

# Sławomira Kańduła

---

## Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 141-160

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ŚŁAWOMIRA KAŃDUŁA

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## PRAWO WAGNERA W GOSPODARCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Wstęp

W nauce finansów publicznych poszukuje się prawidłowości w kształtowaniu się wydatków publicznych. Ich identyfikacja ma na celu wskazanie możliwości ograniczania i racjonalizacji wydatków oraz ułatwia ich planowanie w okresach wieloletnich. Pod pojęciem wydatków publicznych należy rozumieć wydatki ponoszone z funduszy zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (w Polsce do sektora finansów publicznych).

W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej gospodarka jest podzielona na pięć rozłącznych sektorów instytucjonalnych: przedsiębiorstwa, instytucje finansowe, instytucje rządowe i samorządowe (*general government*), gospodarstwa domowe oraz instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych. Sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje m.in. instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym i regionalnym (samorząd terytorialny)<sup>1</sup>. Samorząd ten wyposażony jest w dochody publiczne i zajmuje

<sup>1</sup> Jednostki instytucjonalne są to podmioty, które mają uprawnienia do „własności wyrobów i aktywów, zaciągania zobowiązań oraz angażowania się w działalność gospodarczą i dokonywania transakcji z innymi jednostkami we własnym imieniu”. (*Europejski system rachunków narodowych i regionalnych ESA 1995*, Zeszyty Metodyczne GUS, Warszawa 2000, s. 15, 50, 51).

się wykonywaniem części zadań publicznych. Rola samorządu terytorialnego w gospodarce rynkowej uzasadnia poszukiwanie prawidłowości w gospodarce tego podmiotu, w tym w kształtowaniu się wydatków ponoszonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst), czyli wydatków lokalnych.

W literaturze podaje się, że potrzeby ludzi są nieograniczone, a ich zaspokojenie zawsze jest niepełne. Podmioty publiczne, wychodząc naprzeciw istniejącym i pojawiającym się nowym potrzebom społecznym, dokonują wydatków. Z tego względu wydatki publiczne, w tym budżetów jst, nieustannie rosną. Tendencja nieustannego wzrostu wydatków publicznych została zaobserwowana i uogólniona przez niemieckiego ekonomistę Adolfa Wagnera w prawo stałego wzrostu wydatków publicznych, zwane także prawem stałe rosnących potrzeb finansowych. Stwierdził on, że wraz z rozwojem społecznym rosną wydatki, a rozwój nowoczesnego państwa wymaga stale rosnących wydatków publicznych<sup>2</sup>. Prawo sformułowane przez A. Wagnera na podstawie obserwacji historycznych nadal obowiązuje, ale „w nowoczesnym kształcie”, ponieważ wzrost wydatków publicznych następuje różnie w poszczególnych krajach<sup>3</sup>. Nowe podejście do prawa A. Wagnera może także polegać na próbie wskazania przyczyn i konsekwencji wzrostu wydatków dokonywanych z budżetów jst, które są częścią wydatków publicznych.

Przedmiotem opracowania są wydatki dokonywane z budżetów jst w Polsce, określane jako wydatki lokalne. Rozpatruję w nim m.in. wysokość tych wydatków w ujęciu bezwzględnym oraz w odniesieniu do PKB. Celem opracowania jest próba wskazania przyczyn<sup>4</sup> oraz skutków wzrostu wydatków dokonywanych z budżetów samorządowych w Polsce. Problematykę tę uważam za ważną i aktualną, nie słabnie bowiem zainteresowanie czynnikami oddziałującymi na wysokość wydatków lokalnych. Zainteresowanie to wynika z prag-

---

<sup>2</sup> A. Wagner, *Three Extracts on Public Finance*, w: R.A. Musgrave, A.T. Peacock (red.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan Co., London–New York 1958, s. 7–8; R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw–Hill, New York 1989, s. 114.

<sup>3</sup> K. Piotrowska-Marczak, *Współczesne tendencje zmian poziomu wydatków publicznych*, w: L. Pawłowicz, R. Wierzbą (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2003, s. 300, 302.

<sup>4</sup> Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych były także przedmiotem referatu mojego autorstwa przygotowanego na konferencję pt. *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych* organizowaną przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu we wrześniu 2010 r.

matycznych pobudek związanych z określaniem przewidywanego zapotrzebowania na środki publiczne, które powinny być zgromadzone w budżetach jst. Opracowanie należy traktować jako przyczynek do dyskusji, nie powołuję w nim bowiem danych liczbowych potwierdzających poczynione obserwacje.

## **1. Wysokość wydatków lokalnych w Polsce na tle innych państw UE**

Jednostki samorządu terytorialnego, wydając środki zgromadzone w budżecie, prowadzą określoną politykę wydatkową. Polega ona na świadomym i celowym określaniu kierunków rozdysponowania środków publicznych w celu realizacji zadań samorządu terytorialnego (własnych i zleconych). Wysokość, rodzaje oraz kierunki wydatków zależą od wielu czynników oraz wywołują określone konsekwencje. Część z tych wydatków ma charakter sztywny, dlatego że jst ma prawny obowiązek wykonywania zadań zleconych oraz zadań własnych obowiązkowych.

Wysokość wydatków lokalnych można mierzyć w wielkościach bezwzględnych (w cenach bieżących lub stałych) oraz względnych, np. w odniesieniu do PKB lub wydatków publicznych ogółem. Stosunek wydatków lokalnych do PKB jest wskaźnikiem stopnia decentralizacji administracji publicznej w danym państwie. Miernik ten niekoniecznie jest dobrym odzwierciedleniem polityki wydatkowej prowadzonej przez jst. Wskaźnik ten może się bowiem zmniejszać na skutek wzrostu wartości PKB i ograniczania zadań oraz kompetencji jednostek samorządowych, a nie wskazywać na zmiany wysokości tych wydatków, wynikające z polityki wydatkowej prowadzonej przez organy samorządowe. Wskaźnik ten często wykorzystywany jest jednak do porównań międzynarodowych (tabela 1).

W państwach UE stopień decentralizacji jest zróżnicowany. Najniższe wydatki – na poziomie ok. 2% PKB – ponoszone są na Cyprze, a najwyższe – ok. 33% – w Danii. Zróżnicowanie relacji wydatków lokalnych względem PKB jest następstwem m.in. liczby szczebli samorządu terytorialnego w danym państwie oraz zakresu zadań i kompetencji przekazanych władzom samorządowym. Biorąc pod uwagę dane z 2008 r., państwa można przyporządkować do trzech grup.

Tabela 1

Wydatki sektora *local government* w państwach Unii Europejskiej  
w latach 1999–2008 (jako % PKB)

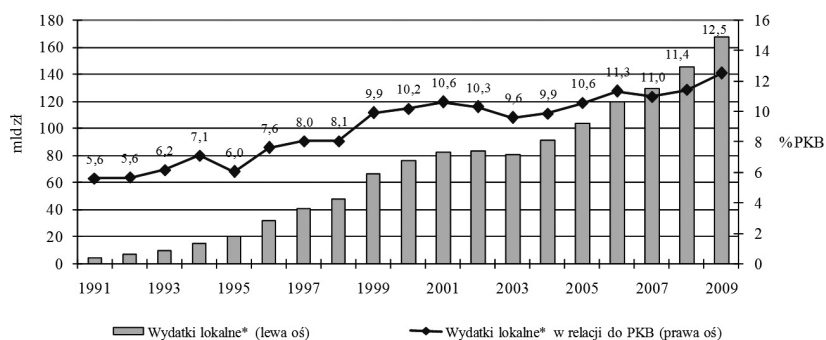
Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Charakter zmiany 1999/2008
Austria	9,5	9,1	7,9	7,8	7,8	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	↓
Belgia	6,5	6,6	6,5	6,8	7,1	6,8	7,0	6,9	6,7	6,8	↑
Bułgaria	7,8	7,6	6,5	7,6	6,4	6,8	6,6	6,8	7,2	7,5	↓
Cypr	1,5	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	2,2	2,0	2,0	1,9	↑
Czechy	9,2	9,6	10,1	11,0	13,3	12,6	11,8	12,1	11,2	10,8	↑
Dania	31,8	31,1	31,9	32,7	33,5	33,4	33,3	33,7	32,2	33,2	↑
Estonia	9,6	8,5	10,1	10,4	9,6	9,6	9,5	9,3	9,8	11,3	↑
Finlandia	18,2	17,8	18,1	18,7	19,3	19,5	19,7	19,5	19,3	19,9	↑
Francja	9,6	9,7	9,7	10,0	10,3	10,7	10,9	11,0	11,2	11,3	↑
Grecja	2,2	2,5	2,5	2,6	2,4	2,7	2,5	2,6	2,5	2,6	↑
Hiszpania	6,2	6,0	5,9	6,0	6,1	5,0	6,0	6,2	6,4	6,4	↑
Holandia	15,8	15,7	15,8	16,3	16,8	16,2	15,8	15,3	15,3	15,8	↓
Irlandia	11,9	12,4	13,8	14,4	14,1	14,4	6,4	6,6	7,2	8,0	↓
Litwa	.	9,1	10,1	9,5	9,0	8,9	8,1	8,5	8,4	9,3	↑
Luksemburg	5,6	5,2	5,7	5,9	5,8	5,5	5,3	4,8	4,7	5,5	↓
Łotwa	10,4	9,7	9,6	10,2	9,4	10,0	9,5	10,6	10,8	12,4	↑
Malta	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	↓
Niemcy	7,3	7,3	7,2	7,3	7,3	7,1	7,2	7,2	7,2	7,2	↓
Polska	14,5	13,4	14,0	13,5	12,9	12,9	13,2	13,7	13,4	14,0	↓
Portugalia	5,7	6,0	6,3	6,4	6,0	5,9	6,2	6,0	6,1	6,2	↑
Rumunia	4,0	4,4	6,4	6,5	6,7	7,0	7,1	8,3	9,6	9,8	↑
Słowacja	3,6	2,7	3,0	3,6	7,3	6,4	6,7	6,6	6,1	5,4	↑
Słowenia	8,4	8,4	8,6	8,7	8,7	8,6	8,6	8,7	8,4	8,8	↑
Szwecja	24,7	23,8	24,7	25,3	25,2	24,6	24,5	24,5	24,5	25,3	↑
Węgry	12,4	11,6	11,8	12,9	13,1	12,8	12,9	12,9	11,6	11,7	↓
Wielka Brytania	10,8	11,5	11,5	11,9	12,3	12,6	12,9	12,8	12,8	13,5	↑
Włochy	14,0	14,1	14,7	14,9	15,0	15,5	15,5	15,8	15,1	15,5	↑
UE (27)	x	10,8	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	11,4	11,3	11,5	↑

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Pierwszą grupą są państwa o niskim stopniu decentralizacji, w których wydatki lokalne nie przekraczają 10% PKB. Należą do niej: Austria, Belgia, Bułgaria, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Cypr, Litwa, Luksemburg, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja. Średni poziom decentralizacji (10–15% PKB) obserwuje się w: Czechach, Estonii, Francji, Polsce, Wielkiej Brytanii, na Łotwie i Węgrzech. Wysoki poziom decentralizacji, który charakteryzuje się tym, że wydatki lokalne stanowią ponad 15% PKB, występuje w: Danii, Włoszech, Holandii, Finlandii oraz Szwecji.

W latach 1999–2008 wydatki lokalne w relacji do PKB w poszczególnych państwach kształtowały się odmiennie. W większości państw zauważalny jest jednak powolny wzrost wydatków lokalnych. W 2008 r. w osiemnastu krajach badana relacja była wyższa niż dziewięć lat wcześniej, również wydatki dla UE-28 były wyższe niż w 2000 r. W analizowanych latach znacząco (o ponad 1 pkt proc.) zwiększyła się wysokość wydatków lokalnych w relacji do PKB w takich państwach jak: Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Wielka Brytania, Włochy. Największy wzrost tej relacji wystąpił w Rumunii (o 5,8 pkt proc.).

Wzrost wydatków lokalnych w ujęciu bezwzględnym oraz w relacji do PKB obserwowany jest także w Polsce. Na rysunku 1 przedstawiono wysokość wydatków lokalnych w latach 1991–2009.



Rysunek 1. Wysokość wydatków lokalnych w Polsce w latach 1991–2009 (w mld zł oraz w relacji do PKB)

Uwaga: \*W latach 1991–1998 są to wydatki budżetów gmin, w latach 1999–2009 wydatki budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu oraz województw samorządowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Rocznika Statystycznego RP (lata 1991–1998) oraz Sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego zamieszczonych na stronach Ministerstwa Finansów (lata 1999–2009). Do obliczeń przyjęto zaktualizowaną wielkość PKB podaną w komunikatach lub informacjach GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)).

Polska zaliczana jest do państw o średnim, ale ustabilizowanym stopniu decentralizacji finansów publicznych. W latach 1991–1998, a więc wtedy, gdy funkcjonował tylko samorząd lokalny, wydatki lokalne nie przekraczały

10% PKB, z tym że następował systematyczny wzrost omawianej relacji. W następnych latach relacja tych wydatków względem PKB zwiększała się (z wyjątkiem 2003 r. i 2004 r.). Zmniejszenie wysokości wydatków lokalnych w 2003 r. związane jest ze spodziewanym od 2004 r. napływem bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji samorządowych i celowym „wyhamowaniem” wydatków<sup>5</sup>. Ponownie od 2004 r. obserwuje się dynamiczny wzrost wydatków lokalnych w ujęciu bezwzględny; w latach 2004–2008 wydatki te zwiększyły się o 59%. W latach 1991–2009 wydatki lokalne wyrażone w procencie PKB wzrosły o 6,9 pkt proc.

Ciągły wzrost wydatków lokalnych w ujęciu bezwzględny oraz w odniesieniu do PKB skłania do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o przyczyny i konsekwencje tego zjawiska.

## 2. Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych

Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych można ująć w grupy: socjologiczne, polityczne, ekonomiczne, społeczne oraz inne<sup>6</sup>. Przyczyny te przedstawiono na rysunku 2. Należy zwrócić uwagę, że poszczególne przyczyny mogą być przyporządkowane do różnych grup, trudne jest bowiem jednoznaczne określenie ich natury. Przyczyny te oddziaływały w przeszłości lub będą – w mojej opinii – oddziaływać na wzrost wydatków lokalnych w przyszłości. Mają one charakter uniwersalny, tzn. mogą oddziaływać na wzrost wydatków lokalnych w różnych państwach.

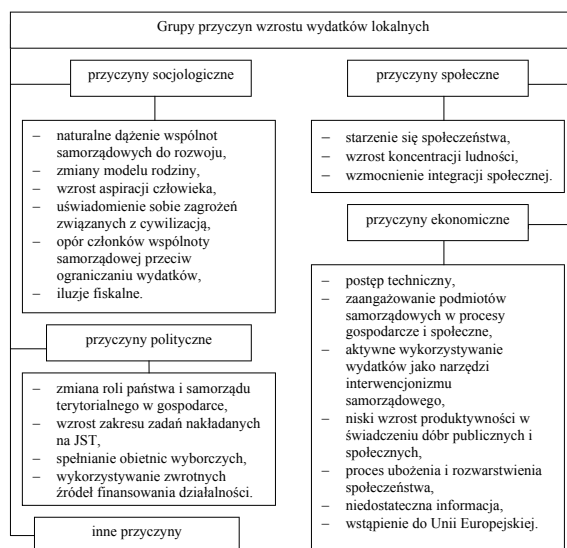
**Przyczyny socjologiczne.** Każdy organizm żywy, nie wyłączając wspólnot samorządowych, dąży do rozwoju. Im bardziej aktywne są podmioty publiczne, tym większą mają tendencję do zwiększania swoich wydatków. Wydatki te mogą być zresztą traktowane jako dowód istnienia podmiotów publicznych w gospodarce. Parafrazując słowa Kartezjusza, można bowiem stwierdzić „wydaję więc jestem”<sup>7</sup>. W odniesieniu do samorządu terytorialnego

<sup>5</sup> Por. Cz. Rudzka-Lorenz, *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 158.

<sup>6</sup> P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 78–81. Por. M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 91–92.

<sup>7</sup> P.M. Gaudemet, J. Molinier, op.cit., s. 78–81.

rozwój ten może oznaczać zwiększenie liczby urzędników samorządowych<sup>8</sup>, a przejawiać się może we wzroście wydatków na wynagrodzenia i pochodne. W literaturze wskazuje się, że wydatki na administrację są silnie skorelowane dodatnio ze skłonnością do zwiększania wydatków publicznych<sup>9</sup>.



Rysunek 2. Grupy przyczyn wzrostu wydatków publicznych

Źródło: opracowanie własne.

W grupie przyczyn socjologicznych warto zwrócić uwagę na to, że wzrost wydatków publicznych, w tym lokalnych, jest następstwem: zmiany modelu rodziny, wzrostu aspiracji człowieka, uświadomienia sobie zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacji, specyficznej mentalności ludzi. Z punktu widzenia samorządu terytorialnego, zmniejszenie dzietności rodzin wiąże się z tym, że zaczyna brakować najbliższych, którzy mogliby się opiekować starszymi lub schorowanymi rodzicami oraz innymi krewnymi. Wtedy ciężar opieki spada na podmioty publiczne (lub organizacje społeczne). Zmiana modelu rodziny (odejście od rodziny wielopokoleniowej, wzrost aspiracji zawodowej kobiet oraz nietrwałość związków małżeńskich) wpływa również na wzrost

<sup>8</sup> Por. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 238.

<sup>9</sup> K.S. Strumph, *A Predictive Index for the Flypaper Effect*, s. 2 ([www.unc.edu/~cigar/papers/Fly6.pdf](http://www.unc.edu/~cigar/papers/Fly6.pdf)).



popytu na niektóre usługi społeczne, np. opiekę w żłobkach, przedszkolach oraz wzrost świadczeń wypłacanych dla samotnych rodziców<sup>10</sup>.

Na wysokość wydatków lokalnych oddziałuje wzrost aspiracji społeczeństwa, które chce być coraz lepiej wykształcone, coraz intensywniej uczestniczyć w wydarzeniach kulturalnych, coraz aktywniej spędzać wolny czas. W państwach o społecznej gospodarce rynkowej podmioty publiczne biorą na siebie ciężar zaspokojenia tych potrzeb, ponoszą koszty wytworzenia urządzeń infrastrukturalnych, a nawet finansują lub dofinansowują koszty świadczenia tych usług. Zadania społeczne wchodzą w zakres kompetencji jst. Z kolei uświadomienie sobie zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacji wywołuje presję na finansowanie ochrony środowiska.

W państwach Europy Środkowo-Wschodniej wzrost wydatków lokalnych może się wiązać z postsocjalistyczną mentalnością społeczeństwa, które przyzwyczyło się do zgłaszania roszczeniowej postawy wobec szeroko rozumianego państwa, a czasami nawet stara się wyłudzić nienależne świadczenia socjalne. Wiąże się z tym opór wspólnot samorządowych przed zmniejszaniem wydatków. Przejściowe zwiększenie wydatków – będące np. wyrazem spełniania obietnic wyborczych – bardzo często nabywa trwałego charakteru. Wydatki trudno jest zmniejszyć, ponieważ mają określoną grupę beneficjentów<sup>11</sup>.

Jako przyczynę wzrostu wydatków lokalnych można też uznać zjawisko iluzji fiskalnej (której ulegają politycy i mieszkańcy wspólnot samorządowych) w odniesieniu do dochodów publicznych, wydatków publicznych oraz salda budżetu<sup>12</sup>.

**Przyczyny polityczne** są różnorakie. Główną z nich należy wiązać z koncepcją roli państwa i samorządu terytorialnego w gospodarce. Wzrost wydatków publicznych, w tym lokalnych, jest konsekwencją odejścia od ideału „państwa – nocnego stróża” i przejścia do państwa opiekuńczego. Szczególnie

---

<sup>10</sup> Por. D.K. Rosati, *Europejski model społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, w: D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, PWE, Warszawa 2009, s. 48.

<sup>11</sup> B. Guziejewska, *Iluzje fiskalne w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych*, w: L. Patrzalek (red.), *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2009, s. 62.

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat: ibidem.

w etatystyczno-technokratycznym modelu samorządu terytorialnego zakłada się, że wspólnoty samorządowe aktywnie uczestniczą w realizacji społecznej funkcji państwa<sup>13</sup>. Na przestrzeni lat zwiększa się przy tym odpowiedzialność ST za zaspokojenie potrzeb społecznych, czego wyrazem jest zwiększenie liczby zadań i wysokości wydatków. W dalszym ciągu zadania z zakresu infrastruktury społecznej są bowiem świadczone nieodpłatnie lub za częściową odpłatnością. Podstawową formą świadczenia tych usług w Polsce jest jednostka budżetowa. Wzrost zadań wykonywanych przez jst jest jedną z najczęściej wymienianych w literaturze przyczyn wzrostu wydatków lokalnych.

W grupie przyczyn politycznych można także wskazać na spełnianie obietnic wyborczych. Wzrost wydatków na usługi i infrastrukturę, z której korzystają wszyscy wyborcy, stał się pożądanym przez polityków, bowiem zapewnia im przychylną postawę wyborców i zwiększa szansę na reelekcję.

Organy jst podejmują samodzielnie decyzje dotyczące wyboru źródeł finansowania swojej działalności. Wybór instrumentów dłużnych jest przyczyną wzrostu wydatków lokalnych. Spłata rat zobowiązań zaliczana jest do rozchodów, ale w wydatkach ujmuje się koszty obsługi długu. Czasami koszty te ponoszone są także z powodu udzielenia poręczeń i gwarancji przez jst, a potem konieczności ich spłaty.

Poszukując przyczyn wzrostu wydatków lokalnych, warto rozpatrywać także **zmiany o charakterze społecznym**. Jedną z nich jest starzenie się społeczeństwa (w efekcie wydłużania średniej długości życia). Sposób oddziaływania tego czynnika na wysokość (i strukturę) wydatków lokalnych jest taki, jak przedstawiony przy zmianie modelu rodziny, z tym że zjawisko to oddziałuje nie tylko na wzrost wydatków w dziale opieka społeczna, lecz także w dziale ochrona zdrowia i w innych. Kolejną determinantą wydatków jest wzrost koncentracji ludności w osiedlach, szczególnie w sąsiedztwie dużych miast. Wymusza to potrzebę zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, pobudza wydatki na budowę lub rozbudowę urządzeń infrastrukturalnych. Ponadto przyczyną wzrostu wydatków może być wzmocnienie integracji społecznej<sup>14</sup>. Chodzi tutaj – w mojej opinii – o wzrost aktywności społecz-

<sup>13</sup> J. Wierzbicki, *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 5.

<sup>14</sup> M. Jastrzębska, op.cit., s. 92.

nej, tworzenie organizacji pozarządowych. Podmioty samorządowe wspierają rozwój tych organizacji, w tym udzielają wsparcia finansowego i zlecają wykonywanie zadań publicznych.

Na wzrost wysokości wydatków lokalnych oddziałują również **przyczyny o charakterze ekonomicznym**. P.M. Gaudemet i J. Molinier wskazują, że najważniejszą przyczyną wzrostu wydatków publicznych jest postęp techniczny, dokonujący się w różnych sferach życia. Szybkie moralne oraz techniczne starzenie się urządzeń biurowych i specjalistycznego sprzętu (wykorzystywanego np. w zakładach opieki zdrowotnej, oczyszczalniach ścieków, transporcie publicznym, przez służby ratownicze i porządkowe) wymusza konieczność ponoszenia wydatków na ich wymianę lub modernizację. Postęp techniczny stawia też nowe wyzwania wobec pracowników, którzy muszą uzupełniać swoje umiejętności korzystania z technologii informatycznych, np. przy zbieraniu danych na potrzeby elektronicznej ewidencji podatkowej. Może to stymulować wydatki na szkolenia.

Na wzrost wydatków publicznych oddziałuje również zaangażowanie podmiotów publicznych w inwestycje, przede wszystkim o charakterze infrastrukturalnym. Podmioty te inwestują w tych sferach gospodarki, które m.in. ze względu na wysoką kapitałochłonność nie są atrakcyjne dla podmiotów prywatnych. Jednocześnie w świadczeniu dóbr publicznych i społecznych występuje niski poziom produktywności, co oddziałuje na wzrost wydatków lokalnych<sup>15</sup>. Dotyczy to takich dziedzin, jak: administracja publiczna, edukacja, ochrona zdrowia.

Wzrost zaangażowania się jst w przedsięwzięcia infrastrukturalne można łączyć z wykorzystywaniem wydatków budżetowych jako narzędzi stymulowania rozwoju lokalnego i regionalnego<sup>16</sup>. Najwięcej wydatkowych instrumentów stymulowania rozwoju jest do dyspozycji samorządu gminnego, w tym miast na prawach powiatu.

Jedną z przyczyn wzrostu wydatków jest obserwowany w Polsce proces ubożenia i rozwarstwienia społeczeństwa<sup>17</sup>. Jak podkreśla H. Sochacka-Kry-

<sup>15</sup> Ibidem, s. 92.

<sup>16</sup> Szerzej: M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, rozdz. 3, CeDeWu, Warszawa 2008.

<sup>17</sup> B. Karbownik, *Analiza wydatków sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, w: D.K. Rosati (red.), op.cit., s. 151.

siak „nie ulega wątpliwości, że usługi społeczne, których koszty wykazują tendencję stałego wzrostu, kładą się coraz większym ciężarem na finansach publicznych, powiększając sukcesywnie wydatki budżetowe zarówno państwa, jak też jednostek samorządu terytorialnego”<sup>18</sup>.

Ważną przyczyną wzrostu wydatków lokalnych jest niedostateczna informacja w posiadaniu wspólnoty samorządowej, a odnosząca się do tzw. ograniczeń budżetowych. Jeśli członkowie wspólnoty nie są świadomi tego, że część dochodów jst pochodzi z dotacji i innych środków przekazywanych z budżetu państwa, których źródłem są daniny płacone przez nich na rzecz tego budżetu, to przejawiają skłonność do żądania wysokiego poziomu wydatków lokalnych<sup>19</sup>.

Rozpatrując okoliczności wzrostu wydatków lokalnych, trzeba uwzględnić fakt wstąpienia naszego państwa do UE. Samo wstąpienie jest aktem politycznym, ale na funkcjonowanie wspólnot lokalnych przekłada się głównie w wymiarze ekonomicznym. Po akcesji różne podmioty, w tym jst, mogą korzystać z funduszy strukturalnych UE oraz z pomocy oferowanej przez państwa członkowskie EFTA. Otrzymanie dofinansowania uwarunkowane jest zgromadzeniem środków na tzw. wkład własny i na prefinansowanie wydatków. Na wzrost wydatków inwestycyjnych oddziałuje też napływ środków z funduszy UE oraz z pomocy od państw członkowskich EFTA<sup>20</sup>. Konieczność zgromadzenia wkładu własnego i środków na prefinansowanie oddziałuje też na popyt jst na pieniądź, co z kolei w postaci rosnących kosztów obsługi długu ponownie wpłynie na wzrost wydatków lokalnych.

Wydatki lokalne rosną także pod wpływem **innych czynników (przyczyn)**, które trudno zaklasyfikować do wyodrębnionych grup. Przyczyną wzrostu wydatków lokalnych może być nieefektywne planowanie budżetowe.

<sup>18</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Zasięg, rodzaje i formy realizacji lokalnych zadań publicznych w Polsce*, w: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2008, s. 125.

<sup>19</sup> W.E. Oates, *Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects*, w: P. Mieszkowski, W. Oakland (red.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, The Urban Institute, Washington 1979, cyt. za: K.S. Strumph, op.cit., s. 1.

<sup>20</sup> S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29, s. 15–16.

W tzw. metodzie historycznej za punkt wyjścia do ustalenia projektu uchwały budżetowej przyjmuje się wysokość i strukturę wydatków z poprzednich okresów. Wykonane wydatki waloryzowane są o wskaźnik inflacji i ewentualnie o inne wielkości, nie przeprowadza się badania efektywności poniesionych wydatków, nie rozpatruje się też wysokości niezbędnych nakładów w kontekście faktycznego zapotrzebowania na środki publiczne. Ten sposób utrwała historycznie ukształtowaną koncentrację wydatków na wybrane dziedziny gospodarki samorządowej.

Ani w nauce finansów publicznych, ani w praktyce gospodarczej nie udało się wyznaczyć optymalnej lub dopuszczalnej granicy (poziomu) wydatków publicznych, w tym lokalnych. Podejmuje się jednak próby ich zmniejszenia i zrationalizowania, co – paradoksalnie – jest jedną z przyczyn wzrostu wydatków lokalnych. Poszukiwanie możliwości zmniejszenia wydatków budżetowych przejawia się m.in. w opracowywaniu rozmaitych dokumentów o charakterze strategicznym. Jeżeli jst przygotowuje je we współpracy z podmiotami spoza urzędu lub wręcz zleca ich sporządzenie podmiotom prywatnym, przyczynia się do wzrostu wydatków.

Przyczyną wzrostu wydatków ponoszonych z budżetów samorządowych może być także dążenie ich organów do zdobycia przewagi konkurencyjnej wobec sąsiadujących lub podobnych jednostek samorządowych. Przewaga ta może wiązać się z uzyskaniem certyfikatów przyznawanych przez rozmaite organizacje, wprowadzeniem normy ISO, rozwojem usług elektronicznych (*e-government*) itp.

### 3. Konsekwencje wzrostu wydatków lokalnych

Długookresowy wzrost wydatków lokalnych wywołuje określone konsekwencje, które można podzielić na skutki natury: społeczno-gospodarczej, ekonomicznej, politycznej oraz inne<sup>21</sup>. Grupy konsekwencji przedstawiono na rysunku 3. Mogą one oddziaływać zarówno pozytywnie, jak i nega-

---

<sup>21</sup> P.M. Gaudemet, J. Molinier wyróżniają: polityczne, finansowe oraz naukowe konsekwencje wzrostu wydatków publicznych (P.M. Gaudemet, J. Molinier, op.cit., s. 81–89.). Z kolei M. Jastrzębska, odnosząc się do wzrostu wydatków lokalnych, wymienia konsekwencje: społeczne, ekonomiczne, finansowe, polityczne i teoretyczno-doktrynalne (M. Jastrzębska, op.cit., s. 92).

tywnie na gospodarkę i finanse jst oraz na rozwój wspólnoty samorządowej. Należy przy tym pamiętać, że skutki negatywne mogą zmniejszać pozytywne następstwa wzrostu wydatków lokalnych. Ponadto konsekwencje analizowanego zjawiska można rozpatrywać z punktu widzenia członków wspólnoty samorządowej, organów samorządowych oraz organów państwa.



Rysunek 3. Grupy konsekwencji wzrostu wydatków lokalnych

Źródło: opracowanie własne.

Pozytywne konsekwencje wzrostu wydatków lokalnych dotyczą **sfer społeczno-gospodarczej**. Z badań światowych wynika, że wydatki lokalne przyczyniają się do wzrostu gospodarczego oraz mają pozytywne efekty zewnętrzne<sup>22</sup>. Efektem tych wydatków jest poprawa jakości życia. Przyczynić się do tego powinny m.in. zmniejszenie nierówności społecznych, wzrost jakości usług świadczonych przez jst, poprawa stanu środowiska oraz warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych na terenie wspólnoty samorządowej. Pożądanym efektem jest także dodatnie saldo migracji zewnętrznych i wzrost liczby podmiotów gospodarczych.

**Ekonomiczne konsekwencje** rozpatrywanego zjawiska wiążą się z pytaniem o źródła finansowania wydatków lokalnych i granicę tego

<sup>22</sup> L. Yan, L. Shanglin, *The Relationship between Regional Economy Growth and Local Fiscal Expenditure: Empirical Study of Liaoning Province*, s. 708, [www.seiofbluemountain.com/search/download-file.php?id=4085](http://www.seiofbluemountain.com/search/download-file.php?id=4085), 2010.05.23.

wzrostu. W ujęciu teoretycznym wzrost wydatków lokalnych może następować nieustannie, w miarę wzrostu dochodów członków wspólnoty samorządowej i dochodów budżetowych. Poszukując źródeł sfinansowania rosnących wydatków, organy samorządu terytorialnego mogą prowadzić restrykcyjną politykę budżetową, wyrażającą się w uchwalaniu maksymalnych stawek podatków (gminy, miasta na prawach powiatu) i opłat lokalnych (w tym wprowadzaniu opłat fakultatywnych), oraz maksymalizacji dochodów z majątku. Z dochodami tymi wiąże się określone ryzyko<sup>23</sup>, w długim okresie polityka ta może doprowadzić do zjawiska zobrazowanego przez krzywą A. Laffera i do odpływu mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych z terenu danej jst.

Negatywne konsekwencje wzrostu wydatków lokalnych o charakterze **ekonomicznym** przejawiają się także w: występowaniu ujemnego salda bieżącego budżetu, deficycie budżetowym oraz rosnącym zadłużeniu jst. Ujemne saldo bieżące (deficyt operacyjny) oznacza brak możliwości finansowania wydatków bieżących z dochodów bieżących i oddziałuje na zmniejszenie możliwości finansowania wydatków majątkowych oraz zaciągania zobowiązań<sup>24</sup>. Deficyt budżetowy pojawia się na skutek nieadekwatności dochodów własnych do rosnących wydatków oraz niedofinansowania z budżetu państwa. Systematyczny deficyt budżetu jst przekłada się na wzrost zadłużenia jst, a rosnący dług powoduje, że znaczna część wydatków budżetowych ma charakter sztywny i musi być przeznaczona na obsługę zadłużenia.

Wysoki ujemny wynik budżetu jst oraz rosnący dług samorządowy wywołują określone konsekwencje o charakterze makroekonomicznym, ponieważ władze państwa powinny prowadzić taką politykę budżetową, w efekcie której deficyt sektora *general government* nie będzie wyższy niż 3% PKB, a jego zadłużenie nie wyższe niż 60% PKB. Nadmierne zadłużenie jst może się przyczynić do konieczności stosowania przez podmioty sektora finansów

<sup>23</sup> E. Denek, S. Kańduła, *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego*, w: B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2010, nr 26, s. 104–110.

<sup>24</sup> Konsekwencja ta będzie szczególnie dotkliwa po wejściu w życie przepisów dotyczących nowego sposobu określania dopuszczalnego poziomu zadłużenia jst (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, art. 243 ust. 1–2).

publicznych tzw. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, mających na celu zmniejszenie wysokości państwowego długu publicznego względem PKB. Najogólniej procedury te polegają na limitowaniu deficytu budżetu jst (włącznie z zakazem jego zaplanowania)<sup>25</sup>.

Wspólnoty lokalne starają się podjąć określone działania, które mają zapobiec negatywnym konsekwencjom wzrostu wydatków. Jak wskazuje K. Piotrowska-Marczak, to, co jest najprostsze, czyli administracyjne ograniczenie wydatków, nie jest możliwe, dlatego niezbędne jest poszukiwanie innych sposobów obniżania i racjonalizowania wydatków lokalnych<sup>26</sup> oraz podwyższania ich efektywności.

Wzrost wydatków powoduje więc zmianę modelu wykonywania zadań jst. Zadania te realizowane są m.in. w kooperacji z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (z kraju i zagranicy). Współpraca ta może polegać na: zawieraniu porozumień z innymi jst<sup>27</sup>, przystępowaniu do związków komunalnych, zawiązywaniu spółek z innymi jst w celu wspólnego finansowania zadań, a więc dzielenia się ich kosztami<sup>28</sup>. Zjawiska te można określić mianem **konsekwencji politycznych** wzrostu wydatków lokalnych, bowiem zawarcie stosownej umowy jest wyrazem prowadzenia określonej polityki i aktem politycznym. Związki i porozumienia mogą być wykorzystywane nie tylko do wspólnego wykonywania zadań, co powoduje rozłożenie ciężaru wzro-

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat np.: S. Kańduła, I. Kijek, *Państwowy dług publiczny a zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.

<sup>26</sup> K. Piotrowska-Marczak, *op.cit.*, s. 301.

<sup>27</sup> W odniesieniu do dużych miast i sąsiadujących z nimi mniejszych jednostek samorządowych, przykładem takiej współpracy może być porozumienie o współpracy pomiędzy samorządami aglomeracji poznańskiej podpisane przez prezydenta Poznania, przedstawicieli powiatu poznańskiego oraz 17 ościennych gmin w dniu 15 maja 2007 r. w Poznaniu. Współpraca dotyczy m.in.: wspierania inicjatyw gospodarczych, działań na rzecz marketingu i promocji, gospodarki komunalnej, transportu zbiorowego, edukacji, polityki przestrzennej, opieki zdrowotnej, działań związanych z turystyką i ekologią, rozwiązywania problemów dotyczących mieszkańców aglomeracji ([www.poznan.pl](http://www.poznan.pl), 2010-05-26).

<sup>28</sup> Na ten temat: K. Gałuszka, *W poszukiwaniu sprawiedliwego podziału kosztów pomiędzy współpracujące gminy (przypadek KZK GOP)*, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2008, nr 489, s. 110-118; K. Gałuszka, *Spółki handlowe jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 526, „Kkoniczne Problemy Usług” 2009, nr 29, s. 129-135.



stu wydatków<sup>29</sup>, lecz także w celu wspólnego ubiegania się o dofinansowanie ze źródeł europejskich lub wspólnego zaciągnięcia zobowiązania<sup>30</sup>.

Poszukiwanie metod podwyższania efektywności wykonywania zadań publicznych wyraża się również w nawiązywaniu współpracy z podmiotami prywatnymi (umowa partnerstwa publiczno-prywatnego) oraz organizacjami pozarządowymi.

Konsekwencje polityczne nieustannego wzrostu wydatków lokalnych można rozpatrywać również w kontekście technik stosowanych w polityce budżetowej jst oraz przez państwo w odniesieniu do tych jednostek. Nadmierny według państwa oraz w odczuciu radnych wzrost wydatków budżetowych może skutkować koniecznością przestrzegania tzw. reguł fiskalnych (w Polsce potocznie zwanych kotwicami budżetowymi). Reguła fiskalna oznacza stałe (lub przynajmniej długo obowiązujące) ograniczenie polityki budżetowej wyrażone we wskaźnikach charakteryzujących sytuację sektora finansów publicznych<sup>31</sup>. Takimi wskaźnikami są przede wszystkim: wysokość dochodów i wydatków publicznych (lub lokalnych), w tym bieżących, saldo budżetu, wysokość długu publicznego.

Państwo odpowiedzialne za równowagę sektora finansów publicznych może nakładać na jst obowiązek przestrzegania określonych reguł, co ma zapobiegać utracie płynności finansowej. Najczęściej występujące reguły fiskalne stosowane w państwach UE na szczeblu lokalnym dotyczą: równowagi budżetowej<sup>32</sup> oraz dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Obserwuje się przy tym wzrost liczby stosowanych reguł (ograniczeń)<sup>33</sup>.

Podobne reguły mogą być także uchwalane przez radnych i obowiązywać tylko na terenie danej jst. Mogą one dotyczyć np. limitu wzrostu wydatków w kolejnych latach lub tempa ich wzrostu, np. nie wyższego niż o 3%.

<sup>29</sup> K. Piotrowska-Marczak, op.cit., s. 301.

<sup>30</sup> J. Kałucki, *Współpraca samorządów to nie grzech*, „Rzeczpospolita” z 18 maja 2010 r., nr 114 (8625), s. A8.

<sup>31</sup> G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, “Occasional Paper” 1998, nr 162, cyt. za: M. Braun, M. Tommasi, *Fiscal Rules For Subnational Governments. Some Organizing Principles and Latin American Experiences*, s. 2 ([www.aep.org.ar/anales/works/works2002/braun\\_tommasi.pdf](http://www.aep.org.ar/anales/works/works2002/braun_tommasi.pdf), 21 maja 2010).

<sup>32</sup> W Polsce regułą dotyczącą konieczności zachowania równowagi pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi w budżecie jst (z pewnymi wyjątkami) wprowadzono Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 242.

<sup>33</sup> *Public finance in EMU*, European Commission, “European Economy” 2009, nr 5, s. 88–89.

Ze względu na ograniczoność dochodów publicznych wydatki lokalne powinny być dokonywane w określonej kolejności, wskazującej na ich niezbędność i użyteczność społeczną<sup>34</sup>. Ponadto zmienić się powinno także podejście do ich planowania, stąd w warunkach rosnących wydatków publicznych w Polsce znaczenia nabiera wieloletnie planowanie finansowe oraz budżetowanie zadaniowe. W opinii części pracowników urzędów gmin, budżetowanie to powoduje oszczędności w wydatkowaniu środków finansowych oraz poprawia skuteczność osiągnięcia celów zakładanych przez organy samorządowe<sup>35</sup>.

Można także wskazać **inne konsekwencje** wzrostu wydatków lokalnych. Badanie kierunków, wysokości oraz struktury wydatków lokalnych jest podstawą do zdobywania wiedzy o działaniu instytucji publicznych. Obserwując wymienione wielkości, uzyskujemy także wiedzę o polityce gospodarczej prowadzonej przez poszczególne jst. Informacje dostarczane dzięki badaniom zjawisk finansowych są łatwo mierzalne, obiektywne, można je wyrazić w liczbach i porównywać ich wielkość między różnymi wspólnotami samorządowymi<sup>36</sup>. Ponadto, jak wskazuje M. Jastrzębska, wraz ze wzrostem wysokości wydatków lokalnych wzrasta znaczenie samorządu terytorialnego w dostarczaniu dóbr publicznych i społecznych<sup>37</sup>.

## Podsumowanie

Od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. wydatki ponoszone z budżetów jst rosną w ujęciu bezwzględnym oraz w relacji do PKB. Wzrost wydatków w relacji do PKB wystąpił także w większości państw członkowskich UE, szczególnie z Europy Środkowo-Wschodniej. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że prawo nieustannego wzrostu wydatków publicznych A. Wagnera jest współcześnie aktualne także w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Na wysokość wydatków lokalnych wpływają

<sup>34</sup> P.M. Gaudemet, J. Molinier, op.cit., s. 83–84.

<sup>35</sup> M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010, s. 203.

<sup>36</sup> Szeroko problemy natury naukowej omawiają: P.M. Gaudemet, J. Molinier, op.cit., s. 84–89.

<sup>37</sup> M. Jastrzębska, s. 92.

różnorodne czynniki, różna jest także siła tego oddziaływania<sup>38</sup>. Nieustanny wzrost wydatków lokalnych wywołuje różnorodne konsekwencje, które trudno jest jednoznacznie przypisać do określonej grupy. Konsekwencje te występują w gospodarce wielu podmiotów. Są to zarówno konsekwencje pozytywne, jak i negatywne. Weryfikacja wyróżnionych przyczyn i konsekwencji wymaga przeprowadzenia badań empirycznych w przekroju różnych typów jst.

## Literatura

- Denek E., Kańduła S., *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego*, w: B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2010, nr 26.
- Europejski system rachunków narodowych i regionalnych ESA 1995, Zeszyty Metodyczne GUS, Warszawa 2000.
- Gałuszka K., *Spółki handlowe jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29.
- Gałuszka K., *W poszukiwaniu sprawiedliwego podziału kosztów pomiędzy współpracujące gminy (przypadek KZK GOP)*, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2008, nr 489.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Guziejewska B., *Iluzje fiskalne w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych*, w: L. Patrzalek (red.), *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2009.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Kałucki J., *Współpraca samorządów to nie grzech*, „Rzeczpospolita” z 18 maja 2010 r., nr 114 (8625).
- Kańduła S., Kijek I., *Państwowy dług publiczny a zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Karbownik B., *Analiza wydatków sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, w: D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, PWE, Warszawa 2009.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 91.

- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, rozdz. 3, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, "Occasional Paper" 1998, nr 162.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989.
- Oates W.E., *Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects*, w: P. Mieszkowski, W. Oakland (red.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, The Urban Institute, Washington 1979.
- Owsiak S., *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, w: B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29.
- Piotrowska-Marczak K., *Współczesne tendencje zmian poziomu wydatków publicznych*, w: L. Pawłowicz, R. Wierzba (red.), *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2003.
- Public finance in EMU*, European Commission, "European Economy" 2009, nr 5.
- Rosati D.K., *Europejski model społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, w: D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, PWE, Warszawa 2009.
- Rudzka-Lorenz Cz., *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, w: B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Sochacka-Krysiak H., *Zasięg, rodzaje i formy realizacji lokalnych zadań publicznych w Polsce*, w: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2008.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Strumph K.S., *A Predictive Index for the Flypaper Effect*, ([www.unc.edu/~cigar/papers/Fly6.pdf](http://www.unc.edu/~cigar/papers/Fly6.pdf)).
- Wagner A., *Three Extracts on Public Finance*, w: R.A. Musgrave, A.T. Peacock (red.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan Co., London-New York 1958.
- Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.
- Wierzbiński J., *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2.
- Yan L., Shanglin L., *The Relationship between Regional Economy Growth and Local Fiscal Expenditure: Empirical Study of Liaoning Province*, [www.seiofbluemountain.com/search/download-file.php?id=4085](http://www.seiofbluemountain.com/search/download-file.php?id=4085), 2010.05.23.

**WAGNER'S LAW IN THE LOCAL GOVERNMENT'S ECONOMY****Summary**

In the years 1991–2009 expenditures financed from the budgets of local government in Poland has grown in absolute terms and in relation to GDP. The increase in the amount of expenditure in relation to GDP is also observed in other EU countries. This trend tends to seek answer to the question of the causes and consequences of this phenomenon. Local expenditures are an expression of the tasks performed by local government units but height, types and directions of spending depends on many factors. These factors can be divided into: sociological, political, social, economic and others. On the other hand, local expenditures have also certain consequences which can be divided into socio-economic, political, economic, and others.

*Translated by Sławomira Kańduła*