

*dr hab. Janina Kotlińska, prof. KUL<sup>1</sup>*

Katedra Finansów Publicznych  
Instytut Ekonomii i Zarządzania  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

## **Wpływ władz lokalnych na poprawę jakości życia mieszkańców danego terenu**

### WPROWADZENIE

Odpowiedzialność za warunki, w jakich żyjemy spoczywa na nas samych, jak również na gospodarzu obszaru – władzach gminy, w której zamieszkujemy. Władze gminne gromadząc środki z różnych tytułów, a przede wszystkim dokonując wydatków kształtują wizerunek wydzielonej przestrzeni, jaką jest obszar gminy, a także wpływają na jakość życia jej mieszkańców. To, w jakim tempie zmiany te zachodzą, a w szczególności z jakim skutkiem, może być dla niektórych osób decydujące z punktu widzenia potencjalnych planów migracyjnych i zawodowych, a przez to znaczące dla przyszłości samej gminy.

Tezę opracowania jest stwierdzenie, że władze samorządowe, a w szczególności gminne wywierają istotny wpływ na jakość życia mieszkańców gminy ponosząc wydatki na zaspokojenie potrzeb zbiorowych członków wspólnoty samorządowej, w tym w szczególności na utrzymanie istniejących i tworzenie nowych elementów gminnej infrastruktury społecznej i technicznej. Punktem wyjścia do analizy kierunków wspomnianych wydatków i rzędu ich wielkości stały się mierniki jakości życia wykorzystywane przez GUS w Polsce dla jej oceny. Tak określonej tezie podporządkowano cel opracowania, którym jest próba odpowiedzi na pytania: 1) co rozumie się pod pojęciem jakości życia mieszkańców danego terenu, jak ją mierzyć i jaką wartość w ostatnich latach miały te spośród jej mierników, na które mogły mieć wpływ władze lokalne, 2) jakie kierunki wydatków gminnych można wiązać z poprawą jakości życia mieszkańców, jak kształtował się ich poziom na przestrzeni ostatnich lat i czy ponoszenie tych wydatków jest gwarancją efektywnego wzrostu tej jakości na danym obszarze. Tezie opracowania i postawionym pytaniom podporządkowano jego układ.

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: jankakotlinska@kul.lublin.pl, ORCID: 0000-0003-4206-0450.

## JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW NA DANYM TERENIE – POJĘCIE, UWARUNKOWANIA, MIERNIKI

Pojęcie „jakość życia” niejednokrotnie zamiennie używane jest z pojęciami takimi jak: „warunki bytowe”, „standard życia” czy „stopa życiowa”. W literaturze na potrzeby różnych nauk akcent w jego definiowaniu położony jest na inne aspekty życia człowieka. Z punktu widzenia kwestii omawianych w niniejszym opracowaniu pojęcie to należy analizować z punktu widzenia zaspokajania potrzeb łącznie z pojęciem „poziom życia”. Pojęcie to, choć tak samo kluczowe w polityce i strategiach rozwoju społecznego [Majka, 2015, s. 37] jest jednak węższe od pojęcia „jakość życia”.

Funkcjonujące dziś definicje poziomu życia są niezwykle szerokie i złożone, co wynika z łączenia w nich zarówno cech mierzalnych, jak i niemierzalnych, obiektywnych, jak i subiektywnych, ilościowych, jak i jakościowych życia [Kalinowski, 2015, s. 19–20]. Ich pierwowzorem i inspiracją była definicja przyjęta przez komisję ekspertów Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1954 r. Zgodnie z nią poziom życia obejmuje całokształt rzeczywistych warunków życia ludzi, stopień zaspokojenia ich potrzeb materialnych i kulturalnych przez strumień dóbr i usług, finansowanych tak z funduszy prywatnych jak i społecznych [Piasny, 1993, s. 74]. W kolejnych definicjach aspekt zaspokajania potrzeb jest równie wyraźnie podnoszony. I tak, J. Drewnowski poziom życia ludności definiuje jako poziom zaspokojenia potrzeb w jednostce czasu, następujący jako rezultat dóbr, usług i warunków życia, którymi cieszy się ludność w tej jednostce czasu [Drewnowski, Scott, 1966]. A. Luszniwicz z kolei wskazuje, że poziom życia oznacza stopień zaspokojenia materialnych i kulturalnych potrzeb gospodarstw domowych realizowany poprzez strumienie towarów i usług odpłatnych oraz poprzez strumienie funduszy konsumpcji zbiorowej w danej jednostce czasu i przestrzeni [Luszniwicz, 1972, s. 12]. W późniejszym okresie w definiowaniu pojęcia „poziom życia” uwzględnione zostały również inne rodzaje potrzeb (chodzi o szeroko rozumiane potrzeby społeczne i psychiczne) [Grzega, 2012]. Jak wskazuje się w literaturze, nie ma jednego poziomu życia, ale wiele, definiowanych przez różne wskaźniki syntetyczne [Kordos, 1991, s. 10].

Pojęcie „jakość życia” jest kategorią, która obejmuje nie tylko wartości materialne i niematerialne, ale i duchowe. R. Kolman zdefiniował ją jako stopień zaspokojenia: potrzeb duchowych i materialnych człowieka, wymagań określający poziom materialnego i duchowego bytu jednostek i całego społeczeństwa, jak również stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacji codziennego życia jednostek i społeczeństwa [Kolman, 2000, s. 2]. Siciński i Strzelecki uznają z kolei, że jakość życia oznacza poziom oraz wzajemne powiązanie takich aspektów egzystencji ludzkiej, jak możliwości pełnego jej rozwoju oraz zadowolenia z życia [za Otok, 1987, s. 76]. Z kolei S. Otok uważa, że pod tym pojęciem kryje się dobrobyt, stopień satysfakcji, potrzeby i pragnienia danej społeczności, w kon-

tekście liczby i podziału takich dóbr publicznych jak: ochrona zdrowia, kształcenie, usługi bytowe, zabezpieczenie przed przestępczością, kontrola zanieczyszczeń, ochrona krajobrazu naturalnego i zabytków [Otok, 1981, s. 84–93]. Według A. Wallis na jakość życia składa się wiele wzorców mieszkania, życia rodzinnego, pracy zawodowej, prestiżu, awansów, wypoczynku, spędzania czasu wolnego, rytmu życia, sytuacji ekologicznych, uprawiania sportów, rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Istota jakości życia polega przy tym nie na wyborze poszczególnych wzorów, lecz na całości, która z nich powstaje [Otok, 1987, s. 79].

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że bez względu na to, jak będziemy definiować jakość życia, zawsze będzie to zjawisko odczuwalne w kategoriach tak obiektywnych, jak i subiektywnych, ponieważ nie istnieją obiektywne normy jakości życia, uznane społecznie [Otok, 1987, s. 80 i n.]. Podejście obiektywne umożliwia ocenę poziomu życia w oparciu o zbiór ilościowych i wartościowych mierników obiektywnych. Propozycje rozwiązań związanych z badaniem jakości życia w tym podejściu przedstawia R. Kolman, który sprowadza wskaźniki jakości życia do wymiaru ekonomicznego. Wyodrębnia on sferę rodzinną, psychiczną, zawodową, somatyczną, środowiskową i siedliskową. I tak np. dla sfery rodzinnej życia istotnym wskaźnikiem jest dobowy koszt umownej jednostki aprowizacyjnej, a dla sfery siedliskowej koszt mieszkania [Kolman, 1977]. J. Rutkowski do grupy czynników opisujących to podejście zalicza zaś obiektywną rzeczywistość, w której żyjemy, strukturę społeczno-ekonomiczną i demograficzną badanej populacji [Rutkowski, 1988, s. 42].

Podejście subiektywne tworzy możliwości oceny jakości życia uwzględniając ocenę poziomu zadowolenia człowieka ze stopnia zaspokojenia potrzeb. W podejściu tym akcentowane są powiązania pomiędzy zadowoleniem, satysfakcją odczuwaną przez człowieka a poziomem jakości dobra czy usług, który to stanowi ważny element jakości życia oraz oceny jego poziomu [Łańcucki, 1994, s. 3]. J. Rutkowski do czynników kształtujących jakość życia w tym podejściu zalicza wartości i treści kryjące się pod pojęciem zadowolenia z życia, oczekiwania, postrzeganie przeszłości i ocenę perspektyw, przyjmowane punkty odniesienia, porównanie z przeszłością i aspiracje [Rutkowski, 1988, s. 42]. To te subiektywne czynniki, wg S. Otoka, powodują, że badanie jakości życia nie jest łatwe. Wiele cech, które należy ująć w badaniu jest bowiem niemierzalnych, a ograniczenie się do wskaźników, które można wyrazić ilościowo, zuboża informację o jakości życia.

W metodologii GUS stosowanej w Polsce, a opracowywanej na bazie rozwiązań stosowanych z powodzeniem w UE, jakość życia opisywana jest na podstawie mierników z 9 obszarów, którymi w skrócie są: sytuacja materialna (wykorzystywanych do oceny jest 14 mierników), praca (9 mierników), zdrowie (7), edukacja (7), czas wolny i relacje społeczne (6), bezpieczeństwo osobiste (ekonomiczne i fizyczne – 3), jakość państwa i podstawowe prawa (8), jakość środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania (3) i tzw. subiektywny dobrobyt (5) [*Jakość życia w Polsce...*, 2017]. Biorąc pod uwagę tytuł opracowania warto zwrócić uwa-

gę, że władze lokalne mają wpływ na poziom niektórych mierników ze wskazanych obszarów. I tak w przypadku pierwszego obszaru są to trzy mierniki, których wielkości dla ostatnich trzech lat prezentuje tabela 1.

**Tabela 1. Mierniki z obszaru „sytuacja materialna”, na wielkość których wpływ mają władze lokalne i ich poziom w latach 2015–2017 (w %)**

Mierniki	2015 r.	2016 r.	2017 r.
udział wydatków na utrzymanie mieszkania w wydatkach ogółem	20,1	19,6	19,8
wskaźnik złych warunków sanitarnych	11,2	4,5	4,6
gospodarstwa domowe mieszkające w zbyt małych mieszkaniach	17,7	17,0	17,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Jakość życia w Polsce 2015, 2016, 2017*, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa; *Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, GUS, US w Łodzi, www.stat.gov.pl (dostęp: 12.03.2018 r.)].

W drugim obszarze wyróżnić można dwa mierniki, których poziom w latach 2013–2016 prezentuje tabela 2. W obszarze „edukacja” miernikiem tym jest procent dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym<sup>2</sup>, w obszarze „czas wolny i relacje społeczne” – satysfakcja ze sposobu spędzania czasu wolnego<sup>3</sup>, w obszarze „bezpieczeństwo osobiste” – poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania<sup>4</sup>, a w obszarze „jakość państwa i podstawowe prawa” – zaufanie do władz lokalnych<sup>5</sup>.

**Tabela 2. Mierniki z obszaru „praca”, na wielkość których wpływ mają władze lokalne i ich poziom w latach 2013–2016 (w %)**

Mierniki	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
stopa bezrobocia	10,3	9,0	7,5	6,2
stopa bezrobocia długotrwałego	3,8	3,3	2,4	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Jakość życia w Polsce 2013, 2014, 2015, 2016*, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa; *Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, GUS, US w Łodzi, www.stat.gov.pl (dostęp: 12.03.2018 r.)].

Jeśli chodzi o „jakość środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania” to władze lokalne mają wpływ na poziom wszystkich mierników z tego obszaru (ich wielkość dla wybranych lat prezentuje tabela 3), a w przypadku obszaru tzw. subiektywny dobrobyt tym miernikiem jest „zadowolenie z życia ogólnie rzecz biorąc”<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Poziom tego miernika kształtował się następująco w latach szkolnych: 2013/2014 – 64,2%, 2014/2015 – 71,6%, 2015/2016 – 77,3%, 2016/2017 – 76,1%.

<sup>3</sup> Poziom tego miernika w latach 2015–2017 kształtował się następująco: 60,5%, 63,3% i 64,2%, a wskazywał odsetek społeczeństwa czerpiącego satysfakcję ze sposobu spędzania wolnego czasu.

<sup>4</sup> Poziom tego miernika w latach 2015–2017 kształtował się następująco: 84,0%, 91,3% i 91,0%.

<sup>5</sup> Poziom tego miernika w latach 2015–2017 kształtował się następująco: 49,5%, 58,8% i 60,7%.

<sup>6</sup> Poziom tego miernika kształtował się następująco: w 2013 r. – 70,6%, w 2015 r. – 78,4%, a w 2017 r. – 81,5%.

**Tabela 3. Mierniki z obszaru „jakość środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania”, na wielkość których wpływ mają władze lokalne i ich poziom w roku 2013, 2016 i 2017 (w %)**

Mierniki	2013 r.	2016 r.	2017 r.
narażenie na nadmierny hałas (% gospodarstw domowych)	15,2	13,8	13,8
narażenie na zanieczyszczenie lub inne problemy środowiskowe w okolicy (% gospodarstw domowych)	11,6	11,6	13,2
zadowolenie z terenów rekreacyjnych i terenów zielonych	71,0	73,7	75,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Jakość życia w Polsce 2013, 2016, 2017*, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp: 12.03.2018 r.)].

Z zaprezentowanych informacji wynika, że wartość w zasadzie wszystkich prezentowanych mierników w analizowanych latach uległa poprawie (obniżeniu lub podwyższeniu w zależności od badanego zjawiska), co należy ocenić pozytywnie. Biorąc pod uwagę obszary i kwestie, do których odwoływały się te mierniki można domniemywać, że niewątpliwy wpływ na to miały ponoszone przez gminy wydatki budżetowe. Poprawa tych wskaźników dowodzi jednak nie tylko tego, że środki z publicznych zasobów zostały wydatkowane, ale przede wszystkim tego, że wydatki te były skuteczne i efektywne.

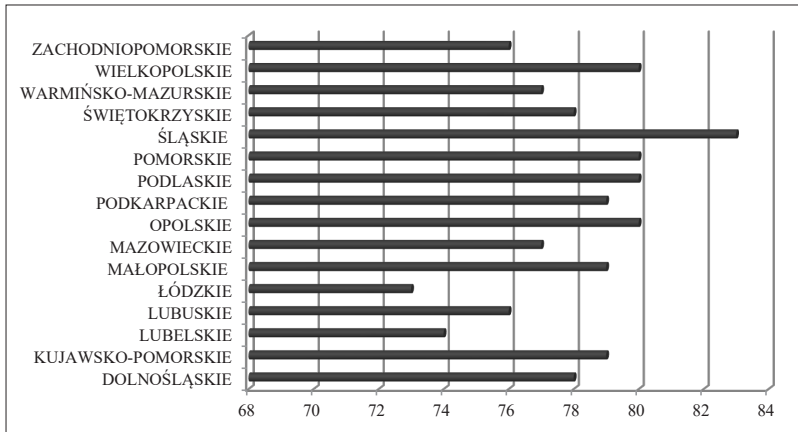
Skutecznym działaniem jest to, które w jakimś stopniu prowadzi do zamierzonego skutku, jakim jest cel, przy czym miarą tej skuteczności jest stopień zbliżenia się do celu [Kotarbiński, 1969, s. 113]. Skuteczność działania władz lokalnych w sferze poprawy jakości życia mieszkańców należy przy tym analizować w ujęciu ilościowym i jakościowym. Biorąc pod uwagę oba wskazane ujęcia niewątpliwie wskazać należy na zarówno nowe elementy infrastruktury, które pojawiają się w gminach (ścieżki rowerowe, place zabaw, drogi, sieci wodociągowe, kanalizacyjne), jak i poprawę standardu już istniejących.

Efektywność (korzystność) jest przedmiotem wielu dyskusji i analiz. Dotyczy m.in. gospodarki, przedsiębiorstwa, procesu, finansów, kierowania, inwestycji czy motywacji. Stanowi ona nadwyżkę cenności wyników użytecznych nad cennością kosztów i ma miejsce wówczas, gdy wartość wyników wskazanych cenności jest większa od jedności [Zieleniewski, 1981, s. 226]. Jest ona miarą skuteczności i sprawności, gdyż wskazuje, w jakim stopniu osiąga się wyznaczone cele.

W sensie Pareto dane działanie będzie efektywne, gdy jego rezultaty będą optymalne w danych warunkach [Begg, Fischer, Dornbusch, 1995, s. 430–431]. Działania władz lokalnych w sferze poprawy jakości życia mieszkańców są efektywne, jeśli mieszkańcy gminy rzeczywiście odczuwają poprawę jakości życia (ocena jest jednak subiektywna i zmienna w czasie) i w związku z tym nie będą chcieli np. z niej emigrować do innych JST, gdy zwiększy się liczba mieszkańców, których do osiedlenia zachęciły warunki życia na danym obszarze.

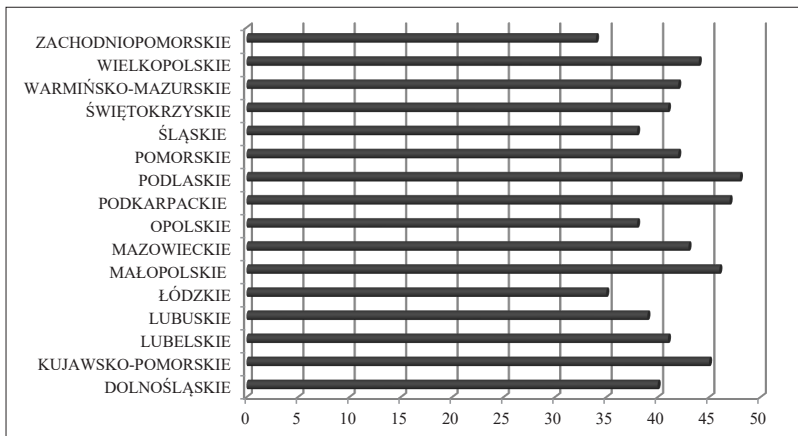
Warto zwrócić jednak uwagę, że wartość prezentowanych mierników jest uśredniona. Ocena skuteczności i efektywności m.in. wydatków budżetowych JST jest terytorialnie zróżnicowana, czego dowodem są wartości miernika „za-

dowolenie z życia ogólnie rzecz biorąc” i miernika „zadowolenie z miejscowości zamieszkania i odczuwanie silnej więzi z tą miejscowością” w przekroju poszczególnych województw, zaprezentowane dla roku 2015 odpowiednio na rys. 1 i 2.



**Rys. 1. Wartość miernika „zadowolenie z życia ogólnie rzecz biorąc” w Polsce w 2015 roku (w przekroju województw w %)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, Studia i Analizy Statystyczne GUS, US w Łodzi, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp: 12.03.2018 r.)].



**Rys. 2. Wartość miernika „zadowolenie z miejscowości zamieszkania i odczuwanie silnej więzi z tą miejscowością” w Polsce w 2015 roku (w przekroju województw w %)**

Źródło: jak przy rys. 1.

Z zaprezentowanych danych wyraźnie wynika, że zadowolenie z życia Polaków jest terytorialnie zróżnicowane. Najbardziej zadowoleni z życia w 2015 roku, wg badań GUS, byli mieszkańcy województwa śląskiego, co może dzi-

wić zważywszy na jakość powietrza na tym obszarze, a najmniej województwa łódzkiego (różnica rzędu 10%). Z kolei na podstawie miernika określającego zadowolenie z miejscowości zamieszkania i odczuwania silnej więzi z tą miejscowością można stwierdzić, że najwyższy poziom zadowolenia i więzi z miejscowością mieli w 2015 roku mieszkańcy województwa podlaskiego, a najniższy województwa zachodniopomorskiego. O ile w przypadku pierwszego wskaźnika wytłumaczeniem rozbieżności może być dostępność do rynków pracy, o tyle w przypadku drugiego – stałość osadnictwa (w województwie zachodniopomorskim mieszka wiele osób, których rodziny przyjechały na te tereny po II wojnie światowej, nie są to więc ich rdzenni mieszkańcy). Oczywiście, co należy podkreślić, wartości tych mierników oddają jedynie subiektywne odczucia osób objętych badaniem GUS.

#### KIERUNKI WYDATKÓW BUDŻETOWYCH WŁADZ LOKALNYCH A JAKOŚĆ ŻYCIA CZŁONKÓW WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Misją samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Misję tę realizują jednostki samorządu terytorialnego, w tym w najszerszym zakresie gminy.

Zaspokajanie potrzeb mieszkańców to przede wszystkim ponoszenie wydatków budżetowych przez wspomniane jednostki. Nie wszystkie jednak kierunki tych wydatków związane są z poprawą jakości życia na danym obszarze. Są

nimi bowiem jedynie te, które z tymi potrzebami są związane. Patrząc na piramidę potrzeb A. Maslowa (schemat 1) i znając klasyfikację budżetową wydatków w budżecie gminy stwierdzić należy, że kierunkami wydatków budżetowych gmin mającymi wpływ na jakość życia mieszkańców są wydatki ponoszone na: transport, gospodarkę mieszkaniową, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, kulturę fizyczną i sport oraz turystykę. Niektóre z ponoszonych wydatków będą przy tym oddziaływały na poprawę jakości życia w sposób bezpośredni (np. budowa i remonty dróg), inne w sposób pośredni (np. zwiększone wydatki na organiza-

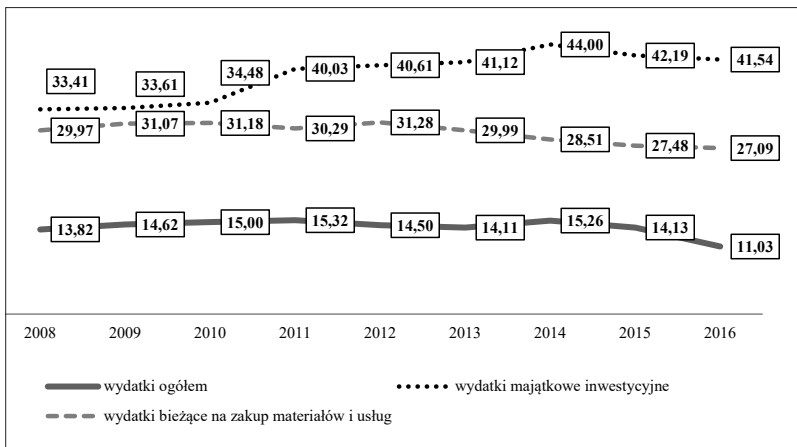


Schemat 1. Piramida potrzeb A. Maslowa

Źródło: [Maslow, 2018, s. 115 i nast.].

cję imprez kulturalnych, na zakup książek do gminnej biblioteki, poprawę organizacji ruchu). Co istotne, każdy mieszkaniec gminy, przez pryzmat swojego wieku i potrzeb, wydatkowanie gminnych środków we wskazanych kierunkach inaczej – bezpośrednio lub pośrednio – będzie odczuwał. Inaczej też ocenił je będzie z punktu widzenia poprawy jakości życia. Nie każdy wydatek będzie miał przy tym z tego punktu widzenia walor skuteczności i efektywności.

W latach 2008–2016 wydatki budżetowe gmin, w tym miast na prawach powiatu we wszystkich wskazanych działach utrzymywały się mniej więcej na tym samym poziomie lub rosły. I tak w dziale Transport (rys. 3) wydatki w badanym okresie (z tendencją spadkową od 2015 roku co wynikało przede wszystkim z poziomu wydatków inwestycyjnych) wahały się w granicach 11,03–15,26% łącznych wydatków budżetowych gmin. Wydatki bieżące na zakup materiałów i usług w tym dziale kształtowały się na poziomie od 27,09 do 31,28% wydatków tego typu w budżetach wszystkich gmin w Polsce w tym czasie.



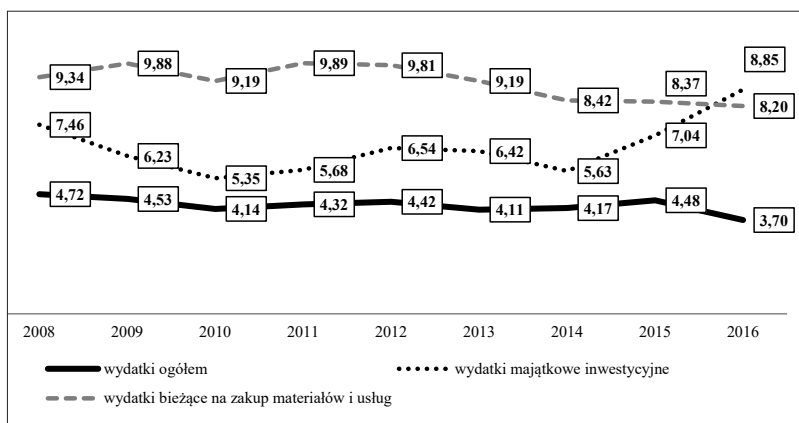
**Rys. 3. Udział wydatków ponoszonych w dziale Transport w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z [Banku Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp: 15.04.2018 r.)].

Wydatki budżetowe gmin w dziale Gospodarka mieszkaniowa w latach 2008–2016 wahały się w granicach od 3,70 do 4,53% łącznych wydatków budżetowych gmin w tym okresie, przy czym wydatki majątkowe inwestycyjne od 2015 roku wyraźnie zaczęły rosnąć. Wydatki bieżące na zakup materiałów i usług w tym dziale nie przekraczały w latach 2008–2016 8,20% wydatków tego rodzaju w budżetach wszystkich gmin (rys. 4). Stosunkowo niewielkie, ale na stałej wysokości w stosunku do łącznych wydatków budżetowych gmin były wydatki w dziale Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (rys. 5). Wydatki tego działu wahały się w granicach 1,5–2,0% łącznych wy-

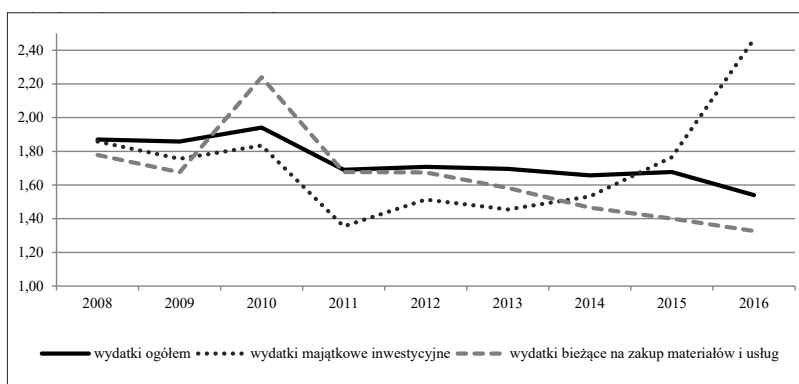


datków budżetowych gmin. Wydatki majątkowe inwestycyjne w tym okresie wzrosły z 1,5 do 2,5% łącznych wydatków tego typu w budżetach wszystkich gmin w Polsce, a wydatki bieżące na zakup materiałów i usług od 2011 roku relatywnie nieznacznie zaczęły spadać.



Rys. 4. Udział wydatków ponoszonych w dziale Gospodarka mieszkaniowa w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

Źródło: jak przy rys. 3.

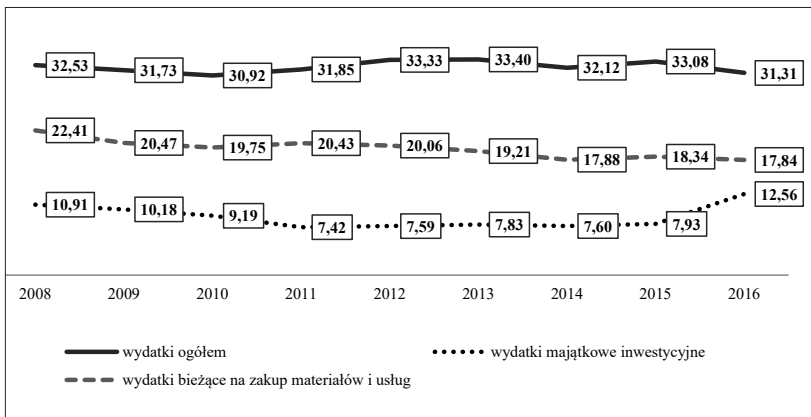


Rys. 5. Udział wydatków ponoszonych w dziale Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

Źródło: jak przy rys. 3.

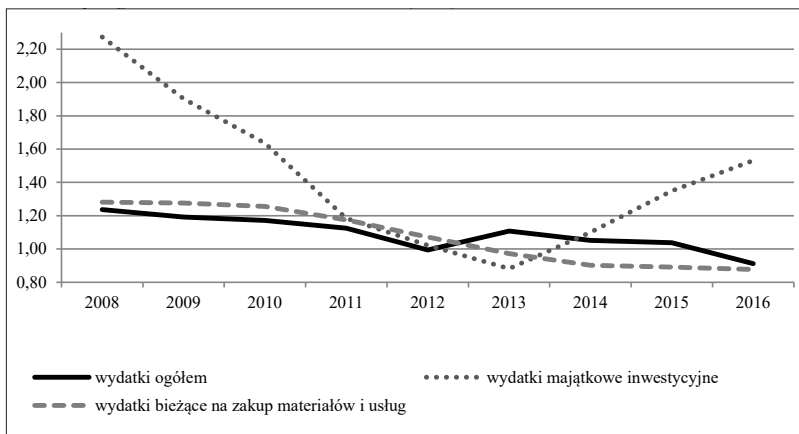
W latach 2008–2016 wydatki budżetowe gmin w dziale Oświata i wychowanie stanowiły znaczny odsetek łącznych wydatków budżetowych tych jednostek (rys. 6), tj. około 1/3. Wydatki majątkowe inwestycyjne przeznaczone na realizację zadań w tym dziale od roku 2008 zaczęły spadać, by w 2016 roku osiągnąć

najwyższą wartość w całym badanym okresie (12,56% łącznych wydatków majątkowych inwestycyjnych gmin w tym roku). Relatywnie w całym badanym okresie spadał udział wydatków bieżących na zakup materiałów i usług w tym dziale w odniesieniu do łącznych wydatków tego rodzaju w budżetach wszystkich gmin w Polsce. W przypadku działu Ochrona zdrowia (rys. 7) wydatki budżetowe gmin w latach 2008–2016 nie przekroczyły poziomu 1,25% łącznych wydatków gmin. Istotne wahania dotyczyły jednak poniesionych w tym okresie wydatków majątkowych inwestycyjnych.



**Rys. 6. Udział wydatków ponoszonych w dziale Oświata i wychowanie w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)**

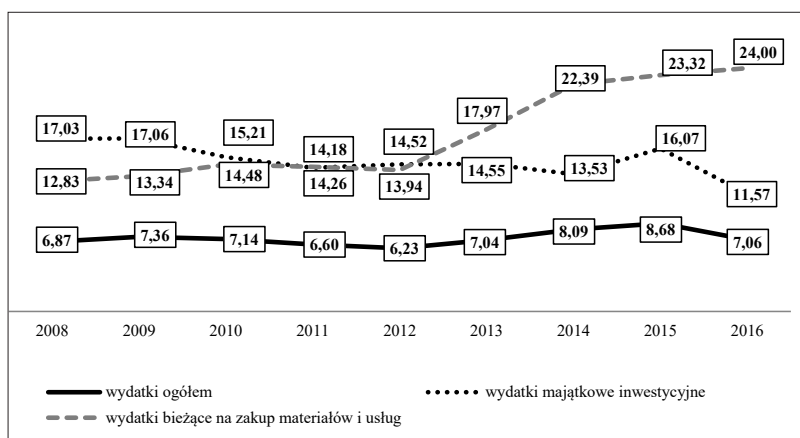
Źródło: jak przy rys. 3.



**Rys. 7. Udział wydatków ponoszonych w dziale Ochrona zdrowia w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)**

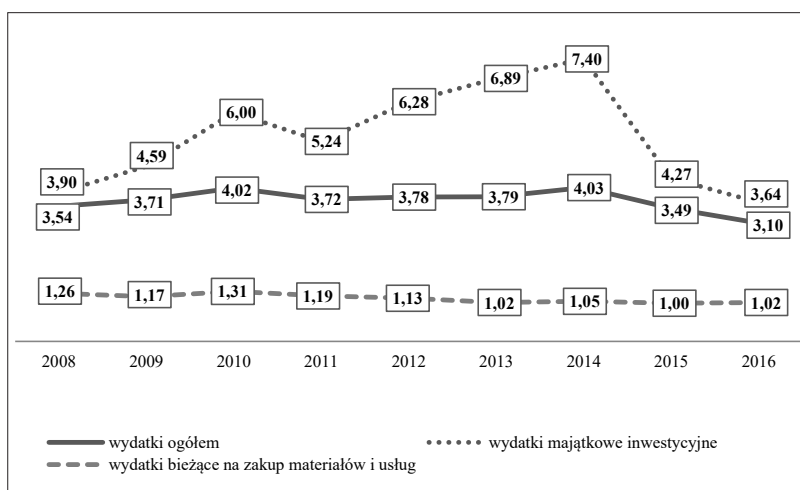
Źródło: jak przy rys. 3.

W przypadku pozostałych wskazanych kierunków wydatków budżetowych gmin warto wskazać na występujące stałe tendencje ich wysokości w przypadku wydatków ogółem i wydatków bieżących na zakupy towarów i usług i istotne zmiany w wysokości wydatków majątkowych inwestycyjnych (rys. od 8 do 11).



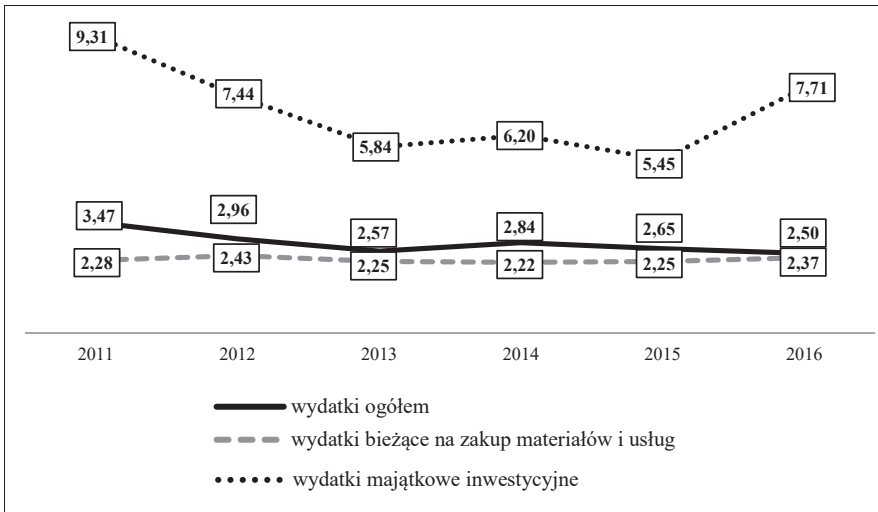
**Rys. 8. Udział wydatków ponoszonych w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)**

Źródło: jak przy rys. 3.



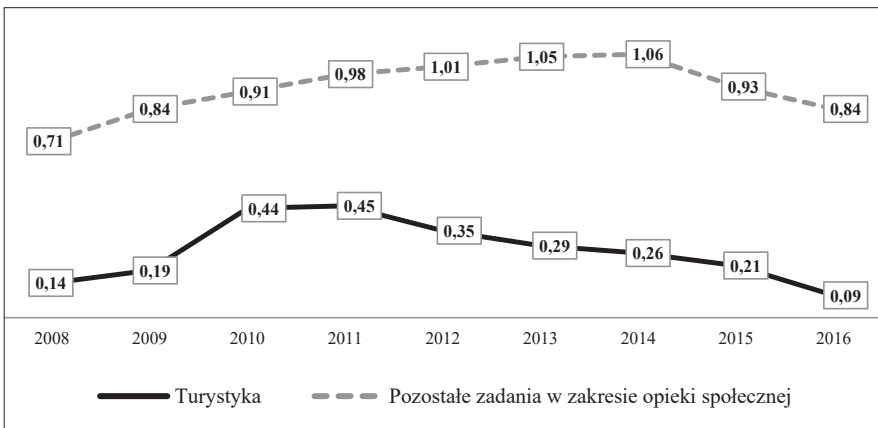
**Rys. 9. Udział wydatków ponoszonych w dziale Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)**

Źródło: jak przy rys. 3.



**Rysunek 10. Udział wydatków ponoszonych w dziale Kultura fizyczna i sport w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008-2016 (w %)**

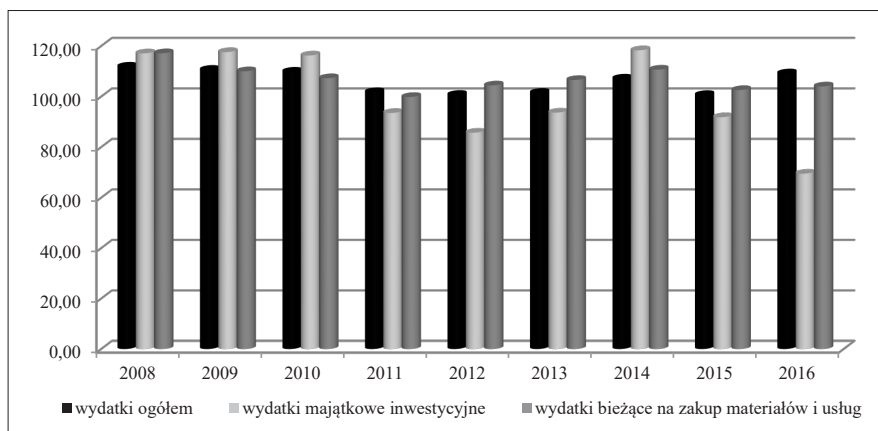
Źródło: jak przy rys. 3, brak adekwatnych danych za lata 2008–2010.



**Rysunek 11. Udział wydatków ponoszonych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008-2016 (w %)**

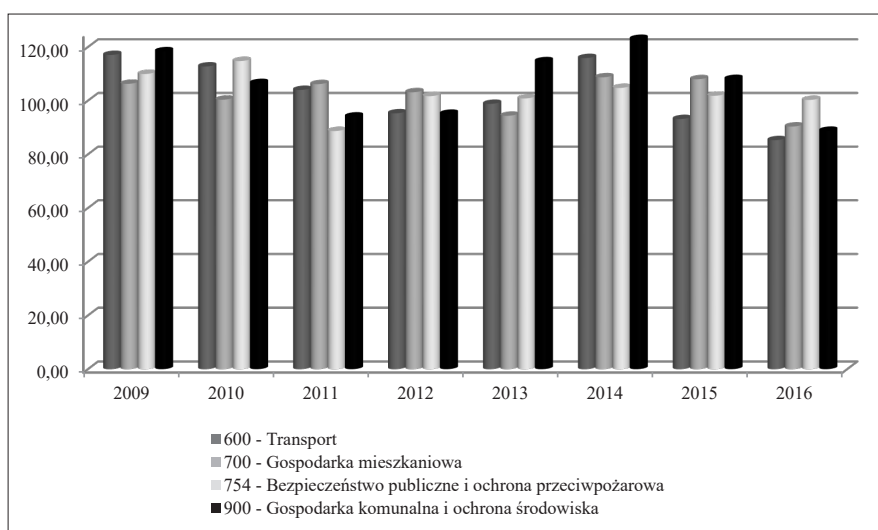
Źródło: jak przy rys. 3.

Udział wskazanych poszczególnych rodzajów wydatków gmin w łącznych wydatkach oddaje priorytety lokalnych polityk rozwoju i zapisów strategii tych jednostek samorządowych i wskazuje na pewną stałą strukturę wydatków budżetowych gmin w Polsce. Nie oddają one jednak skali ponoszonych wydatków. Dane z tego zakresu zaprezentowano na rys. od 12 do 14.



**Rys. 12. Dynamika wydatków budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (rok poprzedni = 100, w %)**

Źródło: jak przy rys. 3.

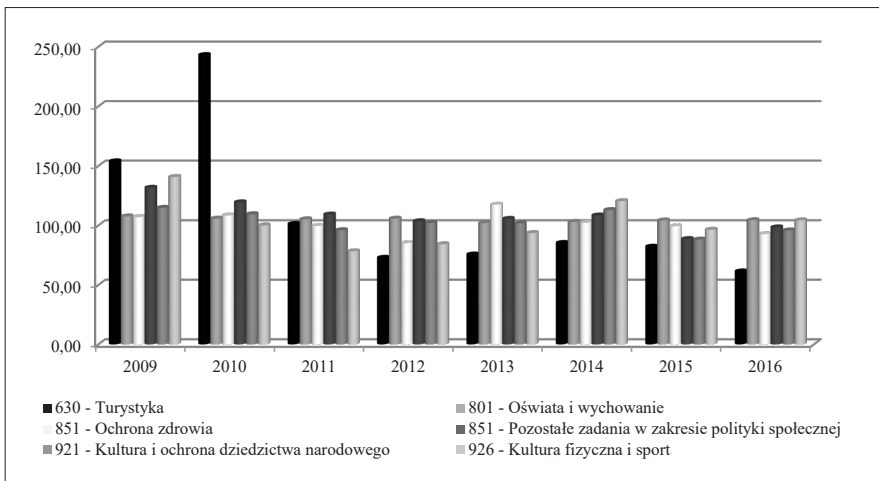


**Rys. 13. Dynamika wydatków budżetowych gmin w Polsce w latach 2009–2016 (w wybranych działach klasyfikacji budżetowej, rok poprzedni = 100, w %) – część I**

Źródło: jak przy rys. 3.

Dynamika wydatków budżetowych gmin w latach 2008–2016 wskazuje na to, że do roku 2010 wydatki budżetowe gmin w stosunku do roku poprzedniego rosły, by w kolejnych trzech latach spaść. Ponowny ich wzrost zauważalny jest co prawda w roku 2014, jednakże później obserwujemy przede wszystkim spadek (w stosunku do roku poprzedniego) poziomu ponoszonych wydatków majątko-

wych inwestycyjnych. Powodów takiego stanu należy w pierwszym okresie szukać w chęci przystosowania się JST do nowych reguł zadłużeniowych [Kotlińska, 2014] określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych [Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.], a od 2015 r. wiązać należy z koniecznością wygospodarowywania nadwyżek budżetowych, które zgodnie z art. 242 wspomnianej ustawy mogą finansować wydatki bieżące roku następnego. Odmiennie tendencje miały z reguły pozostałe wyróżnione grupy wydatków.



**Rys. 14. Dynamika wydatków budżetowych gmin w Polsce w latach 2009–2016 (w wybranych działach klasyfikacji budżetowej, rok poprzedni = 100, w %) – część II**

Źródło: jak przy rys. 3.

Jeśli przyjrzymy się wydatkom w działach wyróżnionych na rys. 13, które wiązać można z poprawą jakości życia mieszkańców wskazać należy, że w przypadku żadnego z nich nie można stwierdzić, aby w całym badanym okresie wydatki w nim ponoszone rosły co roku w stosunku do roku poprzedniego. Najgorsze pod tym względem okazały się lata 2011 i 2012 oraz rok 2016. W przypadku działów wyróżnionych na rys. 14 na uwagę zasługuje istotne zwiększenie wydatków na turystykę w roku 2010 w stosunku do roku poprzedniego, jak również zmniejszający się poziom tych wydatków w stosunku do roku poprzedniego w kolejnych latach. Podobnie na uwagę z powodu tych nierównych wielkości zasługują wydatki gmin ponoszone w dziale Kultura fizyczna i sport.

Podsumowując zaprezentowane dane liczbowe stwierdzić należy, że choć w ostatnich badanych latach wydatki budżetowe gmin w działach, które związane mogą być z poprawą jakości życia mieszkańców na danym terenie zmniejszyły się, mierniki określające tę jakość wyraźnie wzrosły. Zaistniała sytuacja nie może jednak dziwić. Mierniki z prezentowanych lat 2013–2016 wskazywały tendencje wzrostowe na skutek opóźnień czasowych efektów poniesionych przez gminy

wydatków. Dotyczy to w szczególności wydatków majątkowych inwestycyjnych. Odczucia mieszkańców odnośnie do poprawy jakości życia także mają miejsce po tym, jak utrwalają się efekty poczynionych wydatków. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że wskazane na początku opracowania wartości mierników jakości życia mieszkańców oddawały efekty poczynionych przez gminy nakładów na zaspokojenie potrzeb członków wspólnot samorządowych w latach największego boomu inwestycyjnego, tj. po 2004 roku, kiedy to do JST zaczęły napływać środki z funduszy UE.

Interesujący na tym tle wydaje się też aspekt konkurencyjności między celami ponoszenia wydatków z samorządowych budżetów. Powstaje bowiem pytanie, czy może mieć miejsce poprawa jakości życia mieszkańców w gminach, skoro większość z nich – widoczne jest to w zapisach strategii rozwoju gmin – nastawiona jest w zasadzie na rozwój przedsiębiorczości? Odpowiedź jest jednak twierdząca. Praktyka samorządowa pokazuje, że cele te nie muszą i nie są sprzeczne.

Poprawa jakości życia mieszkańców coraz częściej staje się celem operacyjnym, którego realizacja jest niezbędna dla rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie. Potwierdzeniem tego są m.in. słowa prezydenta Bolesławca, który stwierdził – po rozmowie z szefem amerykańskiej firmy Guardian SRG, który przyjechał do Bolesławca, jako jednego z wielu potencjalnych miejsc lokalizacji przedsiębiorstwa w Europie – że bardzo ważne dla inwestora jest to, czy ludzie chcą mieszkać w miejscu, w którym dana firma ma zainwestować środki finansowe. Dużych inwestorów interesuje to, czy jego przyszli pracownicy będą chcieli w danej gminie mieszkać. Czy będą mieli gdzie spędzać wolny czas, czy są sklepy, kino, basen, jakie tu są szkoły<sup>7</sup>. Idąc tym tropem w Bolesławcu, ale i w wielu innych gminach w Polsce podnosi się jakość życia mieszkańców inwestując w elementy infrastruktury technicznej i społecznej i wizerunek gminy jako takiej. Efekty podejmowanych działań widoczne są w wielu gminach z roku na rok, co skłania do zastanowienia nad optymalną strukturą wydatków budżetowych gmin, która to będzie gwarancją systematycznej poprawy jakości życia mieszkańców danego terenu.

Jak pokazuje praktyka samorządowa (struktura planów finansowych jednostek organizacyjnych JST, struktura budżetu JST), na szczeblu lokalnym w zasadzie w pewien stały sposób (metoda historyczna) planuje się zarówno kierunki wydatkowania środków, jak i ich strukturę. Nie są one jednak takie same we wszystkich JST. Struktura ta uwarunkowana jest czynnikami ściśle związanymi m.in. z charakterem JST, jej funkcjami, położeniem, sposobem realizacji zadań, potencjałem dochodowym, czy zasobem nieruchomości komunalnych. Czynnikiem tym może być też skuteczność w pozyskiwaniu środków finansowych z UE na współfinansowanie realizowanych inwestycji, jak i priorytety polityki unijnej w danym okre-

<sup>7</sup> Z wywiadu przeprowadzonego z prezydentem Bolesławca Piotrem Romanem – wyróżnionym w szóstej edycji ogólnopolskiego rankingu „Perły Samorządu” – „Dziennik Gazeta Prawna” – maj 2018 r.

się. Gdyby jednak nawet stworzyć taki model, to przy stale rosnących potrzebach społecznych i chęci podnoszenia standardu świadczonych usług przez JST trzeba mieć świadomość, że choć być może udałoby się opracować dla danych warunków optymalną strukturę wydatków samorządowych, to nie dawałaby ona gwarancji poprawy jakości życia mieszkańców danego terenu. Powodem tego może być m.in. większa niż kiedyś mobilność Polaków i wzrost ich wymagań, dla których punktem odniesienia jest jakość życia np. w niektórych innych krajach UE.

### ZAKOŃCZENIE

Podsumowując rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu należy stwierdzić, że obszarów charakteryzujących jakość życia mieszkańców danego terenu jest wiele, ale nie na wszystkie z nich wpływ mają władze samorządowe, w tym szczebla lokalnego. Mierniki opisujące jakość życia w tych obszarach obok obiektywnego mają przede wszystkim subiektywny charakter, a na ich poziom władze lokalne nie zawsze mają bezpośredni wpływ, choć działań klasyfikacji budżetowej, w których ponoszone są wydatki gmin na zaspokajanie potrzeb określających jakość życia mieszkańców danego terenu jest wiele (Transport, Gospodarka mieszkaniowa, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Oświata i wychowanie, Ochrona zdrowia, Gospodarka komunalna, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Kultura fizyczna i sport oraz Turystyka). Poprawa jakości życia mieszkańców danego terenu nie jest przy tym celem alternatywnym władz lokalnych w stosunku do rozwoju przedsiębiorczości (realizacja pierwszego celu niejednokrotnie jest warunkiem realizacji drugiego).

W latach 2009–2016 w większości wskazanych działań we wszystkich gminach rosły wydatki w ujęciu nominalnym. W strukturze łącznych wydatków budżetowych poziom wydatków we wszystkich działach wahał się w granicach +/- 10% , przy czym rosły do 2014 roku, po czym zaczęły spadać (ogólnokrajowa tendencja ograniczania wydatków od 2015 roku). Podobnie było z wydatkami bieżącymi na zakup materiałów i usług w tych działach (wyjątek stanowią wydatki w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska). Patrząc na wartości mierników jakości życia mieszkańców danego terenu z poszczególnych obszarów można stwierdzić, że wydatkowanie środków z gminnych budżetów przyniosło zamierzony skutek – jakość życia w gminach poprawiła się, choć zadowolenie z zamieszkiwania na danym terenie jest regionalnie zróżnicowane (najwyżej oceniane w województwie podlaskim, najniżej – łódzkim). Nie zawsze jednak ponoszenie wydatków i osiąganie zamierzonych celów skutkuje osiąganiem zamierzonych efektów. Niektóre z nich nigdy się nie pojawiają, niektóre z istotnym opóźnieniem w czasie. W celu uzyskania gwarancji systematycznej poprawy jakości życia na danym terenie nie wystarczy też zdiagnozowanie kierunków wydatków, które się z tym wiążą, jak i określenie poziomu wydatków, który powinien być w tym celu ponoszony. Wydatki i ich



rezultaty nie muszą być jednakowo odbierane. Poprawa jakości życia oceniana jest przez każdego mieszkańca indywidualnie, przez pryzmat jego oczekiwań, zaspokajanych potrzeb. Trudność władz lokalnych w osiągnięciu zamierzonych efektów z zakresu poprawy jakości życia polega też na tym, że kształtując strukturę wydatków muszą one uwzględnić zarówno bieżące, jak i przyszłe potrzeby mieszkańców, co nie zawsze spotyka się ze zrozumieniem. Nie wszystkie wysiłki władz lokalnych zostają nagrodzone. Niejednokrotnie też „zyskują” te JST, które nie podejmowały wysiłków w celu poprawy jakości życia mieszkańców, ale mają atrakcyjne położenie. Pamiętać przy tym należy, że działania władz samorządowych będą skuteczne i efektywne, jeśli obok instrumentów budżetowych, w tym wydatkowych, władze lokalne podejmować będą działania w celu budowania dobrego klimatu dla mieszkania na danym terenie (jednym z nich jest informacja i zaproszenie do udziału w decydowaniu o kierunkach rozwoju JST mieszkańców i przedsiębiorców, innym np. budżet obywatelski).

#### BIBLIOGRAFIA

- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., 1995, *Ekonomia*, t. 1, PWE, Warszawa.
- Drewnowski J., Scott W., 1966, *The Level of Living Index*, UNRISD, Report no. 4, Geneva.
- Grzega U., 2012, *Poziom życia ludności w Polsce – determinanty i zróżnicowania*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice.
- Jakość życia w Polsce*, 2013, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2014, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2015, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2016, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2017, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Kalinowski S., 2015, *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach*, PWN, Warszawa.
- Kolman R., 1977, *Próba wartościowania jakości życia. Kwalitologia, lepsza jakość życia*, NOT, Gdańsk.
- Kolman R., 2000, *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości”, nr 2.
- Kordos J., 1991, *Stan badań jakości i warunków bytu [w:] Jakość życia i warunki bytu*, red. W. Łagodziński, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Kotarbiński T., 1969, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. IV, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Kotlińska J., 2014, *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne KPSW”, nr 7.

- Luszniewicz A., 1972, *Statystyka poziomu życia ludności*, PWE, Warszawa.
- Łańcucki J., 1994, *Jakość w sferze usług*, „Problemy Jakości” nr 5.
- Majka A., 2015, *Zmiany w poziomie życia ludności Polski*, „Konsumpcja i Rozwój”, nr 2(11).
- Masłow A., 2018, *Motywacja i osobowość*, PWN, wyd. 2, Warszawa (tłumaczenie J. Radzicki).
- Otok S., 1987, *Geografia społeczna*, PWN, Warszawa.
- Otok S. (red.), 1981, *Geografia społeczna*, PZLG, Warszawa, z. 2–3.
- Piasny J., 1993, *Poziom i jakość życia ludności oraz źródła i mierniki ich określania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- Rutkowski J., 1988, *Jak badać jakość życia*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 5.
- Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, GUS, US w Łodzi, <http://www.stat.gus.pl>.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Zieleniewski J., 1981, *Organizacja i zarządzanie*, wyd. VII, PWN, Warszawa.

### *Streszczenie*

W opracowaniu zaprezentowano pojęcie jakości życia mieszkańców i jej mierniki, a także – biorąc pod uwagę wartości niektórych z nich – przeanalizowano kierunki i tendencję tych wydatków budżetowych gmin, które mogą mieć wpływ na poprawę jakości życia członków danej wspólnoty samorządowej. Tezą opracowania było bowiem stwierdzenie, że władze samorządowe, a w szczególności gminne wywierają istotny wpływ na jakość życia mieszkańców gminy ponosząc wydatki na zaspokojenie potrzeb zbiorowych członków wspólnoty samorządowej, w tym w szczególności na utrzymanie istniejących i tworzenie nowych elementów gminnej infrastruktury społecznej i technicznej.

Z danych zaprezentowanych w artykule wynika, że w ostatnich latach wyraźnie poprawiła się wartość mierników jakości życia w Polsce, które można wiązać z działaniami władz lokalnych. Były one jednak regionalnie zróżnicowane. Wydatki budżetowe gmin w zasadzie we wszystkich analizowanych działach klasyfikacji budżetowej wykazywały przy tym mniej więcej stałą tendencję (istotne wahania dotyczyły jedynie wydatków majątkowych inwestycyjnych), mimo że wyraźnie spadła ich dynamika po roku 2014, co można wiązać z nowym podejściem do limitowania zadłużenia JST w Polsce. Biorąc pod uwagę zaprezentowane wielkości mierników i mając na względzie opóźnienia czasowe związane z uzyskaniem efektu z poniesionych nakładów, można stwierdzić, że mieszkańcy gmin pozytywnie odnieśli się do kierunków ponoszonych wydatków budżetowych gmin. Ich oceny świadczą bowiem, że były to wydatki nie tylko skuteczne, ale i efektywne.

*Słowa kluczowe:* jakość życia, mierniki, zadania JST, wydatki budżetowe.

## **The influence of local authorities on improving the quality of life of residents of a given area**

### *Summary*

The study presents the concept of the quality of life of the inhabitants and it's measured, as well as - taking into account the values of some of them – analyses the directions and trends of budget

expenditures of communities which may have an impact on the improvement of the quality of life of members of a given self-government community. The thesis of the study was that self-government and especially community authorities exert a significant influence on the quality of life of community residents by incurring expenses for satisfying collective needs of members of self-government community, in particular for maintaining existing and creating new elements of communities' social and technical infrastructure.

The data presented in the article show that in recent years the value of quality of life measures in Poland has significantly improved, which may be related to the activities of local authorities. However, they were regionally differentiated. In principle, communities' budget expenditures in all analysed sections of the budget classification showed a more or less constant trend (significant fluctuations concerned only investment property expenditures), although their dynamics significantly decreased after 2014, which may be associated with a new approach to limiting territorial self-government units' debt in Poland. Taking into account the presented values of the measures and the time delays related to obtaining the effect from the incurred outlays, it can be stated that the inhabitants of communities reacted positively to the directions of the incurred communities' budget expenditures. Their assessment shows that this expenditure was not only effective but also efficient.

*Keywords:* quality of life, measures, territorial self-government units' tasks, budget expenditures.

JEL: H75, H76, I31, J28, O15, R11.