

## Raport Instytutu Sobieskiego

nr 38, listopad 2010 r.

Maciej Rapkiewicz

# Analiza możliwości obniżenia wydatków w powiatach na administrację publiczną jako element naprawy finansów publicznych



**INSTYTUT  
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: 0 22 826 67 47  
tel.: 0 22 211 12 75  
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: [sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
<http://www.sobieski.org.pl>

## **Wprowadzenie**

Celem opracowania jest zbadanie potencjału obniżenia wydatków na administrację publiczną w powiatach oraz wskazanie rozwiązań prowadzących do redukcji tych wydatków. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonano analizy danych historycznych zagregowanych wartości z wykonania budżetów powiatów a także planów finansowych losowo wybranych 65 powiatów na rok 2010.

## **Miejsce JST w systemie finansów publicznych**

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz ich związki, zgodnie z art. 9 pkt. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych<sup>1</sup> (podobnie jak według metodologii unijnej ESA'95), zaliczane są do sektora finansów publicznych, tym samym ich wyniki finansowe wpływają na tak istotne elementy systemu jak deficyt sektora finansów publicznych czy jego zadłużenie. Sam system samorządu terytorialnego w Polsce tworzą od 1999r. następujące szczeble: województwa samorządowe, powiaty oraz gminy, a także miasta na prawach powiatu, których zadania obejmują zarówno funkcje przypisane gminom, jak i kompetencje powiatowe.

Na podstawie jakich przesłanek mówimy o wzrastającym znaczeniu finansów samorządów w sektorze finansów publicznych? Bardzo szybko wzrasta łączna wartość nominalną zadłużenia JST (choć nadal jest znacznie niższa od zadłużenia Skarbu Państwa) a także podnosi się koszt obsługi długu. Rośnie także udział długu JST w zadłużeniu całego sektora finansów publicznych oraz wielkość zadłużenia JST do PKB. Tendencje te wynikają z danych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów, zarówno „historycznych”, dotyczących wykonania budżetu państwa w latach poprzednich oraz prognozowanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-14<sup>2</sup>.

Ze wspomnianych dokumentów wynika, że łączne zadłużenie sektora samorządowego w 2009r. w porównaniu z rokiem 2008 wzrosło nominalnie o 11,2 mld zł i 39,9%, do wysokości (po konsolidacji) 39,3 mld zł. Natomiast koniec roku 2010 prognozuje się łączną wysokość zadłużenia JST na 51,9 mld zł. W latach następnych, w każdym kolejnym roku do 2014, łączna wysokość zadłużenia JST będzie wzrastać średnio o kolejne ok. 10 mld zł. Przy systematycznym wzroście wysokości długu, wzrasta koszt jego obsługi, który jeszcze w roku 2006 wynosił ok. 0,8 mld zł, by w roku 2009 osiągnąć wartość ok. 1,4 mld zł. Ten koszt obsługi długu prawdopodobnie zostanie do roku 2014 co najmniej podwojony. Znacząco wzrasta również udział zadłużenia JST w łącznym zadłużeniu sektora finansów publicznych. Na koniec roku 2009 łączna wartość zadłużenia JST wynosiła 4,7% łącznego zadłużenia sektora finansów publicznych (liczonym według ustawy o finansach publicznych), natomiast na koniec 2014 ten udział ma osiągnąć wartość dwukrotnie wyższą (ok. 9,4%). Ponadto zakładany jest wzrost

<sup>1</sup> Dz.U. z roku 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

<sup>2</sup> Dokumenty publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

wysokości zadłużenia JST w stosunku do PKB, z ok. 2,4% PKB na koniec roku 2009 do ok. 5% PKB w roku 2014.

### **Administracja publiczna w powiatach**

W niniejszym opracowaniu analizie poddano możliwość ograniczenia wydatków na jednym szczeblu samorządu - w powiatach i tylko w jednym z obszarów finansowych ich funkcjonowania, tj. na administrację publiczną. Dlaczego właśnie powiaty i administracja publiczna? Wybór takiej tematyki oczywiście nie oznacza, że nie ma konieczności naprawy innych obszarów finansów publicznych. Należy mieć na względzie, że gospodarka finansowa JST podlega ocenie nie tylko z uwagi na jej znaczenie dla sektora finansów publicznych, ale również w ujęciu wewnętrznym. Do kryteriów oceny gospodarki finansowej w JST uznaje się m.in. działania na rzecz racjonalizacji wydatków, zgodnie z zasadami m.in. gospodarności i oszczędności<sup>3</sup>, i takiej ocenie mogą podlegać również wydatki na administrację publiczną w powiatach.

Postulat ograniczenia wydatków na administrację publiczną uznać należy za zasadny, i był powoływany w publikacjach przez ekonomistów<sup>4</sup>. Wydatki na administrację publiczną to głównie wydatki ponoszone na utrzymanie urzędów powiatowych, tj. starostw i rad powiatów<sup>5</sup>. Ważny argument, że to właśnie wydatki na administrację publiczną powinny zostać obniżone, stanowi ich niewielka relacja z potencjalnym obniżeniem standardów realizacji podstawowego celu JST, czyli zaspokajania potrzeb ludności w zakresie dóbr publicznych. Tezę tą potwierdza także definicja zaproponowana przez B.Guziejewską, iż „efektywność systemu finansów to takie ukształtowanie wydatków publicznych, które przy ich danym poziomie pozwala osiągnąć maksymalną użyteczność społeczną”<sup>6</sup>.

Naprawiając finanse publiczne, należy mieć na uwadze, że zbyt ni fiskalizm czy obniżanie wydatków w niektórych obszarach, może wpłynąć na znaczne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego (przede wszystkim gdy wydatki mają charakter inwestycyjny) lub prowadzić do zmniejszenia zakresu dostarczanych społeczności lokalnej dóbr publicznych. Takiego ryzyka nie niesie za sobą zmniejszenie wydatków na administrację, choć i ono wiązać się może z pewnymi (choć nie bardzo znaczącymi) skutkami dla finansów publicznych. W przypadku zmniejszenia realnych wielkości wynagrodzeń, zatrudnieni w administracji samorządowej będą ograniczać wydatki konsumpcyjne, co może prowadzić do zmniejszenia wpływów budżetowych z tytułu podatków pośrednich. Natomiast pozbawienie ich miejsc pracy, może oznaczać dodatkowo zwiększone wydatki środków publicznych na zasiłki dla bezrobotnych, do czasu znalezienia nowego zatrudnienia.

---

<sup>3</sup> B.Filipiak „Kierunki ewolucji metod oceny gospodarki i kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”, w: „W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych” pod redakcją S. Wieteski i M. Wypycha, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2009, s. 201

<sup>4</sup> Np. K. Rybiński, „Kolejne 3 mld złotych na wzrost zatrudnienia w administracji”, [www.rybinski.eu](http://www.rybinski.eu) (opublikowane 31 października 2010r.)

<sup>5</sup> M. Kosek – Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, S , s. 224

<sup>6</sup> B. Guziejewska „Efektywność finansów samorządu terytorialnego”, Gospodarka Narodowa 2008, nr 5-6, s. 71

Warto mieć na względzie, że wydatki na administrację publiczną stanowią jedną z największych pozycji budżetów powiatowych według działu wydatków, zatem ich ograniczenie może prowadzić do znaczących oszczędności dla sektora finansów publicznych. Dla przykładu w ostatnim zakończonym roku budżetowym (2009), tylko wydatki związane z głównymi zadaniami ustawowymi powiatu stanowiły większą pozycję od administracji publicznej (10,9% udziału w łącznych wydatkach powiatu), tj. oświata i wychowanie (udział 29,8% w wydatkach powiatu), transport i łączność (18,9%) oraz pomoc społeczna (13,8%). Od roku 1999, kiedy to zaczęły funkcjonować powiaty, udział wydatków na administrację publiczną w łącznych wydatkach wszystkich powiatów wahał się w przedziale 9%-12%<sup>7</sup>.

Wybór szczebla powiatowego ma wymiar głównie pragmatyczny i wiąże się z tezą, że na kształt samorządu terytorialnego, oddziałują czynniki nie tylko organizacyjne oraz ekonomiczne ale również polityczne, które często, mają wpływ charakter decydujący<sup>8</sup>. Ponieważ powiaty są najmłodszym szczeblem samorządu w Polsce, wydaje się że to właśnie na tym szczeblu dokonanie zmian, zmierzających do poprawy sytuacji finansowej sektora publicznego, może napotkać stosunkowo najmniejszy opór polityczny. Warto przypomnieć, że w większości krajów Unii Europejskiej występują nie trzy jak w Polsce, a dwa szczeble samorządu terytorialnego, a z państw o strukturze unitarnej, jeszcze tylko we Francji oraz Irlandii struktura samorządowa składa się z trzech poziomów<sup>9</sup>.

Na potrzeby niniejszego opracowania, dokonano analizy danych z lat poprzednich, przede wszystkim opublikowanych przez Ministerstwo Finansów informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawierających zagregowane wartości budżetowe poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto celem zbadania wielkości zaplanowanych na rok 2010, dokonano analizy budżetów przyjętych w losowo wybranych 65 powiatach ze wszystkich województw, czyli ponad 20% wszystkich jednostek szczebla powiatowego.

### **Finanse powiatów na tle innych JST**

Analizy dokonano poprzez porównanie poszczególnych wartości budżetowych w powiatach na tle jednostek innych szczebli samorządu terytorialnego, a także w ujęciu dynamicznym w samych powiatach. Analizie poddano nie tylko zagregowane wydatki łączne ale również ich wartości w podziale na wydatki bieżące i majątkowe. Zgodnie z przepisami art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Natomiast zgodnie z ust. 4 wskazanego art. 236 ustawy o finansach publicznych, do wydatków majątkowych zalicza się przede wszystkim

---

<sup>7</sup>M. Kosek – Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 223

<sup>8</sup>M. Kosek – Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 176

<sup>9</sup>Więcej: M. Kosek – Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 49

inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów a także wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Poniższe tabele przedstawiają wielkość wydatków poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w latach 2008-2009 z podziałem na wydatki bieżące i wydatki majątkowe.

	<b>Wydatki ogółem</b>	<i>majątkowe</i>	<i>bieżące</i>	<b>Wskaźnik (3:2)</b>	<b>Wskaźnik (4:2)</b>
	tys. zł			%	
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
<b>Gminy</b>	62 892 650	12 891 954	50 000 696	20,5	79,5
<b>Powiaty</b>	18 114 865	2 621 586	15 493 279	14,5	85,5
<b>Miasta na prawach pow.</b>	51 172 389	11 634 399	39 537 990	22,7	77,3
<b>Województwa</b>	13 002 732	4 774 453	8 228 280	36,7	63,3
<b>JST ogółem</b>	145 182 636	31 922 391	113 260 245	22,0	78,0

Tabela 1. Zestawienie wydatków poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego z podziałem na majątkowe i bieżące w roku 2008<sup>10</sup>

	<b>Wydatki ogółem</b>	<i>majątkowe</i>	<i>bieżące</i>	<b>Wskaźnik (3:2)</b>	<b>Wskaźnik (4:2)</b>
	tys. zł			%	
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
<b>Gminy</b>	70 002 631	16 177 834	53 824 797	23,1	76,9
<b>Powiaty</b>	21 155 788	4 075 664	17 080 125	19,3	80,7
<b>Miasta na prawach pow.</b>	56 201 086	12 913 591	43 287 495	23,0	77,0
<b>Województwa</b>	20 468 690	9 958 990	10 509 700	48,7	51,3
<b>JST ogółem</b>	167 828 195	43 126 079	131 238 958	25,7	74,3

Tabela 2. Zestawienie wydatków poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego z podziałem na majątkowe i bieżące w roku 2009<sup>11</sup>

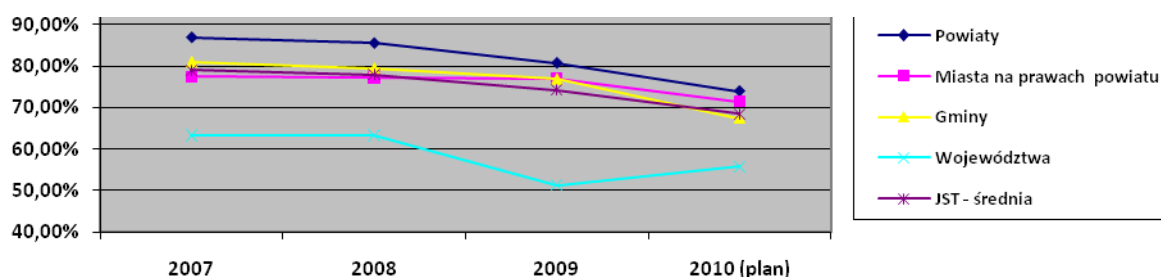
Z powyższych tabel wynika, że nominalna wartość wydatków powiatów była wyższa tylko od wydatków województw. Wydatki budżetowe powiatów stanowiły w roku 2008 ok. 12,47% łącznych wydatków wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, natomiast w roku 2009 udział ten zwiększył się do 12,6%. Natomiast dochody powiatów odpowiadają ok. 13% łącznej kwocie dochodów przypisanych do jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>10</sup> Opracowanie własne na podstawie danych: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów. Warszawa 2009

<sup>11</sup> Opracowanie własne na podstawie danych: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów. Warszawa 2010

Natomiast zgodnie z planami finansowymi powiatów na rok 2010, łączne wydatki mają osiągnąć kwotę 24 691 156 tys. zł, co oznacza nominalny wzrost o 16,7% w porównaniu do wykonania roku 2009. Tym samym zaplanowane wydatki powiatów na rok 2010 stanowią ok. 12,85% wydatków wszystkich szczebli JST w roku 2010, których wysokość przyjęto w planach finansowych jednostek na 192,1 mld zł. Wydatki majątkowe powiatów w roku 2010 mają natomiast wynieść 6 448 006 tys. zł, tj. o blisko 2,4 mld zł więcej (co oznacza wzrost o ok. 58,2%) niż ich wykonanie w roku poprzednim i świadczy o zwiększeniu skali inwestycji w powiatach.

Tym niemniej to właśnie powiaty, posiadają najwyższy wskaźnik, ze wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, udziału wydatków bieżących (czyli w uproszczeniu „nieinwestycyjnych”) do łącznej kwoty wydatków realizowanych przez dany szczebel samorządu. Dane zostały odzwierciedlone na poniższym wykresie.



Wykres 1. Udział wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-10<sup>12</sup>

Jak zostało przedstawione na powyższym wykresie, w roku 2007, wydatki bieżące wszystkich powiatów stanowiły 86,9% wydatków łącznych, zatem udział ten był o 7,9% wyższy niż średnia roczna wydatków bieżących na wszystkich szczeblach JST. W roku 2008 wydatki bieżące stanowiły 85,5% udział w łącznej kwocie wydatków powiatowych i były wyższe o 7,5% niż średnia dla wszystkich szczebli JST. Natomiast w roku 2009 wskaźnik wydatków bieżących w wydatkach łącznych uległ obniżeniu do 80,7% ale pozostał najwyższym ze wszystkich szczebli JST, przewyższając średnią o 6,4%. Z uwagi na większą dynamikę wydatków majątkowych od bieżących w powiatach, zakłada się na koniec 2010 r. spadek udziału wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków do poziomu 73,9%. Taka sama tendencja planowana jest i na innych szczeblach JST, zatem udział wskaźnika wydatków bieżących w powiatach ma być wyższy od średniego dla wszystkich szczebli JST o 5,3%.

Niski udział wydatków inwestycyjnych w powiatach nie jest spowodowany brakiem potrzeb w zakresie finansowania działalności rozwojowej, ale tym, że ten szczebel samorządu pozbawiony jest dochodów, które pozwoliłyby mu samodzielnie

<sup>12</sup> Opracowanie własne, na podstawie danych jak w tabeli nr 1 i 2

podejmować decyzje o realizacji własnych zadań fakultatywnych, w tym inwestycyjnych<sup>13</sup>.

### Wybrane elementy budżetów powiatów

Przejdźmy do zagregowanych wielkości budżetów powiatów, bez odwoływania się do innych szczebli samorządu terytorialnego. Analiza danych za lata 2007 – 2009 została przeprowadzona w oparciu o wykonanie budżetów powiatów, natomiast dynamika 2010/2009, zawiera porównanie zagregowanych wartości przyjętych w uchwalonych budżetach na rok 2010 z wykonaniem za rok 2009. Wyjątek stanowią wydatki na administrację publiczną, nie wyodrębnione w oficjalnych statystykach w których wskazano wartości zaplanowane na rok 2010. Zatem przyjęto dynamikę zbadaną na podstawie próby z 65 losowo wybranych powiatów.

Poniższe tabele przedstawiają: zagregowane wartości wydatków powiatów w latach 2007 – 2009, z podziałem na główne kategorie oraz wielkości przyjęte w planach finansowych powiatów, wraz z udziałem poszczególnych rodzajów wydatków w kwocie łącznej (tabela nr 3) oraz dynamikę zagregowanych wartości nominalnych poszczególnych kategorii wydatków powiatów (tabela nr 4).

	Wykonanie 2007	Wykonanie 2008	Wykonanie 2009	Plan 2010	Struktura 2007	Struktura 2008	Struktura 2009	Struktura 2010
	tys. zł				%			
<b>Wydatki razem</b>	<b>16 069 643</b>	<b>18 114 865</b>	<b>21 155 788</b>	<b>24 691 156</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
majątkowe	2 107 146	2 621 586	4 075 664	6 448 006	13,1	14,5	19,3	26,1
<i>w tym: na inwestycje</i>	<i>2 097 003</i>	<i>2 605 978</i>	<i>4 054 447</i>	<i>6 429 689</i>	<i>13,0</i>	<i>14,4</i>	<i>19,2</i>	<i>26,0</i>
bieżące	13 962 497	15 493 279	17 080 125	18243 150	86,9	85,5	80,7	73,9
wynagrodzenia	6 954 245	7 808 074	8 571 056	9 016 175	43,2	43,1	40,5	36,5
<i>pochodne</i>	<i>1 509 582</i>	<i>1 657 814</i>	<i>1 313 110</i>	<i>1 416 547</i>	<i>9,4</i>	<i>9,2</i>	<i>6,2</i>	<i>5,7</i>
<i>dotacje</i>	<i>964 347</i>	<i>1 097 607</i>	<i>1 174 489</i>	<i>1 293 821</i>	<i>6,0</i>	<i>6,1</i>	<i>5,6</i>	<i>5,2</i>
<i>obsługa długu</i>	<i>112 375</i>	<i>153 236</i>	<i>150 580</i>	<i>251 367</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>1,0</i>
<i>Poręczenia</i>	<i>22 500</i>	<i>41 070</i>	<i>36 358</i>	<i>143 402</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>

<sup>13</sup> M. Kosek – Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 221

/ gwarancje								
Pozostałe	4 399 448	4 735 478	5 834 531	6 121 739	27,4	26,1	27,6	24,8
Administ racja publiczna	<u>1 867</u> <u>403</u>	<u>2 107</u> <u>972</u>	<u>2 301</u> <u>579</u>	<i>b.d.</i>	<u>11,6</u>	<u>11,6</u>	<u>10,9</u>	<i>b.d.</i>

Tabela 3.

	2008/2007	2009/2008	2010/2009
<b>Wydatki razem</b>	<b>12,73%</b>	16,79%	16,71%
majątkowe	24,41%	55,47%	58,21%
<i>w tym: na inwestycje</i>	24,27%	55,58%	58,58%
bieżące	10,96%	10,24%	6,81%
wynagrodzenia	12,28%	9,77%	5,19%
<i>pochodne</i>	9,82%	-20,79%	7,88%
dotacje	13,82%	7,00%	10,16%
obsługa długu	36,44%	-1,73%	66,93%
<i>Poręczenia / gwarancje</i>	82,53%	-11,47%	294,42%
<i>Pozostałe maj.</i>	7,64%	23,21%	4,92%
<i>Administracja publ.</i>	12,88%	9,18%	16,3%*

\*dane szacunkowe, przyjęte na podstawie przeprowadzonej analizy 20% losowo wybranych budżetów powiatów

Tabela 4.

W kolejnych latach następuje zatem wzrost nominalnych wydatków na administrację publiczną. Jak wynika z wykonania budżetów powiatowych w roku 2008 wzrosły one w stosunku do roku 2007 nominalnie o ponad 240 mln zł, natomiast w roku kolejnym zostały zwiększone jeszcze o blisko 200 mln zł, czyli w stosunku do roku 2008 ich wzrost nominalny wyniósł blisko 9,2%. Rok 2009 to zatem spadek udziału na administrację publiczną w łącznych wydatkach powiatu do poziomu 10,9% z wysokości 11,6% odnotowanej w dwóch latach poprzednich. Spadek ten jednak wynikał nie ze zmniejszenia wartości nominalnych wydatków na administrację (o czym wyżej) ale zwiększania łącznych wydatków budżetowych przez powiaty.

Warto porównać łączne wydatki na administrację w powiatach do wskaźników makroekonomicznych, oddających kondycję gospodarki. Poniższa tabela zawiera zestawienie dynamiki nominalnych wydatków w powiatach na administrację publiczną a także dynamiki PKB (wartość realna), średniorocznej inflacji CPI, a także wysokości nominalnego średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz wielkość bezrobocia na koniec danego roku w latach 2008-2009, oraz prognozowane wartości na rok 2010.



	Realizacja 2008	Realizacja 2009	Plan 2010
Dynamika wydatków na administrację publiczną w powiatach	12,88%	9,18%	16,3%**
Dynamika PKB	5,0%*	1,7%*	3,0%***
Dynamika średniorocznej inflacji CPI	3,5%*	4,2%*	2,0%***
Dynamika przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej	9,5%*	5,4%*	4,4%***
Bezrobocie na koniec roku	9,5%*	11,9%*	12,3%***

\*dane za Głównym Urzędem Statystycznym

\*\*dane szacunkowe, przyjęte na podstawie przeprowadzonej analizy 20% losowo wybranych budżetów powiatów

\*\*\* planowane wykonanie opublikowane przez Ministerstwo Finansów, podstawowe wskaźniki makroekonomiczne na lata 2009-2014, załącznik do wytycznych dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego

Tabela nr 5

Z powyższego zestawienia wynika, że w każdym ze zbadanych lat, nominalne wydatki na administrację publiczną znacząco przekraczają wskaźnik inflacji, zatem systematycznie rośnie ich wartość realna. Wydatki na administrację publiczną rosną również szybciej niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej. Wspomniane tendencje występują zarówno w roku dynamicznego wzrostu gospodarczego, jak i spowolnienia gospodarczego, charakteryzującego się obniżeniem tempa dynamiki PKB czy też wzrostem bezrobocia.

Ponadto w zbadanych budżetach powiatów na rok 2010, założono nominalny wzrost wydatków na administrację publiczną średnio o ponad 16%, co znacząco przekracza prognozowaną na rok 2010 inflację czy dynamikę przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Nawet uwzględniając, iż wykonanie wydatków na administrację publiczną na ogół jest o kilka punktów procentowych niższe niż kwoty zaplanowane w budżetach, to prawdopodobnie wykonanie tej pozycji za rok 2010 przyniesie kolejny dowód na oderwanie dynamiki wydatków na administrację publiczną od głównych wskaźników makroekonomicznych.

Jak natomiast wygląda aktualnie struktura wydatków w dziale administracja publiczna? W strukturze wydatków w ramach działu administracja publiczna, dominują wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników, które w roku 2009 stanowiły 47,0% w strukturze tego działu oraz zakup materiałów, wyposażenia i usług pozostałych (20,1%). Wskaźnik udziału wynagrodzeń w wydatkach działu administracja publiczna

okazał się w latach 2008-2009 niższy niż kilka lat wcześniej, gdy wynosił ok. 60%<sup>14</sup>. Łączna kwota wypłaconych wynagrodzeń w dziale administracja publiczna wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o blisko 100 ml zł, czyli o 9,4%. Bardziej szczegółowe zestawienie w tym zakresie zawiera poniższa tabela nr 6.

	2008		2009	
	Kwota (tys zł)	%	Kwota (tys zł)	%
Wynagrodzenia	988 639	46,9	1 081 742	47,0
Materiały, wyposażenie, usługi	467 970	22,2	462 617	20,1
Pozostałe	651 363	30,9	757 219	32,9

Tabela nr 6

### **Analiza budżetów losowo wybranych powiatów**

Jak wspomiano powyżej, dokonano przeglądu budżetów losowo wybranych 65 powiatów ze wszystkich województw, czyli ponad 20% istniejących podmiotów. Obok wykonania opisanych powyżej analiz, zbadano także czy zachodzi korelacja między wydatkami na administrację publiczną a wielkością powierzchni powiatu a także związek pomiędzy wysokością wydatków a liczbą mieszkańców powiatu. Do analizy przyjęto powiaty, różniące się pomiędzy sobą powierzchnią (najmniejszy to niecałe 250 km<sup>2</sup> powierzchni, gdy powierzchnia największego analizowanego powiatu przekraczała 2.750 km<sup>2</sup>, przy średniej powierzchni badanych powiatów ok. 1.018km<sup>2</sup>), liczbą ludności (wahającą się w analizowanych powiatach między niewiele przekraczającą 35 tys. do ponad 180 tys., przy średniej liczbie mieszkańców 77,8 tys.) czy gęstością zaludnienia (od mniej niż 30 mieszkańców na km<sup>2</sup> do ponad 585 mieszkańców na km<sup>2</sup>, przy średniej gęstości zaludnienia w zbadanych powiatach 75,6 mieszkańca na km<sup>2</sup>). Łączna wielkość wydatków na administrację publiczną w roku 2009 w budżetach powiatów, które poddano analizie, nie przekraczała 10,5%, zatem była nieco niższa od wykonania dla wskaźnika w powiatach całego kraju,

Należy mieć oczywiście na względzie, że pomimo dużej reprezentatywnej losowej próby doboru powiatów do badania, nie można wykluczyć, iż w powiatach, których nie poddano analizie, pojawiałyby się w poszczególnych kategoriach, wartości bardziej skrajne niż wskazane w niniejszym opracowaniu.

W przypadku udziału wydatków na administrację publiczną w łącznych wydatkach powiatu, istnieje bardzo duża rozpiętość pomiędzy powiatami o najwyższym (24,82%) i najniższym (5,28%) udziale wydatków na administrację publiczną w łącznych wydatkach. Poniższa tabela (nr 7) wskazuje liczbę powiatów z przebadanych 65 powiatów

<sup>14</sup> M. Kosek – Wojnar, K. Surówka, Podstawy finansów samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, S.224

w poszczególnych przedziałach udziału wydatków na administrację publiczną w powiatach.

Udział wydatków na administrację publiczną w łącznych wydatkach powiatu	poniżej 8%	8%-10,99%	11%-15%	Powyżej 15%
Liczba powiatów	9	31	23	2
Udział procentowy w zbadanych powiatach	13,8%	47,7%	35,4%	3,1%

Tabela nr 7

Średnia wielkość planowanych wydatków na administrację publiczną w budżetach łącznej kwocie wydatków powiatów osiągnęła wartość 10,7% i mieści się w przedziale jaki występował w latach poprzednich, choć wzrasta dla średniej liczonej dla analizowanych powiatów za rok poprzedni, którą wskazano powyżej.

Zróżnicowanie zauważalne jest również w wielkości wydatków powiatu na administrację publiczną w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu. Spośród zbadanych powiatów, najwyższy wskaźnik wydatków wynosi ponad 202 zł na mieszkańca<sup>15</sup> i ponad trzykrotnie wyższy niż w powiecie o najmniejszej kwocie wydatków na administrację publiczną na mieszkańca (60,34 zł)<sup>16</sup>. Poniższa tabela (nr 8) wskazuje liczbę powiatów z przebadanych 65 powiatów w poszczególnych przedziałach wielkości wydatków na administrację publiczną w powiatach na mieszkańca powiatu.

wydatki na administrację publiczną w przeliczeniu na mieszkańca powiatu	poniżej 80 zł	80-99,99zł	100-150zł	Powyżej 150zł
Liczba powiatów	13	26	23	3
Udział procentowy w zbadanych powiatach	20%	40%	35,4%	4,6%

Tabela nr 8

Jeszcze silniejsze zróżnicowanie pomiędzy powiatami występuje również w wielkości wydatków powiatu na administrację publiczną w przeliczeniu na km<sup>2</sup> powierzchni powiatu. Spośród zbadanych powiatów, najwyższy wskaźnik wydatków na administrację publiczną na km<sup>2</sup> powierzchni powiatu wynosi ponad 73 tys. zł rocznie na km<sup>2</sup> powierzchni i ponad dwudziestosiedmiokrotnie przekracza wysokość wydatków w powiecie w którym wskaźnik ten jest najniższy (wynosi poniżej 2,7 tys. zł rocznie na km<sup>2</sup> powierzchni powiatu). Poniższa tabela (nr 9) wskazuje liczbę powiatów z przebadanych 65 powiatów w poszczególnych przedziałach wielkości wydatków

<sup>15</sup> Wyliczenie na podstawie uchwały nr XXVIII/232/09 Rady Powiatu w Polkowicach z dnia 29 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu Powiatu Polkowickiego na rok 2010

<sup>16</sup> Wyliczenie na podstawie uchwały nr UR 378/XLV/2010 z dnia 7 stycznia 2010r. w sprawie budżetu Powiatu Nowotarskiego na rok 2010

na administrację publiczną w powiatach na m<sup>2</sup> powierzchni powiatu. Ten wskaźnik jest związany z gęstością zaludnienia. Powiat o najwyższym wskaźniku wydatków, jest najgęściej zaludnionym spośród poddanych analizie i analogicznie jednostka o najniższym wskaźniku wydatków na km<sup>2</sup> powierzchni, jest powiatem o najmniejszej gęstości zaludnienia wśród jednostek, które zostały poddane badaniu na potrzeby niniejszego opracowania.

wydatki na administrację publiczną w przeliczeniu na km <sup>2</sup> powierzchni powiatu	poniżej 5.000 zł	5.000-9.999,99zł	10.000-19.999,99zł	Powyżej 20.000zł
Liczba powiatów	19	24	18	4
Udział procentowy w zbadanych powiatach	29,2%	36,9%	27,7%	6,2%

Tabela nr 9

### Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań dotyczących budżetów powiatów na rok 2010, należy stwierdzić, że nie zachodzi ścisła korelacja pomiędzy wielkością wydatków na administrację publiczną a liczbą mieszkańców powiatu bądź jego powierzchnią. Przykładowo, powiat o najniższym udziale wydatków na administrację publiczną w wydatkach łącznych, jest powiatem niewielkim powierzchniowo (powierzchnia ponad dwukrotnie mniejsza niż średnia powierzchnia w analizowanych powiatach), a jego liczba mieszkańców znajduje się poniżej średniej spośród badanych jednostek. Powiat ten należy do grupy w których wydatki na administrację publiczną na mieszkańca powiatów są najniższe. Z kolei powiat w którym zostały założone najwyższe wydatki na administrację publiczną na mieszkańca, należy również do powiatów o liczbie mieszkańców poniżej średniej spośród jednostek podlegających analizie. Drugi kolejny powiat o najwyższych zaplanowanych wydatkach na administrację w stosunku do liczby mieszkańców, jest jednostką o liczbie mieszkańców przekraczającej średnią dla badanych jednostek. Natomiast powiat o najniższej zaplanowanej wysokości wydatków na administrację publiczną spośród analizowanych podmiotów, jest jednocześnie powiatem o największej liczbie ludności.

Ponadto, w 14 spośród zbadanych powiatów, liczba mieszkańców przekraczała 100 tys. Tylko w dwóch z tych powiatów, udział wydatków na administrację publiczną w łącznych wydatkach był niższy niż 8%, ale za to, aż w 6 z 14 (czyli 42,8% analizowanej grupy), przekraczał 11%. Natomiast spośród powiatów o najmniejszej liczbie ludności, tj. poniżej 50 tys. mieszkańców, których w analizowanej grupie znalazło się 12, w przedziale o udziale w wydatkach na administrację publiczną w wydatkach łącznych powyżej 11%, występuje 5 powiatów, czyli 41,6% analizowanej grupy!

Wynik analizy wynika poniekąd z faktu, że regulacje prawne dotyczące gospodarki finansowej powiatów nie zajmują się kwestiami dotyczącymi limitów wydatków na administrację w zależności od powyższych zmiennych, czyli np. liczby mieszkańców powiatu<sup>17</sup>, a są ustalane w każdej jednostce „indywidualnie”, bez formalno-prawnych nakazów w tym zakresie.

Czy jednak uregulowania w tym zakresie nie byłyby potrzebne? Bardzo dynamiczny wzrost wydatków na administrację publiczną budzi refleksję i na pewno nakazuje zastanowić się nad przyjęciem rozwiązań ograniczających wzrastające wydatki na administrację publiczną, także na szczeblu samorządowym. Oczywiście można mówić o specyfice poszczególnych powiatów, ale bardzo duża rozpiętość pomiędzy danymi jednostkami uzasadnia tezę, że wydatki na administrację (nie we wszystkich, ale przynajmniej w wielu jednostkach) są zbyt wysokie. Wspomniana powyżej analiza budżetów na rok 2010 dokonana na reprezentatywnej próbie powiatów wskazuje na zaplanowany wzrost nominalnych wydatków w dziale „administracja publiczna” w stosunku do wykonania roku poprzedniego o 16,3%. Przy założeniu powyższego wzrostu wydatki na administrację publiczną w samych tylko powiatach w skali kraju mogą wynieść w roku 2010 już ok. 2,67 mld zł. Zakładając dość ostrożnie, że udział wydatków na wynagrodzenia w dziale administracja publiczna pozostanie na poziomie ok. 47% (w latach poprzednich sięgał nawet 60%, natomiast generalnie łączny „historyczny” udział wynagrodzeń w wydatkach ogółem powiatów był najwyższy ze wszystkich szczebli samorządu i sięgał ok. 50%<sup>18</sup>), to wydatki z tego tytułu sięgną kwoty ok. 1,258 mld zł. Tym samym, ograniczenia wydatków na administrację publiczną, które wydają się jak najbardziej uzasadnione, przyniosłyby znaczące oszczędności wydatków publicznych. Poniższa tabela (nr 10) przedstawia roczne kwoty z tytułu zmniejszenia wydatków w dziale na administrację publiczną w powiatach, które może nastąpić poprzez ograniczenie zatrudnienia w administracji powiatowej, również wskutek zmniejszenia liczby powiatów (zakłada się przy tym, że wraz z ograniczeniem zatrudnienia zmniejszeniu ulegną wydatki na materiały, wyposażenie a w kolejnych okresach powiaty będą mogły uzyskać dodatkowy efekt związany z zagospodarowaniem nieruchomości, które wskutek zmniejszenia zatrudnienia nie będą wykorzystywane w poprzedniej skali).

Wskaźnik procentowy ograniczenia wydatków*	Kwota oszczędności (mln zł)
15%	401,5
20%	535,3
25%	669,1
30%	803,0

Tabela nr 10

<sup>17</sup> Wyjątek w tym zakresie stanowi uzależnienie liczby radnych od liczby mieszkańców ale koszty z tym związane nie stanowią bardzo znaczącego udziału w budżetach jednostek samorządowych.

<sup>18</sup> S. Owsiak „Finanse publiczne. Teoria i praktyka”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 595

Jakie zatem należy przyjąć rozwiązania? Samo wprowadzenie administracyjnych metod regulacji wydatków na administrację publiczną w powiatach czy też na innych szczeblach samorządu terytorialnego nie wydaje się idealnym rozwiązaniem, ale z drugiej strony pozostawienie wolnej ręki, w przypadku wielu samorządów prowadzi do wydatkowania dużych kwot na administrację publiczną, a tym samym kierowania mniejszego strumienia wydatków na realizację potrzeb społeczności lokalnej.

Do ograniczenia wydatków na administrację publiczną prowadzić powinno ograniczenie liczby powiatów. Jak wspomniano powyżej, jedynymi (poza Polską) państwami unitarnymi z UE, w których wprowadzono trzy szczeble samorządu, są Francja i Irlandia. W obu tych krajach, relacja liczebności pomiędzy liczebnością jednostek trzeciego szczebla a drugiego wynosi między 3,6 a 4,4<sup>19</sup>, podczas gdy w Polsce powiatów ziemskich (jako drugiego szczebla) jest ponad 19,5-krotnie<sup>20</sup> więcej niż województw. Również w tzw. państwach regionalnych (Hiszpania, Włochy) znacznie mniejsza niż w Polsce jest liczba podmiotów wchodzących w skład drugiego szczebla samorządu (tj. prowincji), jak i relacja liczby tych podmiotów do liczby jednostek trzeciego szczebla samorządowego.

Można podjąć próbę uregulowania ograniczeń w wydatkach na administrację publiczną, wskazując ich maksymalny limit w stosunku do łącznej wysokości wydatków powiatu, np. 10% w łącznych wydatkach. Powstaje wówczas problem, dlaczego limit został ustalony na wskazanym poziomie, a nie np. 8% lub 10,5%. Ponadto w jednostkach, które do tej pory wykazywały się mniejszymi wydatkami w stosunku do określonego przepisami limitu, może pojawić się tendencja do zwiększania wydatków na administrację, celem osiągnięcia wartości niewiele niższego od pułapu, choć takie zagrożenie można wyeliminować ustalając (także administracyjne) ograniczenia wzrostu. Takim instrumentem ograniczającym wzrost wydatków na administrację mogłoby być wprowadzenie dodatkowego powiązania wzrostu wydatków w tym dziale w danej jednostce, maksymalnie o planowany wskaźnik inflacji (przyjęty przez rząd w założeniach do ustawy budżetowej) a także by średnie wynagrodzenie w administracji publicznej na terenie danego samorządu było powiązane z lokalnym średnim wynagrodzeniem w gospodarce.

---

<sup>19</sup> W Irlandii jest 29 rad hrabstw (drugi szczebel samorządu) oraz 8 regionów (trzeci szczebel), podczas gdy we Francji – 96 departamentów oraz 22 regiony. Dane za jak w przypisie 9.

<sup>20</sup> 314 powiatów ziemskich (drugi szczebel) przypada na 16 województw (trzeci szczebel).

### Bibliografia:

- Filipiak B., „Kierunki ewolucji metod oceny gospodarki i kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego”, w: „W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych” pod redakcją S. Wieteski i M. Wypycha, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2009
- Guziejewska B., „Efektywność finansów samorządu terytorialnego”, Gospodarka Narodowa 2008, nr 5-6
- Kosek – Wojnar M., Surówka K., „Podstawy finansów samorządu terytorialnego”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
- Owsiak S., „Finanse publiczne. Teoria i praktyka”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005
- Rybiński K., „Kolejne 3 mld złotych na wzrost zatrudnienia w administracji”, [www.rybinski.eu](http://www.rybinski.eu)