z prowadzeniem różnego typu polityki, takiej jak: polityka podatkowa (dotyczy gmin), udzielanie pomocy publicznej, aktywizacja rynku pracy, polityka społeczna itd. Dział 750 „Administracja publiczna” obejmuje zatem wydatki związane z funkcjonowaniem samorządowego „centrum” administracyjnego. Jego działanie stwarza warunki do racjonalnego i efektywnego świadczenia usług publicznych, zwłaszcza usług komunalnych i społecznych. Jednak „centrum” to nie zajmuje się bezpośrednio świadczeniem usług

komunalnych czy społecznych. Zatem wydatki te powinny być ponoszone na poziomie niezbędnym, a jednocześnie wystarczającym do efektywnego funkcjonowania samorządu terytorialnego. Niezbędnym, minimalnym i oszczędnym, ponieważ to nie te wydatki przesądzą o „istocie” usług publicznych, które stanowią przedmiot zainteresowania konsumentów tych usług, wystarczającym zaś, ponieważ poziom tych wydatków powinien umożliwić sprawne funkcjonowanie tego „centrum”.

5. Podstawowe tendencje w zakresie wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego na administrację publiczną

Analizując dane statystyczne, można wyodrębnić następujące podstawowe tendencje w zakresie wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego na administrację publiczną (Dział 750):

1. Wzrasta relacja wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego na administrację publiczną do PKB (z 0,71% w 1993 r. do 1,02 w 2004 r.). Jednocześnie relacja wydatków budżetu państwa na administrację publiczną do PKB uległa zmniejszeniu (z 1,03% w 1993 r. do 0,91% w 2004 r.) (tab. 1).

2. Zmianom tym towarzyszy wzrost zatrudnienia w administracji publicznej. W latach 1993-2004 zatrudnienie w administracji samorządowej wzrosło o 59,4%, a w administracji rządowej o 40,6%, przy czym po utworzenia samorządów powiatów i województw zatrudnienie w administracji samorządowej jest wyższe niż w administracji rządowej (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane relacje dotyczące administracji publicznej w Polsce

Wyszczególnienie	Rok			
	1993	1997	2000	2004
Liczba pracowników administracji rządowej (w tys. osób)*	115,4	157,5	134,9	162,3
Liczba pracowników administracji samorządowej (w tys. osób)*	108,3	112,8	162,9	172,6
Relacja liczby pracowników administracji samorządowej do pracowników administracji rządowej	0,938	0,716	1,207	1,063
Wydatki z budżetu państwa na administrację publiczną				
– w % wydatków ogółem	3,18	3,92	4,41	4,07
– w % PKB	1,03	1,06	0,98	0,91
Wydatki w budżetów JST na administrację publiczną				
– w % wydatków ogółem	11,47	9,59	10,24	9,88
– w % PKB	0,71	0,83	1,14	1,02
Relacja wydatków na administrację publiczną z budżetów JST do wydatków na administrację publiczną z budżetu państwa	0,687	0,789	1,165	1,122

* Bez zatrudnionych przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS [16-19].

3. Udział wydatków na administrację publiczną w wydatkach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego ustabilizował się – oscyluje na poziomie 9,5-10,5% (tab. 1).

4. Spośród jednostek samorządu terytorialnego dominują wydatki na administrację publiczną, dokonywane z budżetów gmin i miast na prawach powiatu – ok. 80% (tab. 2).

Tabela 2. Struktura nakładów (w %) budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na administrację publiczną w latach 2001-2004

Wyszczególnienie	Rok			
	2001	2002	2003	2004
Wydatki budżetów JST na administrację publiczną ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00
– wydatki budżetów samorządów województw	3,31	3,34	3,66	4,51
– wydatki budżetów powiatów	16,71	16,22	15,92	16,69
– wydatki budżetów miast na prawach powiatu	21,71	28,04	26,36	26,26
– wydatki budżetów gmin	58,27	52,39	54,06	52,53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [1].

5. Wydatki na administrację publiczną, dokonywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, są względnie stałe, co powoduje występowanie korzyści skali wynikające ze stopnia urbanizacji. Najniższe wydatki, zarówno w zł na 1 mieszkańca, jak i w % wydatków budżetów ogółem, ponoszą miasta na prawach powiatu. Natomiast najwyższe wydatki ponoszone są z budżetów gmin wiejskich (tab. 3). Ponieważ polityka subwencjonowania i dotowania gmin prowadzi przede wszystkim do zmniejszenia zróżnicowania między nimi pod względem dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przeto zróżnicowanie wydatków gmin na administrację publiczną ogranicza możliwości rozwojowe tych gmin, które ponoszą je na najwyższym poziomie. W świetle przedstawionych danych statystycznych dotyczy to głównie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, a więc tych, które charakteryzują się już relatywnie niskim poziomem rozwoju. Utrzymanie obecnych tendencji grozi więc dalszym pogłębianiem się zróżnicowania poziomów rozwoju gmin.

6. Różnice w poziomie wydatków na administrację publiczną stanowią również istotny czynnik różnicujący możliwości rozwojowe jednostek należących do poszczególnych typów samorządu lokalnego. Wydatki ponoszone na administrację publiczną w powiatach „ziemskich” (suma wydatków z budżetów powiatów i budżetów gmin) kształtują się na poziomie wyższym (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) niż w miastach na prawach powiatu (w 2004 r. były one o ponad 33% wyższe – o przeszło 62 zł/1 mieszkańca) (obliczenia własne na podstawie tab. 3).

Tabela 3. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na administrację publiczną w latach 2001-2004

Wyszczególnienie	Rok			
	2001	2002	2003	2004
Wydatki budżetów JST na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	206,87	219,30	222,04	236,60
– w % wydatków ogółem	9,90	10,08	10,48	9,88
Wydatki budżetów samorządów województw na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	6,85	7,33	8,13	10,68
– w % wydatków ogółem	5,58	6,46	6,58	6,95
Wydatki budżetów powiatów na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	49,12	54,03	53,34	59,52
– w % wydatków ogółem	10,87	10,75	11,79	12,12
Wydatki budżetów miast na prawach powiatu na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	151,68	180,02	173,49	184,67
– w % wydatków ogółem	6,90	7,53	7,93	7,38
Wydatki budżetów gmin ogółem na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	171,24	174,52	181,15	187,32
– w % wydatków ogółem	12,08	12,57	12,53	11,59
Wydatki gmin miejskich na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	176,32	155,11	158,64	163,93
– w % wydatków ogółem	10,15	11,38	11,28	10,47
Wydatki gmin miejsko-wiejskich na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	153,64	163,94	168,99	176,10
– w % wydatków ogółem	11,96	11,85	11,91	11,09
Wydatki gmin wiejskich na administrację publiczną				
– w zł na 1 mieszkańca	181,47	193,84	203,70	209,60
– w % wydatków ogółem	14,06	13,78	13,67	12,57

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [1].

6. Podsumowanie

Racjonalizacja finansów publicznych, zwłaszcza wydatków publicznych, wymaga podjęcia problemu funkcjonowania administracji publicznej i racjonalizacji wydatków ponoszonych na nią. Znaczne zróżnicowanie poziomu wydatków jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie administracji publicznej można uznać za przykład marnotrawstwa środków publicznych. Zróżnicowanie to jest zdeterminowane typem administracyjnym jednostki samorządu terytorialnego, który stanowi pochodną stopnia zurbanizowania danego terenu. Racjonalizacja wydatków na administrację publiczną wymaga zatem poszukiwań takich rozwiązań w zakresie podstawowego podziału administracyjnego kraju oraz sposobu decentralizacji zadań publicznych, aby zmniejszyć zróżnicowanie poziomu wydatków

ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a co się z tym wiąże – aby nie petryfikować poziomu rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych.

Literatura

- [1] *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1994-2004*, GUS, Warszawa 2005.
- [2] Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1994.
- [3] Dylewski M., Filipiak B., *Usługi publiczne*, [w:] *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [4] Dziarski G., Kłosowski W., *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FRDL, Warszawa 2003.
- [5] Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.
- [6] Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [7] Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [8] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1998.
- [9] Lang J., *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- [10] Lipowicz I., *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- [11] Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- [12] Łukasiewicz J., *Zasada organizacyjnej elastyczności aparatu administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- [13] Niewiadomski Z., *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie*, Difin, Warszawa 1998.
- [14] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- [15] Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
- [16] *Rocznik Statystyczny*, GUS, Warszawa 1995.
- [17] *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 1998.
- [18] *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2001.
- [19] *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2005.
- [20] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, DzU 2004 nr 209, poz. 2132, z późn. zm.
- [21] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, DzU 2004 nr 33, poz. 289, z późn. zm.
- [22] Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- [23] Woś T., *Państwo a organizacje samorządowe*, [w:] *Wiedza o społeczeństwie*, red. T. Woś, J. Stelmach, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
- [24] *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, red. W. Misiąg, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.

BUDGET EXPENDITURES OF LOCAL GOVERNMENTS ON PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The paper focuses on the role and position of the government administration in the system of public administration. The issues concerning budget expenditures of the local governments on public administration are characterized in wide and narrow sense. The main trends in terms of the expenditure's structure and dynamics with respect to different types of government entities are presented.