

*Marek Wojciechowski**

KOSZT WŁADZY KOMUNALNEJ W MIASTACH WOJEWÓDZKICH

Streszczenie. Przedmiotem artykułu jest próba scharakteryzowania kosztu sprawowania władzy samorządowej w polskich miastach wojewódzkich. Podjęty temat jest rzadko podejmowany w polskiej i zagranicznej literaturze ekonomicznej. Zagadnienie to ma istotne znaczenie teoretyczne i praktyczne. Mieszkańcy oceniają efektywność funkcjonowania władzy poprzez pryzmat nie tylko uzyskanych efektów ale również poniesionych kosztów władzy finansowanych ze środków publicznych. Autor do analizy wybrał cztery istotne zmienne egzogeniczne oraz dwa mierniki opisujące wielkość kosztu władzy. Badanie korelacyjne pozwoliło określić siłę i kierunek występowania tego związku.

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

1. WPROWADZENIE

Działalność władz publicznych była zawsze obiektem szczególnej oceny. Mieszkańcy różnych wspólnot oczekiwali i oczekują, że władze te rozwiążą ich żywotne problemy i będą kształtować coraz lepsze warunki bytowania. Od początku ciężar kosztów związanych ze sprawowaniem władzy obciążał ostatecznie mieszkańców wspólnot. W związku z tym dokonują oni oceny skuteczności procesów rządzenia na różnych poziomach organizacji terytorialnej, wyrażając zadowolenie (bądź nie) z prowadzonej polityki w wyborach lub formach sprzeciwu wobec sprawujących władzę.

Podjęte w artykule zagadnienie wydaje się istotne z ekonomicznego punktu widzenia z powodu wymogu efektywności gospodarowania przez władze publiczne, znajdującej finansowy wyraz w efektywności wydatków budżetowych. Alokacja zasobów gospodarczych zapisanych w budżecie ma bowiem na celu ich racjonalne wykorzystanie dla realizacji ustawowych zadań publicznych, wynikających z funkcji, jakie wykonują różne struktury państwowe.

Celem rozważań w opracowaniu jest próba oszacowania kosztu utrzymania władzy publicznej w kontekście wybranych czynników, mających istotny wpływ

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Polityki Ekonomicznej.

na jego poziom. Rozważania i analizę odniesiono do dużych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce tj. miast wojewódzkich. W zakres pojęcia władzy włączono organ stanowiący (radę miasta), organ wykonawczy (prezydenta i jego zastępców) oraz związaną z nimi administrację komunalną działającą w ramach urzędu miasta.

2. TŁO TEORETYCZNE ZAGADNIENIA

Badanie kosztu funkcjonowania władzy publicznej jest problemem stosunkowo rzadko podejmowanym w analizie ekonomicznej, nie tylko na gruncie polskim, lecz także zagranicznym. Bez wątpienia rzutuje na to trudność w pozyskiwaniu miarodajnych i porównywalnych informacji charakteryzujących proces rządzenia. W skali makroekonomicznej na ogół posługiwano się narzędziem obrazującym udział państwa (rządu) w działalności gospodarczej. Pozwalało to na oszacowanie proporcji w wykorzystaniu mechanizmu rynkowego i działań interwencyjnych w gospodarce. Treść artykułu można umieścić w nierozwiązywanej kwestii postawionej w pytaniu – ile państwa i rynku w gospodarce?

Kontekstem do rozważań jest sposób funkcjonowania władzy i administracji publicznej. W ich przebudowie zwraca się uwagę na konieczność przejścia od modelu tradycyjnego (nawiązującego do biurokracji Maxa Webera) do modelu rynkowego (*new public management*), którego celem jest osiągnięcie wyższej sprawności ekonomicznej w sektorze publicznym. Coraz częściej podnosi się zasadność funkcjonowania w formule *public governance*, bazującego na kontekście społecznym, współpracy i strukturze sieciowej (Jessop, 2007: 5–23). Formulowane są też postulaty działania etycznego w realizowaniu wartości publicznych (model etycznego zarządzania) (Dębicki, 2001: 51). Model klasyczny administracji publicznej bazujący na układach hierarchicznych i procedurach podkreślał realizację zadań publicznych na miarę posiadanych środków. Przy małej presji na racjonalizację wydatków tworzył przesłanki wzrostu administracji publicznej na różnych poziomach. Z kolei model rynkowy, wykorzystując rozwiązania i metody ze sfery biznesu, orientuje się na efektywność działania, ze szczególnym uwzględnieniem wyników. Znajdując oparcie w liberalnym zapleczu teoretycznym (m.in. *public choice*, ekonomia podaży), działania mają prowadzić do redukcji sektora publicznego w państwie i w administracji. Działanie w strukturze sieciowej w oparciu o porozumienia różnych uczestników (*public governance*) ma również prowadzić do zmniejszenia sektora publicznego, przy jednoczesnym wzmocnieniu funkcji koordynacyjnych i regulacyjnych państwa. *Governance* to inaczej minimalne państwo (mniej interwencji publicznej) i dobre rządzenie (Rhodes, 2010: 145–163). Generalnie polityka publiczna drugiej dekady XXI w. zaleca redukcjonizm i partnerstwo (Kuźnik, 2012: 104).

Pod koniec ubiegłego wieku podjęto próbę identyfikacji zależności instytucji państwa i rozwoju gospodarczego. Istotnym elementem analizy stały się pożądane cechy państwa. Jako dyrektywa pojawiło się pojęcie „dobrego państwa” i „dobrego rządzenia” (*good governance*). „Dobre państwo” w gospodarce gwarantuje podstawowe prawa człowieka i wysoką jakość rządzenia (Szarzec, 2013: 250). D. Landes wprowadził pojęcie „idealnego państwa” w jego instytucjonalnym wymiarze. Aspekty te obejmują tworzenie przepisów prawa regulujące wolność i własność człowieka oraz oczekiwane cechy władzy rządzącej (odpowiedzialność, uczciwość, skuteczność). Według badań, wolność gospodarcza, praworządność oraz jakość rządzenia wywierają istotny wpływ na wzrost gospodarczy. Z kolei wpływ demokracji nie jest jednoznaczny (Szarzec, 2013: 277–278).

W praktyce wprowadzono szereg efektywnych rozwiązań, a w wielu krajach zmiany nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w duchu nowego zarządzania publicznego (Zalewski, 2005: 32–39). W Polsce funkcjonuje nadal działanie według modelu klasycznego z elementami zarządzania menedżerskiego. Wspólnym aspektem zmian podejmowanych na różną skalę jest zapewnienie lepszej jakości usług publicznych obywatelom. Niejako w tle widać sugestie o racjonalizowaniu tych usług, zwłaszcza w kontekście narastających ograniczeń budżetowych. Kryzys finansowy wręcz wymusza wyższą efektywności wydatków publicznych, z których duża część jest nawet redukowana.

Istotnym składnikiem wydatków publicznych są środki przeznaczone na sprawowanie władzy rządowej i samorządu terytorialnego na różnych szczeblach organizacji państwa. Obywatele oczekują dobrego rządzenia rozumianego jako sprawne, bezpieczne i ciągle realizowanie podstawowych funkcji państwa, tak w wymiarze krajowym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Chcą, by zarządzanie sprawami publicznymi było skuteczne (rozwiązywanie problemów) i pochłaniało środki publiczne na racjonalnym poziomie. Porównanie zakresu i jakości usług publicznych oraz efektów z wydatkami na te cele stanowi podstawę oceny wartości władz publicznych, a następnie akceptacji politycznej w procedurze wyborczej.

Ze względu na to, że koszt utrzymania władzy publicznej finansowany jest ze środków wspólnych (budżetu), kwestia ta staje się przedmiotem szczególnego zainteresowania publicznego i obiektem krytyki, zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki. Powszechny staje się pogląd w Polsce i w innych rozwiniętych krajach, że procesy rządzenia nie zapewniają odczuwalnej poprawy jakości usług, nie rozwiązują kluczowych problemów oraz nie rzutują wydatnie na wzrost gospodarczy. Kluczowym zarzutem w tych ocenach jest nadmierna wielkość sektora publicznego i struktur rządzenia, w tym rozbudowana administracja publiczna.

Badania kosztu władzy na poziomie samorządu terytorialnego w Polsce nie zostały jeszcze podjęte na szerszą skalę. Pierwszymi analizami dotyczącymi tego problemu były opracowania P. Swianiewicza, który skonstruował na tej podstawie rankingi najtańszych i najdroższych miast opublikowane na łamach czasopisma

„Wspólnota”. Element kosztowy sprawowania władzy samorządowej w skali powiatu jest opisany również w książce M. Kachniarza (Kachniarz, 2012).

W oszacowaniu kosztu sprawowania władzy publicznej wykorzystano miary, które pośrednio informowały o jej zaangażowaniu w procesy kierowania krajem. Jako standardowe miary przyjęto udział wydatków budżetowych w produkcji krajowym brutto oraz udział zatrudnienia w sektorze publicznym w globalnym zatrudnieniu. Na gruncie samorządu terytorialnego za kluczowy wskaźnik przyjmuje się wielkość wydatków na administrację publiczną (dział 750 w klasyfikacji budżetowej) przypadającą na 1 mieszkańca. Informuje on o obciążeniu obywatela kosztami funkcjonowania władzy samorządowej (komunalnej). W pewnej mierze koszt ten może charakteryzować też udział wydatków budżetowych na ten cel w wydatkach budżetu ogółem. Wskazuje on na ciężar gatunkowy władzy samorządowej w budżecie. Autor zaproponował też kolejny wskaźnik utrzymania władzy samorządowej mówiący o faktycznym koszcie, jaki generuje funkcjonowanie jednej osoby działającej w sferze sprawowania władzy (Wojciechowski, 2014).

Analizy kosztowe zostały przeprowadzone również w odniesieniu do administracji państwowej. Administracja publiczna w Polsce posiada znaczący udział w wydatkach publicznych. Koszty funkcjonowania administracji kształtowały się w latach 2011–2012 na poziomie 15–16% PKB. Same koszty działania instytucji centralnych pochłaniają ok. 20% budżetu państwa (Bankier.pl, 2010). W roku 2011 funkcjonowanie państwa polskiego kosztowało każdego obywatela 18 481 zł. Łączne wydatki na instytucje publiczne wyniosły prawie 700 mld zł (Laszek, 2012). Na koszt państwa wskazuje też raport Instytutu Globalizacji. Z przeciętnych dochodów państwo zabiera aż 53% (w USA tylko 23%, w Wielkiej Brytanii ok. 30%). Autorzy raportu, uwzględniając tradycyjne funkcje państwa (takie jak bezpieczeństwo, infrastruktura i pomoc społeczna), sformułowali wniosek, iż „państwo minimum” jest pięć razy tańsze od państwa opiekuńczego (podatki roczne wynoszą w pierwszym przypadku 4,3 tys. zł, zaś w drugim 23 tys. zł) (Łangalis, 2013). Zakres obciążenia podatkowego można również przyjąć, jako miarę wielkości państwa.

3. WYNIKI BADANIA EMPIRYCZNEGO

Za przedmiot analizy empirycznej wybrano grupę jednostek samorządu terytorialnego. W celu oszacowania kosztu władzy publicznej oraz czynników mających istotny wpływ na ich poziom zakres przedmiotowy badania odniesiono do miast wojewódzkich w Polsce. W analizie przyjęto horyzont czasowy badania zamykający się latami 2002–2012. Długi czas umożliwia uchwycenie ewentualnych tendencji zmian zachodzących w strukturach administracyjnych. Autor wykorzystał zaktualizowaną bazę informacyjną wykorzystaną we wcześniejszej

analizie (Wojciechowski, 2014). Rozpoczęcie obserwacji od 2002 r. podyktowane zostało faktem, że od tego roku organy wykonawcze gmin (wójt, burmistrz, prezydent) były wybierane bezpośrednio przez wyborców. Dzięki temu wybrany prezydent uzyskuje silną legitymizację demokratyczną. Prezydent miasta zajmuje niezwykle mocną pozycję w procesie decyzyjnym. Poza wyborem bezpośrednim, posiada on rozległy zakres kompetencji oraz pełni funkcję bezpośredniego przełożonego pracowników urzędu oraz kierowników pozostałych służb komunalnych. W związku z tym ma możliwość wpływu na politykę majątkową i finansową, a przez to określa wielkość środków budżetowych finansujących koszt utrzymania jego, radnych oraz urzędu miejskiego.

Za kategorie podstawowe wykorzystane w analizie przyjęto:

- zamożność miasta mierzoną wartością dochodów ogółem na 1 mieszkańca (X_1);
- wartość dochodów własnych *per capita* (X_2); jednostkowe dochody budżetowe są miarą stosowaną powszechnie dla skwantyfikowania sytuacji finansowej, zaś udział dochodów własnych ukazuje samodzielność dochodową;
- skłonność do inwestowania, charakteryzowaną udziałem procentowym wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (X_3);
- wielkość wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca (X_4);
- wielkość wydatków na administrację publiczną na 1 mieszkańca (Y_1);
- udział procentowy wydatków na administrację publiczną w wydatkach ogółem (Y_2).

Miary (Y_1 i Y_2) oddają w pewnym stopniu faktyczny obraz kształtowania się kosztów funkcjonowania władzy miejskiej. Pokazują one, jakie jest obciążenie finansowe (z budżetu) jednego mieszkańca z tytułu sprawowania władzy w jego imieniu (punkt widzenia mieszkańca) oraz jakie jest znaczenie tej władzy w całości wydatków budżetowych (priorytety budżetu). Jak widać, miary te opisują w różny sposób wielkość nakładów finansowanych ze środków budżetowych. Dla celów analizy efektywnościowej wskazane jest uwzględnienie strony rezultatów ekonomicznych płynących ze sprawowania władzy publicznej.

Kształtowanie się zamożności miast wojewódzkich od 2002 r. obrazują tab. 1 i 2.

W przypadku dochodów ogółem *per capita* widać silne zróżnicowanie wskaźnika. Najbogatszymi miastami okazały się Warszawa i Gdańsk, a następnie Wrocław, dalej Poznań, Białystok oraz Rzeszów i Toruń. Najbiedniejszymi są Gorzów i Bydgoszcz. Ok. 4 tys. zł na mieszkańca przypada w Szczecinie, Zielonej Górze i w Łodzi. O czołowej pozycji decyduje silna dynamika, ponad 3-krotny wzrost w Gdańsku i Białymstoku oraz 2,5-krotny we Wrocławiu i Toruniu. Na uwagę zasługuje Białystok, który w 2002 r. był najbiedniejszym miastem z tej grupy, a także Kielce oraz Toruń szybko odrabiające zaległości. Z kolei Bydgoszcz podobna ludnościowo do Lublina znalazła się na końcu miast, podczas gdy Lublin znalazł się na relatywnie umiarkowanym poziomie.

Tabela 1

Dochody ogółem w budżecie na 1 mieszkańca w zł (X_1)

Miasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódź	1 941	1 936	2 173	2 397	2 761	3 090	3 361	3 602	3 473	3 775	4 197
Warszawa	3 243	2 879	3 539	4 328	5 043	5 732	6 005	5 911	6 158	6 616	6 978
Kraków	1 916	2 077	2 387	2 663	3 075	3 714	3 954	4 187	4 471	4 400	4 539
Katowice	2 685	2 678	2 918	3 063	3 385	3 656	3 845	4 157	4 266	4 382	4 515
Lublin	1 862	1 772	2 074	2 208	2 597	2 868	3 094	3 349	3 549	3 988	4 417
Rzeszów	2 237	2 188	2 387	2 695	3 173	3 464	3 939	3 623	3 909	3 995	4 863
Białystok	1 709	1 673	1 985	2 261	2 508	2 878	3 205	3 789	4 278	4 324	4 968
Kielce	1 983	1 965	2 126	2 428	2 794	3 126	3 626	3 938	4 521	5 094	4 875
Gorzów Wlkp.	2 292	2 122	2 164	2 573	2 694	3 265	3 144	3 386	3 353	3 443	3 522
Zielona Góra	2 141	1 926	2 128	2 509	2 774	3 641	3 403	3 730	3 936	3 961	4 141
Poznań	2 271	2 240	2 565	2 927	3 081	3 968	4 248	4 267	4 387	4 459	4 985
Szczecin	1 945	1 718	1 938	2 236	2 551	2 842	3 149	3 192	3 131	3 375	4 057
Wrocław	2 285	2 322	2 731	3 367	3 837	4 207	4 143	4 330	5 029	5 558	5 689
Opole	2 397	2 238	2 595	2 921	3 687	4 415	4 006	3 836	4 407	4 511	4 787
Bydgoszcz	1 811	1 697	1 970	2 235	2 593	3 013	3 238	3 165	3 323	3 614	3 667
Toruń	1 938	1 884	2 195	2 480	2 763	3 332	3 459	3 569	3 616	4 019	4 827
Gdańsk	1 978	2 116	2 813	2 729	3 167	3 625	3 722	3 753	4 405	4 520	6 373
Olsztyn	2 120	2 100	2 483	2 637	2 916	3 348	3 578	3 573	3 823	4 493	4 743

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Stolica kraju, ze względu na pełnione funkcje, legitymuje się najwyższym wskaźnikiem.

Wydaje się, że bardziej miarodajny, w charakterystyce dochodowości miast, jest wskaźnik jednostkowy dochodów własnych *per capita* (tab. 2), obrazujący aktywność finansową władz miast. Dochody własne można uznać za względnie stabilną część dochodów budżetowych. Poza Warszawą, zajmującą pierwszą lokatę, do czołówki należą: Wrocław, Poznań, Gdańsk, Katowice i Kraków. Najniższe poziomy dochodów własnych występują znów w Gorzowie (poniżej 2 tys. zł), Bydgoszczy i Zielonej Górze.

Tabela 2

Dochody własne w budżecie na 1 mieszkańca w zł (X_2)

Miasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódź	1 025	1 105	1 384	1 513	1 712	2 024	2 315	2 265	2 297	2 579	2 802
Warszawa	2 375	2 101	2 872	3 642	4 255	4 885	5 171	4 941	4 904	5 119	5 180
Kraków	987	1 193	1 524	1 681	2 053	2 633	2 841	2 918	2 831	3 012	3 122
Katowice	1 422	1 387	1 782	1 961	2 075	2 654	2 824	3 036	3 098	3 175	3 186
Lublin	790	815	1 140	1 240	1 398	1 666	1 899	1 933	1 929	2 158	2 390
Rzeszów	919	976	1 221	1 329	1 473	1 761	2 360	1 915	1 841	2 062	2 345
Białystok	690	721	1 069	1 265	1 380	1 632	1 910	2 003	2 082	2 301	2 600
Kielce	819	907	1 120	1 263	1 424	1 724	2 090	2 131	2 408	2 540	2 556
Gorzów Wlkp.	912	951	1 037	1 336	1 309	1 853	1 768	1 643	1 669	1 708	1 785
Zielona Góra	1 009	916	1 187	1 367	1 569	1 964	2 122	1 922	2 098	2 260	2 284
Poznań	1 311	1 379	1 771	2 003	2 061	2 630	3 143	3 124	3 119	3 136	3 383
Szczecin	895	884	1 162	1 360	1 617	1 788	2 135	2 106	1 967	2 038	2 447
Wrocław	1 430	1 543	1 963	2 562	2 966	3 143	3 252	3 298	3 711	4 118	4 058
Opole	1 198	1 268	1 668	1 792	2 108	2 292	2 662	2 293	2 610	2 746	2 703
Bydgoszcz	868	846	1 137	1 308	1 628	1 853	2 096	1 993	2 086	2 347	2 298
Toruń	894	903	1 183	1 297	1 499	1 771	2 219	2 234	2 183	2 240	2 338
Gdańsk	1 120	1 323	2 076	1 935	2 283	2 549	2 745	2 597	3 045	3 054	3 194
Olsztyn	1 020	1 062	1 342	1 491	1 725	2 090	2 191	2 088	2 100	2 215	2 514

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Podstawę rozwoju samorządów stanowi działalność inwestycyjna. Władze miast określają wielkość inwestycji i ich strukturę, które wpływają na możliwość finansowania przedsięwzięć kształtujących pośrednio i bezpośrednio dochody budżetu (tab. 3). Ważną rzeczą jest prowadzenie polityki inwestycyjnej zorientowanej na priorytety rozwojowe. Do 2006 r. liderem były Katowice, przeznaczające relatywnie na inwestycje najwięcej środków budżetowych. Od 2006 r. obserwuje się dynamiczne zwiększenie aktywności inwestycyjnej w większości miast. Bez wątpienia istotnie rzutowała na to możliwość pozyskania środków z funduszy unijnych. Do miast utrzymujących silne zaangażowanie inwestycyjne należy lider – Toruń, realizujący wiele dużych projektów infrastrukturalnych. Do grona tego należą też: Wrocław, Poznań i Gdańsk. Katowice po dużym wysiłku w latach 2002–2006 nieco osłabiły udział inwestycji w budżecie, lecz dalej utrzymywał

się on na umiarkowanym poziomie. Zwraca uwagę Białystok, od 2005 r. legitymujący się coraz większym udziałem wydatków inwestycyjnych, przybierającym w ostatnich latach wysoki poziom. Rzeszów, Kielce i Olsztyn szybko odrabiają zaległości. Zaskakuje polityka najmniejszych miast wojewódzkich (Gorzów, Zielona góra i Opole), a zwłaszcza Gorzowa, gdzie wydatki na inwestycje są rażąco niskie. Można to tłumaczyć brakiem środków na zadania własne, po latach, w których inwestycje były wysokie.

Tabela 3

Udział wydatków inwestycyjnych w budżecie w % (X_3)

Miasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódź	11,21	11,39	13,53	14,39	19,34	19,83	21,04	23,51	15,19	12,47	15,32
Warszawa	27,58	15,88	15,46	13,08	15,15	18,73	19,84	17,81	21,35	17,06	16,83
Kraków	16,82	14,52	17,27	16,50	18,07	24,56	19,74	20,39	16,65	14,54	12,62
Katowice	26,33	26,49	26,08	23,9	28,33	20,51	22,81	22,62	22,42	18,18	24,12
Lublin	11,79	8,80	12,49	12,11	21,55	18,55	22,77	19,75	14,46	18,17	21,01
Rzeszów	14,89	14,48	13,38	20,34	23,06	24,16	20,68	18,90	24,32	21,33	24,00
Białystok	12,37	11,78	13,60	13,10	13,83	18,50	22,00	26,25	32,50	29,53	26,20
Kielce	12,18	12,48	10,46	21,04	20,43	12,18	15,25	18,63	21,16	26,88	21,93
Gorzów Wlkp.	23,33	17,71	14,31	15,25	22,97	18,20	14,16	26,22	26,22	18,18	4,71
Zielona Góra	11,11	10,10	11,90	22,26	24,43	20,24	16,24	29,76	24,19	9,99	11,92
Poznań	12,67	11,76	11,21	16,98	26,22	27,03	27,89	28,37	29,61	30,11	20,83
Szczecin	18,52	9,80	8,87	11,38	12,01	19,10	20,07	15,90	22,07	24,92	24,05
Wrocław	13,98	13,43	16,55	15,77	22,39	28,35	31,84	34,61	24,23	20,25	21,53
Opole	10,62	5,14	9,50	15,08	34,26	35,02	25,39	17,14	22,86	18,64	12,73
Bydgoszcz	12,32	3,41	6,60	11,11	17,85	19,15	23,48	12,53	12,73	17,63	17,61
Toruń	12,61	12,93	17,64	24,68	29,35	31,32	31,84	30,63	26,71	35,51	37,37
Gdańsk	14,43	13,21	11,50	9,95	16,88	23,52	22,62	20,60	24,50	33,87	38,22
Olsztyn	9,70	13,51	18,09	14,23	17,81	16,99	16,61	22,87	25,86	25,91	16,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Jednostkowy wskaźnik wydatków inwestycyjnych (na mieszkańca) ilustruje również wysiłek organów miast w kierunku rozwoju (tab. 4). Mierniki jednostkowe na ogół odzwierciedlają udział wydatków inwestycyjnych w budżecie. Gdańsk i Toruń są liderami, pozostawiającymi inne miasta daleko w tyle. W tym

przypadku najmniejsze miasta także plasują się na końcu. Również w tym przekroju dostrzega się istotny wpływ od 2006 r. środków unijnych pozwalających na coraz większe inwestycje przy mniejszym zaangażowaniu środków własnych. Kształtowanie się jednostkowego wskaźnika uwidacznia wpływ inwestycji związanych z organizacją Euro 2012. Łódź, próbująca przebudowywać gospodarkę (z wyjątkiem 2009 r.), przeżywa kryzys, będąc nadal mało konkurencyjnym dużym miastem, tracącym dystans do porównywalnego Krakowa oraz Poznania i Wrocławia. Rozpoczęte od 2013 r. forsowne inwestycje (przy wysokim zadłużeniu) w Łodzi mogą zablokować na wiele lat potencjał rozwojowy miasta. Trudno znaleźć porównywalne miasta, gdzie odsetek wydatków na inwestycje byłby zbliżony. Wielkość miasta nie rzutowała zatem na stopień ich zaangażowania inwestycyjnego. Wydaje się, że wskaźnik jednostkowy dotyczący inwestycji może być dobrą miarą dla oceny wysiłku podjętego w tym celu.

Tabela 4

Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca w zł (X_4)

Miasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódź	242	227	304	356	546	637	730	923	570	524	708
Warszawa	1036	479	572	576	720	998	1221	1179	1520	1225	1237
Kraków	356	306	446	461	587	977	826	924	739	636	581
Katowice	712	674	712	706	966	668	855	1019	1020	825	1219
Lublin	232	160	263	266	571	563	790	770	571	781	991
Rzeszów	358	336	328	589	737	834	775	760	1047	952	1212
Białystok	225	208	287	303	348	530	714	1049	1558	1474	1348
Kielce	247	236	219	554	630	358	551	808	1027	1505	1194
Gorzów Wlkp.	536	369	311	365	670	529	442	1008	1065	690	159
Zielona Góra	237	193	253	602	755	673	602	1269	1087	386	514
Poznań	325	294	291	505	870	1015	1171	1388	1571	1666	1080
Szczecin	394	175	175	248	292	518	625	547	802	984	1065
Wrocław	363	321	447	472	785	1185	1609	1980	1262	1166	1260
Opole	253	111	238	444	1403	1614	1083	703	1060	881	598
Bydgoszcz	239	58	128	246	506	593	838	427	466	689	714
Toruń	268	265	402	646	876	1026	1175	1195	1079	1722	2037
Gdańsk	315	275	288	265	525	847	896	892	1152	1871	2466
Olsztyn	210	297	459	370	518	542	587	924	1153	1219	782

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Standardowa miara opisująca koszt władzy miejskiej (tab. 5) pokazuje faktyczne obciążenie mieszkańca sprawowaniem władzy komunalnej.

Tabela 5

Wydatki na administrację publiczną na 1 mieszkańca w zł (Y_1)

Miasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódź	156,8	143,5	163,6	203,4	207,7	373,7	295,3	355,6	321,1	348,7	310,9
Warszawa	328,9	269,6	295,3	344,5	352,2	396,7	522,3	492,2	504,1	482,8	519,0
Kraków	151,1	149,7	181,9	205,4	254,3	275,5	282,0	286,1	270,6	260,8	253,5
Katowice	174,4	164,8	166,0	180,3	181,8	204,5	235,4	268,9	325,3	334,4	370,9
Lublin	128,6	128,4	144,5	159,6	187,9	213,9	225,4	235,4	247,4	236,2	270,5
Rzeszów	134,0	139,0	151,3	163,5	170,4	202,3	246,3	256,4	247,5	276,1	296,8
Białystok	110,6	111,7	124,1	145,3	157,5	174,2	194,3	237,5	257,2	298,1	270,8
Kielce	135,3	137,6	143,6	166,8	178,7	214,6	247,9	263,1	265,2	271,6	266,0
Gorzów Wlkp.	177,9	178,4	184,0	183,5	207,2	239,6	290,6	310,6	313,5	288,1	275,9
Zielona Góra	198,4	198,8	200,8	214,5	249,6	272,0	285,8	283,6	300,0	290,6	318,1
Poznań	164,0	152,4	144,8	151,4	174,3	193,4	238,0	271,2	275,2	280,2	264,5
Szczecin	167,8	157,8	165,6	194,4	203,0	246,0	258,3	268,1	277,7	281,1	334,7
Wrocław	177,0	186,7	187,6	235,6	242,5	327,7	381,5	385,5	331,1	361,1	351,5
Opole	226,6	221,2	220,6	231,4	254,2	299,7	331,4	313,3	343,2	365,7	394,8
Bydgoszcz	136,7	134,0	141,1	155,1	173,6	189,3	233,4	248,9	265,8	251,0	249,2
Toruń	154,8	145,8	162,9	162,8	160,0	149,2	177,7	186,4	182,1	201,1	225,8
Gdańsk	143,0	145,7	154,4	172,8	188,0	210,0	256,4	248,9	259,7	271,1	285,3
Olsztyn	156,1	172,4	169,6	196,2	213,1	254,1	265,3	288,3	330,0	346,3	303,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Generalnie zaznacza się ciągły wzrost wydatków na ten cel finansowanych z budżetu. Najmniej na władzę przeznaczają Toruń, Bydgoszcz i Kraków, a najwięcej Warszawa, Opole, Katowice i Wrocław. Kształtowanie się poziomu wskaźnika nie potwierdza zależności, że wartość jego rośnie w miarę zmniejszania się wielkości miasta (efekt korzyści skali). Można wobec tego przypuszczać, że powodu takich rozbieżności należy poszukiwać w sferze pozaekonomicznej. Za najbardziej istotną przyczynę można wskazać rolę i zakres kompetencji organu wykonawczego, tj. prezydenta miasta, który przygotowuje projekt budżetu, w którym przyjmuje określoną pulę środków finansowych na zatrudnienie w urzędzie, a następnie realizuje uchwalony budżet.

Odsetek wydatków na władzę i administrację miejską informuje o randze i ciężarze gatunkowym tego zadania w wydatkach budżetu (tab. 6). Jak widać tendencją jest stopniowy spadek udziału tej grupy wydatków w budżecie. Mimo tego wydatki związane z władzą miejską plasują się na 4–5 miejscu w hierarchii ważności zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny. Między badanymi miastami zaznacza się wyraźna nawet 2-krotna rozpiętość. W analizowanym czasie relatywnie najmniej środków przeznaczano na władzę w Toruniu, Gdańsku i Poznaniu, zaś najwięcej w Gorzowie, Opolu i w Łodzi.

Tabela 6

Udział wydatków na administrację publiczną w budżecie w proc. (Y_2)

Miasta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Łódź	7,3	7,2	7,3	8,2	7,4	11,6	8,5	9,1	8,6	8,3	6,7
Warszawa	8,8	8,9	8,0	7,8	7,4	7,4	8,5	7,4	7,1	6,7	7,1
Kraków	7,1	7,1	7,1	7,4	7,8	6,9	6,7	6,3	6,1	6,0	5,5
Katowice	6,5	6,5	6,1	6,1	5,3	6,3	6,3	6,0	7,1	7,4	7,3
Lublin	6,5	7,1	6,9	7,3	7,1	7,1	6,5	6,0	6,3	5,5	5,7
Rzeszów	5,6	6,0	6,2	5,6	5,3	5,9	6,6	6,4	5,8	6,2	5,9
Białystok	6,1	6,3	5,9	6,3	6,3	6,1	6,0	5,9	5,4	6,0	5,3
Kielce	6,7	7,3	6,9	6,3	5,8	7,3	6,9	6,1	5,5	4,9	4,9
Gorzów Wlkp.	7,7	8,6	8,5	7,7	7,1	8,2	9,3	8,1	7,7	7,6	8,2
Zielona Góra	9,3	10,4	9,5	7,9	8,1	8,2	7,7	6,7	6,7	7,5	7,4
Poznań	6,4	6,1	5,6	5,1	5,2	5,1	5,7	5,5	5,2	5,1	5,1
Szczecin	7,9	8,8	8,4	8,9	8,3	9,1	8,3	7,8	7,6	7,1	7,6
Wrocław	6,8	7,8	6,9	7,9	6,9	7,8	7,6	6,7	6,4	6,3	6,0
Opole	9,5	10,2	8,8	7,9	6,2	6,5	7,8	7,6	7,4	7,7	8,4
Bydgoszcz	7,1	7,9	7,3	7,0	6,1	6,1	6,5	7,3	7,3	6,4	6,1
Toruń	7,3	7,1	7,2	6,2	5,4	4,6	4,8	4,8	4,5	4,1	4,1
Gdańsk	6,5	7,0	6,2	6,5	6,0	5,8	6,5	5,7	5,5	4,9	4,4
Olsztyn	7,2	7,8	6,7	7,6	7,3	8,0	7,5	7,1	7,4	7,4	6,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

W celu określenia związku zachodzącego pomiędzy zmiennymi objaśniającymi (X) a zmiennymi objaśnianymi (Y) wykorzystano współczynnik korelacji Pearsona pokazujący siłę i kierunek zależności między zmiennymi. Za wyjściową korelację przyjęto związek wydatków inwestycyjnych *per capita* z dochodami

własnymi *per capita*. Powszechnie uważa się, że większe inwestycje powinny skutkować wyższymi dochodami w budżecie. Uzyskana wartość współczynnika korelacji wyniosła 0,6636, co oznacza dodatni związek o dość umiarkowanej korelacji. W celu zbadania, czy analizowane zmienne charakteryzują się rozkładem normalnym zastosowano test Shapiro–Wilka. Najsilniejszy związek wystąpił w relacji X_1 a Y_1 (0,8426) oraz X_2 a Y_1 (0,8456). Można przypuszczać, że im bogatsze miasto, tym będzie bardziej skłonne przeznaczać więcej pieniędzy na utrzymanie władzy, dobre zarządzanie sprawami miasta owocuje wyższą dochodowością. W badanym przypadku korelacja okazała się silna, co potwierdza powyższe przypuszczenie. W przypadku zależności kosztu władzy od wysiłku inwestycyjnego natężenie korelacji okazało się niższe. Umiarkowana korelacja wystąpiła w przypadku oceny zależności Y_1 a X_4 (0,5913) natomiast słaba ocena zależności w przypadku Y_1 a X_3 .

Brak istotnej korelacji zaobserwowano przy badaniu zależności między Y_2 a zamożnością X_1 (−0,2848) i X_2 (−0,1655). Można to interpretować tak, że wyższa dochodowość miasta nie znajduje odbicia w wyższym udziale kosztów administracyjnych w budżecie. Ujemna, zbliżona do umiarkowanej korelacja zaznaczyła się w przypadku zależności Y_2 a zaangażowaniem inwestycyjnym: X_3 (−0,4800) i X_4 (−0,4610). Jest to wynik zaskakujący, ponieważ większym udziałem kosztu władzy w budżecie powinny odpowiadać większe wydatki na inwestycje.

4. PODSUMOWANIE

Prezentacja wyników badania empirycznego w świetle poglądów teoretycznych pozwala na sformułowanie kilku ważnych wniosków końcowych. Mogą one mieć istotne znaczenie dla problematyki funkcjonowania władz publicznych, w tym samorządu terytorialnego.

1. W analizie efektywnościowej w sektorze publicznym istotnym elementem staje się kategoria kosztu sprawowania władzy. Wydatki na radnych i administrację miejską stanowią znaczącą pozycję w wydatkach budżetu. W pewnym stopniu można to traktować, jako swoiste zadanie publiczne, tym razem odniesione do struktur kierowania miastem.

2. W sektorze samorządowym stosunkowo rzadko wykorzystuje się rachunek efektywnościowy jako narzędzie zarządzania publicznego. Należy go jednak stosować, mimo że wiele celów ma tutaj charakter substancjonalny i jakościowy, przez co trudno poddaje się pomiarowi ilościowemu (Wojciechowski, 2012).

3. Ciekawych informacji może dostarczać zestawienie kosztów władzy z uzyskanymi rezultatami społeczno-gospodarczymi. W tym zakresie występuje luka metodologiczna utrudniająca całościowy pomiar relacji koszty władzy–efekty społeczno-gospodarcze.

4. Przeprowadzona analiza korelacyjna potwierdziła stwierdzenie, że inwestycje w miastach wojewódzkich mają umiarkowany wpływ na kształtowanie się poziomu dochodów własnych. Do głębszej analizy konieczna jest obserwacja struktury wydatków inwestycyjnych oraz dochodów własnych.

5. Bardzo silna zależność wystąpiła pomiędzy obciążeniem mieszkańca kosztami władzy a zamożnością miasta. Im bogatsze miasto, tym większa skłonność do wyższego opłacania władzy komunalnej. Mieszkaniec miasta nie ma większego wpływu na wielkość wydatków na ten cel, ponieważ budżet miasta uchwalają radni.

6. Spośród przyjętych mierników kosztu władzy samorządowej najlepiej opisującym zależności kosztu władzy okazał się jednostkowy koszt władzy, jaki przypada na jednego mieszkańca.

7. Jedynie silna korelacja kosztu władzy z dochodowością miasta pozwala przypuszczać, że koszt ten może być również w istotnym stopniu kształtowany przez czynniki pozaekonomiczne (sposób rządzenia miastem).

BIBLIOGRAFIA

- Bankier.pl. Polski Portal Finansowy (20 lipca 2010), *Administracja publiczna musi racjonalizować wydatki*, www.bankier.pl/wiadomosc/Administracja-publiczna-musi-racjonalizowac-wydatki-2087693.html.
- Dębicki M. (2001), *Urząd i urzędnik XXI wieku: ekonomiczność, efektywność, sprawność, etyka*, [w:] *Jakość w administracji*, FRDL, WSAP w Łodzi, Łódź.
- Jessop B. (2007), *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: Refleksja nad politycznym paradygmatem i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Kachniarz M. (2012), *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kuźnik F. (2012), *Polityka rozwoju i zarządzania usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, PAN, KPZK, Studia Tom CXLIII, Warszawa.
- Laszek A. (2012), *Państwo wystawia obywatelowi rachunek*, „Gazeta Wyborcza”, z 30 kwietnia–1 maja.
- Langalis M. (2013), Projekt Instytutu Globalizacji, *Cena państwa 2013*, lipiec.
- Rhodes R. A. W. (2010), *The New Governance: Governing without Government*, [w:] G. Boyne, R. Ashworth (red.), *Organizing Government*, T. I. Sage, Los Angeles–London–New Delhi.
- Szarzec K. (2013), *Państwo w gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wojciechowski E. (2012), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Wojciechowski M. (2014), *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

*Marek Wojciechowski***THE COST OF LOCAL AUTHORITY IN MAJOR CITIES**

Abstract. The article is an attempt to characterize the cost of local governance in Polish major cities. The problem rarely undertaken in Polish and foreign literature. This issue has material theoretical and practical meaning. Residents evaluate the effectiveness of functioning of the authority through the prism not only received but also the effects of power costs financed from public funds. The author for analysis chose four essential exogenous variables and two measures describing the amount of the cost of local authority. The study identified a correlation strength and direction of the occurrence of this compound.

Key words: communal authority, cost of authority, administration, affluence.