

Sławomira Kańduła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

PRZYCZYNY WZROSTU WYDATKÓW LOKALNYCH

Streszczenie: W latach 1991–2008 wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce rosły w ujęciu bezwzględnym oraz w relacji do PKB. Wzrost wysokości tych wydatków w odniesieniu do PKB obserwowany jest także w innych państwach UE. Tendencja ta skłania do poszukiwania odpowiedzi na pytanie dotyczące przyczyn tego zjawiska. Wydatki lokalne są finansowym wyrazem zadań wykonywanych przez JST, ale wysokość, rodzaje oraz kierunki wydatków zależą od wielu czynników. Czynniki te można podzielić na: socjologiczne, polityczne, społeczne, ekonomiczne oraz inne.

Słowa kluczowe: wydatki lokalne, wzrost wydatków lokalnych

1. Wstęp

W teorii finansów publicznych oraz w literaturze dotyczącej finansów samorządu terytorialnego więcej uwagi poświęca się dochodowej niż wydatkowej stronie budżetów publicznych¹. Przyjmuje się przy tym, że jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają samodzielność w stanowieniu o kierunkach, rodzajach oraz rozmiarach wydatków ponoszonych z ich budżetów, a zakres tej samodzielności jest uregulowany w przepisach prawnych. W nauce finansów publicznych poszukuje się jednak prawidłowości w kształtowaniu się wydatków publicznych. Ich ustalenie ma na celu wskazanie możliwości ich ograniczania i racjonalizacji oraz ułatwia planowanie wydatków publicznych na następne lata.

Przedmiotem opracowania są wydatki dokonywane z budżetów JST w Polsce, określane jako wydatki lokalne. Przedstawiam w nim m.in. wysokość tych wydatków w ujęciu bezwzględnym oraz w odniesieniu do PKB. Celem opracowania jest próba wskazania przyczyn 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 pragmatycznych pobudek związanych z określaniem przewidywanego zapotrzebowania na środki publiczne, które powinny być zgromadzone w budżetach JST.

¹ *Local public finance in Central and Eastern Europe*, red. Ž. Šević, Wydaw. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008, s. 15.

Pod pojęciem wydatków lokalnych rozumiem środki pieniężne wydatkowane z budżetów jednostek samorządowych wszystkich szczebli, w celu realizacji zadań publicznych, przez podmioty dysponujące tymi funduszami, a więc zaspokojenia potrzeb publicznych². Przepływy finansowe w formie wydatków lokalnych wynikają z realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki te są częścią wydatków publicznych (sektora finansów publicznych).

2. Wysokość wydatków lokalnych w Polsce na tle innych państw UE

Jednostki samorządu terytorialnego wydatkując środki zgromadzone w budżecie, prowadzą określoną politykę wydatkową. Polityka ta polega 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, które są przedmiotem tego opracowania. Część z tych wydatków ma charakter sztywny, dlatego że JST ma prawny obowiązek wykonywania zadań zleconych oraz własnych zadań 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 należy do odzwierciedlenia polityki wydatkowej prowadzonej przez JST. Wskaźnik ten może się bowiem zmniejszać na skutek wzrostu wartości PKB i ograniczania zadań oraz kompetencji jednostek samorządowych; może wówczas nie wskazywać na zmiany wysokości tych wydatków wynikające z polityki wydatkowej organów samorządowych. 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. Pierwszą stanowią państwa o niskim stopniu decentralizacji, w których wydatki lokalne nie przekraczają 10% PKB. Należą do nich: Austria, Belgia, Bułgaria, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Cypr, Litwa, Luksemburg, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja.

² Por.: E. Denek, J. Wierzbicki, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 81. W opracowaniu pomijam dane dotyczące wysokości wydatków samorządowych zakładów budżetowych, funduszy celowych, wydatków z rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych oraz wydatków innych samorządowych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych.

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.

Tabela 1. Wydatki sektora *local government* w państwach Unii Europejskiej w latach 1999–2008 (jako % PKB)

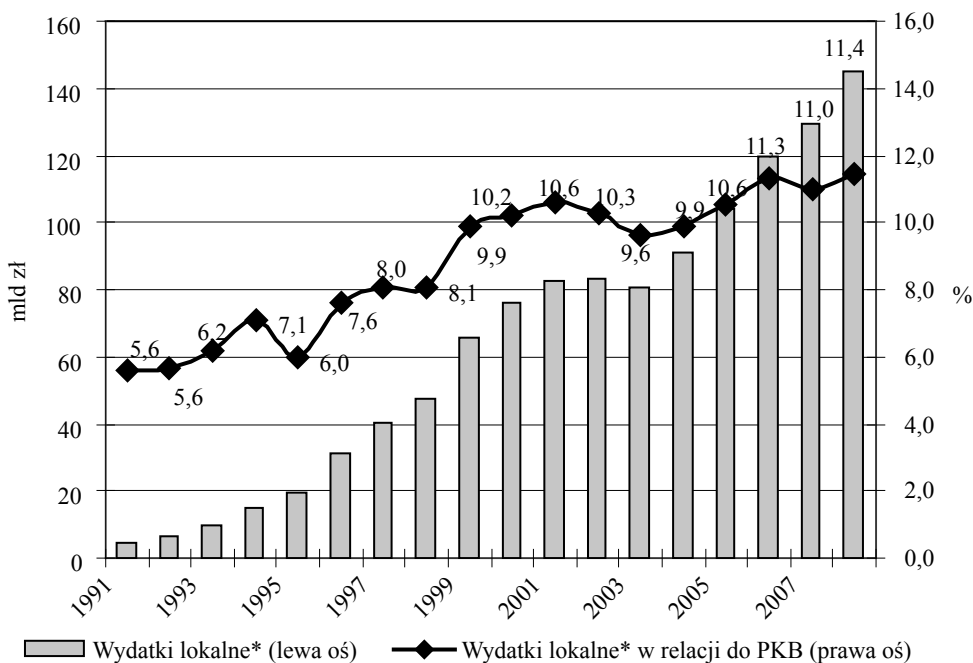
Kraj	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Charakter zmiany 1999/2008
Austria	9,5	9,1	7,9	7,8	7,8	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	↓
Belgia	6,5	6,6	6,5	6,8	7,1	6,8	7,0	6,9	6,7	6,8	↑
Bułgaria	7,8	7,6	6,5	7,6	6,4	6,8	6,6	6,8	7,2	7,5	↓
Cypr	1,5	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	2,2	2,0	2,0	1,9	↑
Czechy	9,2	9,6	10,1	11,0	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	b.d.	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)	b.d.	10,8	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	11,4	11,3	11,5	↑

Źródło: Eurostat.

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 rela-

cja była wyższa niż dziewięć lat wcześniej. W rozpatrywanym okresie znacząco (o ponad 1 punkt procentowy) 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. procentowego). Prawdopodobnie częściowo jest to związane z przygotowaniem się tego państwa do członkostwa w UE oraz finansowaniem przedsięwzięć mających na celu zmniejszenie „luki infrastrukturalnej” pomiędzy nowymi a starymi krajami UE.

Wzrost wydatków lokalnych w ujęciu bezwzględnym oraz w relacji do PKB obserwowany jest także w Polsce. Na rysunku 1 przedstawiono wysokość wydatków lokalnych w mld zł oraz % PKB w latach 1991–2008.



Rys. 1. Wysokość wydatków lokalnych w Polsce w mld zł oraz w relacji do PKB w latach 1991–2008

Uwaga: *W latach 1991–1998 są to wydatki budżetów gmin, w latach 1999–2008 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 1999–2008). Do obliczeń przyjęto zaktualizowaną wielkość PKB podaną w komunikatach lub informacjach GUS (www.stat.gov.pl).

Polska zaliczana jest to państw o średnim, ale ustabilizowanym stopniu decentralizacji finansów publicznych. W rozpatrywanym okresie wydatki lokalne kształtowały się bowiem na poziomie ok. 13–14% PKB. W ujęciu bezwzględnym obserwuje się jednak nieustanny ich wzrost (o 5,8 pkt. procentowego w latach 1991–2008).

Ze względu na reformę administracji publicznej w Polsce, kształtowanie się wysokości wydatków lokalnych w latach 1999–2008 trzeba rozpatrywać w dwóch okresach. W 1991 r. wydatki lokalne (budżetów gmin) wyniosły 4,5 mld zł (5,6% PKB), a w 1998 r. – 47,5 mld zł (8,1% PKB). Na wzrost tych wydatków w tym okresie oddziaływały zmiany systemowe dotyczące podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny (szerzej na ten temat w następnym punkcie). Drugi znaczny wzrost wydatków nastąpił w 1996 r., w którym wydatki w cenach bieżących były wyższe o 58,9% niż w 1995 r., co wynikało z nowego podziału zadań. W 1996 r. ostatecznie przekazano gminom prowadzenie szkół podstawowych.

W 1999 r. wydatki lokalne (wydatki budżetowe JST wszystkich szczebli) wyniosły 65,9 mld zł, co stanowiło 9,9% PKB. Wydatki te były większe o blisko 39% w stosunku do roku wcześniejszego, a ich relacja do PKB wzrosła o 1,8 pkt. proc. Było to następstwem dalszej decentralizacji finansów publicznych, której najbardziej namacalnym wyrazem było wydzielenie z grupy gmin miast na prawach powiatu, utworzenie powiatów oraz samorządowych województw. W następnych latach wysokość wydatków lokalnych utrzymywała się na zbliżonym poziomie, z wyjątkiem 2003 r., w którym były one o 2,8% niższe niż w 2002 r. Zmniejszenie wysokości wydatków lokalnych w 2003 r. związane jest ze spodziewanym od 2004 r. napływem bezzwrotnych źródeł finansowania inwestycji samorządowych i celowym „wyhamowaniem” wydatków³. Ponownie od 2004 r. obserwuje się dynamiczny wzrost wydatków lokalnych; w latach 2004–2008 wydatki te zwiększyły się o 59%.

Zmiany bezwzględnej wysokości wydatków miały odzwierciedlenie w zmianie ich poziomu w odniesieniu do PKB. Na początku rozpatrywanego okresu wydatki lokalne stanowiły 5,6% PKB, a w 2008 r. – 11,4% PKB. Spadek relacji wydatków lokalnych do PKB wystąpił tylko w 1995 r. oraz 2003 r. W pierwszym roku należy to kojarzyć z wysoką dynamiką PKB (realnie o 7%). Z kolei obniżenie rozpatrywanej relacji w 2003 r. jest konsekwencją spadku wysokości wydatków lokalnych o 2,8% w stosunku 2002 r. Przyczynę tego zjawiska już wskazywałam.

Ciągły wzrost wydatków lokalnych w ujęciu bezwzględnym oraz w odniesieniu do PKB skłania do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o przyczyny tego zjawiska. Temu zagadnieniu poświęcony jest kolejny punkt.

³ Por.: Cz. Rudzka-Lorenz, *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 158.

3. Czynniki oddziałujące na wysokość wydatków lokalnych

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 ta wystąpiła także w Polsce w latach rozpatrywanych w tym opracowaniu. Zjawisko to ma na tyle trwały charakter, że w 1892 r. zostało uogólnione przez niemieckiego ekonomistę Adolfa H. Wagnera w prawo stałego wzrostu wydatków publicznych, zwane także prawem stale rosnących potrzeb finansowych. A.H. Wagner stwierdził, że wraz z rozwojem społecznym rosną wydatki, a wręcz, że rozwój nowoczesnego państwa wymaga stale rosnących wydatków publicznych⁴. Obserwacje poczynione przez A.H. Wagnera, a odnoszące się m. in. do przyczyn tego zjawiska, mogą być wykorzystane do skomentowania kształtowania się wydatków lokalnych w Polsce.

Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych można ująć w grupy: socjologiczne, polityczne, ekonomiczne, społeczne oraz inne⁵. Przedstawiono je 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 bowiem charakter uniwersalny, tzn. mogą oddziaływać na wzrost wydatków lokalnych w różnych państwach.

Przyczyny socjologiczne. Każdy żywy organizm, 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 z resztą traktowane jako dowód istnienia podmiotów publicznych w gospodarce. Parafrazując słowa Kartezjusza, można bowiem stwierdzić „wydaję, więc jestem”⁶. W odniesieniu do samorządu terytorialnego rozwój ten może oznaczać zwiększenie liczby urzędników samorządowych⁷ a przejawiać się we wzroście wydatków na wynagrodzenia i pochodne. Tylko w latach 1999–2009 wydatki na administrację samorządową – stanowiące ok. 10% wydatków budżetowych – wzrosły ponad dwukrotnie, z 6,4 mld zł w 1999 r. do 15,8 mld zł w 2009 r. W 2008 r. wydatki te były równe łącznej kwocie wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa, kulturę fizyczną i sport oraz ochronę zdrowia⁸. W literaturze wskazuje się, że wydatki na administrację

⁴ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, wyd. 5, McGraw–Hill, New York 1989, s. 114.

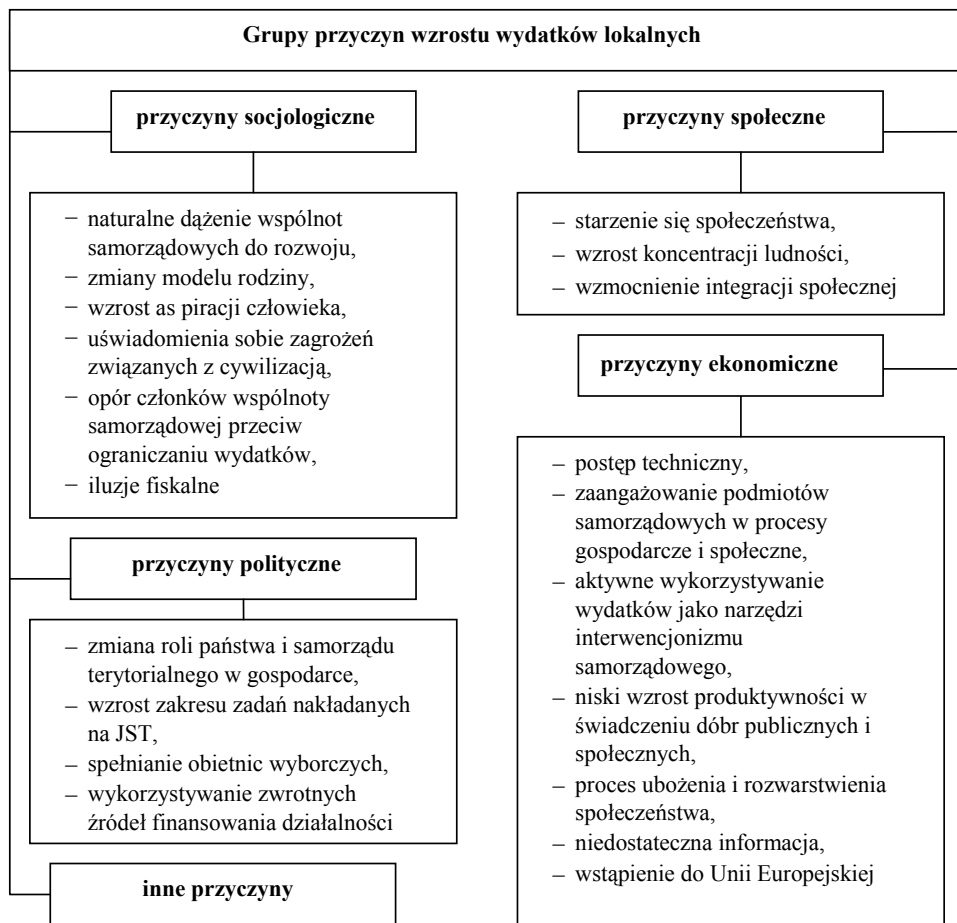
⁵ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 78–81; por.: M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 91–92.

⁶ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne...*, dz. cyt., s. 78–81.

⁷ Por.: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 238.

⁸ W. Kańczuga, *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999–2009 według wybranych działów klasyfikacji budżetowej*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2, s. 151. Wydatki

są silnie skorelowane dodatnio ze skłonnością do zwiększania wydatków publicznych⁹.



Rys. 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, określonej mentalności ludzi. Z punktu widzenia samorządu terytorialnego zmniejszenie dzietności rodzin wiąże się z tym, że zaczyna brakować najbliż-

w 2009 r. podano w wysokości wynikającej z przewidywanego wykonania według planu na koniec drugiego kwartału.

⁹ K.S. Strumph, *A predictive index for the flypapereffect*, s. 2 (www.unc.edu/~cigar/papers/Fly6.pdf).

szych, którzy mogliby się opiekować starszymi lub schorowanymi rodzicami oraz innymi krewnymi. Wtedy ciężar opieki spada na podmioty publiczne (lub organizacje społeczne). Tylko w latach 1999–2009 wydatki lokalne na utrzymanie ośrodków pomocy społecznej wzrosły o ok. 55% i ukształtowały się na poziomie ok. 2,6 mld zł¹⁰. Zmiana modelu rodziny (odejście od rodziny wielopokoleniowej, wzrost aspiracji zawodowych kobiet oraz nietrwałość związków małżeńskich) wpływa również na wzrost popytu na niektóre usługi społeczne, np. opiekę w żłobkach, przedszkolach oraz wzrost świadczeń wypłacanych dla samotnych rodziców¹¹.

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 wchodzi 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 przyzwyczało się do utrzymywania 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 beneficjentów¹².

Za przyczynę wzrostu wydatków lokalnych można też uznać zjawisko iluzji fiskalnej w odniesieniu do dochodów publicznych, wydatków publicznych oraz salda budżetu, której ulegają politycy i mieszkańcy wspólnot samorządowych¹³.

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 w etatystyczno-technokratycznym modelu samorządu terytorialnego zakłada się, że wspólnoty samorządowe aktywnie uczestniczą w realizacji społecznej funkcji państwa¹⁴. Na przestrzeni

¹⁰ W. Kańczuga, *Wydatki jednostek samorządu...*, dz. cyt., s. 160.

¹¹ Por.: D.K. Rosati, *Europejski model społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, w: *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009, s. 48.

¹² B. Guziejewska, *Iluzje fiskalne w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych*, w: *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydaw. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2009, s. 62.

¹³ Szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Iluzje fiskalne...*, dz. cyt.

¹⁴ J. Wierzbicki, *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 5.

lat zwiększa się przy tym odpowiedzialność samorządu terytorialnego 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 bowiem jednostka budżetowa.

Wzrost zadań wykonywanych przez JST jest jedną z najczęściej wymienianych w literaturze przyczyn wzrostu wydatków lokalnych. W 1993 r. wydatki lokalne w Polsce wzrosły o 47,7% w stosunku do 1992 r. oraz o 114% w porównaniu z 1991 r. Było to konsekwencją przekazania dodatkowych zadań gminom miejskim liczącym ponad 100 tys. mieszkańców oraz innym gminom, które przystąpiły do tzw. programu pilotażowego, od 1996 r. kontynuowanego na podstawie tzw. ustawy o dużych miastach¹⁵. Najogólniej, celem obu eksperymentów było sprawdzenie przygotowania wspólnot samorządowych do wykonywania zadań o charakterze powiatowym. W 1996 r. relacja wydatków lokalnych do PKB była wyższa niż w roku wcześniejszym o 1,6 pkt. procentowego. W tym roku ostatecznie przekazano gminom prowadzenie szkół podstawowych.

Także wzrost wydatków lokalnych po 1998 r. należy kojarzyć z przekazaniem gminom nowych zadań, co spowodowało „istotny wzrost wydatków” w niektórych działach gospodarki narodowej. W grupie tych zadań znalazło się m.in.: prowadzenie gimnazjów, wypłata zasiłków rodzinnych, sprawowanie funkcji właścicielskich wobec publicznych placówek lecznictwa ambulatoryjnego (otwartego)¹⁶. Ponadto od 2004 r. część zadań zleconych przekształcono w zadania własne JST. Wpłynęło to zarówno na wzrost, jak i na strukturę wydatków lokalnych¹⁷.

Wśród 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. W rozpatrywanym okresie wybory do władz samorządowych przeprowadzane były w latach: 1994, 1998, 2002, 2006. W 1994 r. wydatki lokalne były nominalnie wyższe niż w roku wcześniejszym o 55,5%. W 1998 r. wydatki wzrosły o 17,3% w stosunku do roku wcześniejszego. Wzrost wydatków w 2002 r. był symboliczny, a w 2006 r. zaobserwowano ich wzrost o 15,6%.

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 wy-

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309 ze zm.); ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. nr 141, poz. 692 ze zm.).

¹⁶ A. Poprawski, *Nowe uprawnienia samorządu terytorialnego*, „Rzeczpospolita”, 21.10.1998, cyt. za: M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 197–198.

¹⁷ E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 164.

datkach ujmuje się koszty obsługi długu. Czasami koszty te ponoszone są także z powodu udzielenia poręczeń i gwarancji przez jednostki samorządu terytorialnego a potem konieczności ich spłaty. W 2009 r. wydatki na obsługę długu w budżetach JST wyniosły ok. 2,7 mld zł i były o 1456% wyższe niż dziesięć lat wcześniej¹⁸.

Poszukując przyczyn wzrostu wydatków lokalnych warto rozpatrzeć także zmiany o charakterze **społecznym**. Jedną z nich jest starzenie się społeczeństwa (wskutek wydłużania średniej długości życia). Sposób oddziaływania tego czynnika na wysokość (i strukturę) wydatków lokalnych jest taki, jak przedstawiony przy uwagach o zmianie modelu rodziny, z tym że zjawisko to oddziałuje nie tylko na wzrost wydatków w opiece społecznej, ale także m.in. na ochronę zdrowia. 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 społecznej¹⁹. Chodzi tutaj – w mojej opinii – o wzrost aktywności społecznej, tworzenie organizacji pozarządowych. Podmioty samorządowe wspierają rozwój tych organizacji, udzielają im wsparcia finansowego i zlecają wykonywanie zadań publicznych²⁰.

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. Potwierdzają to dane liczbowe, z których wynika m.in., że w latach 1999–2009 wydatki JST w dziale ochrona zdrowia wzrosły ponad dwukrotnie a największy udział (41,3%) w tych wydatkach miały inwestycje i zakupy inwestycyjne²¹. 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

¹⁸ W. Kańczuga, *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 142.

¹⁹ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 92.

²⁰ W Poznaniu tylko w latach 2007–2008 liczba organizacji pozarządowych wzrosła o 10% (według danych Krajowego Rejestru Sądowego). Na temat form wspierania organizacji pozarządowych zob.: np. *Sprawozdanie z realizacji Rocznego programu współpracy miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na 2008 rok* (www.poznan.pl).

²¹ W. Kańczuga, *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 156.

świadczeniu dóbr publicznych i społecznych występuje niski poziom produktywności, co oddziałuje na wzrost wydatków lokalnych²². Dotyczy to takich dziedzin jak: administracja publiczna, edukacja, ochrona zdrowia.

Wzrost zaangażowania JST w przedsięwzięcia infrastrukturalne można łączyć z wykorzystywaniem wydatków budżetowych jako narzędzi stymulowania rozwoju lokalnego i regionalnego²³. Najwięcej wydatkowych instrumentów stymulowania rozwoju jest w dyspozycji samorządu gminnego, w tym miast na prawach powiatu. Wydatki budżetowe gmin stanowią ok. 43% wydatków lokalnych, a miast na prawach powiatu – 35,3% (w 2008 r.).

Jedną z przyczyn wzrostu wydatków jest obserwowany w Polsce proces ubożenia i rozwarstwienia społeczeństwa²⁴. Przesłanka ta znajduje potwierdzenie w wysokości wydatków ponoszonych m.in. w dziale: pomoc społeczna oraz dziale: pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. W latach 1999–2009 wydatki na szeroko rozumianą pomoc społeczną wzrosły o 257%, a więc w 2009 r. były o ponad trzy i pół razy wyższe niż dziesięć lat wcześniej²⁵. Jak podkreśla H. Sochacka-Krysiak „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”²⁶.

Ważną przyczyną wzrostu wydatków lokalnych jest niedostateczna informacja na temat 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 lokalnych²⁷.

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.

²² M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 92.

²³ Na ten temat szeroko: M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008, rozdz. 3.

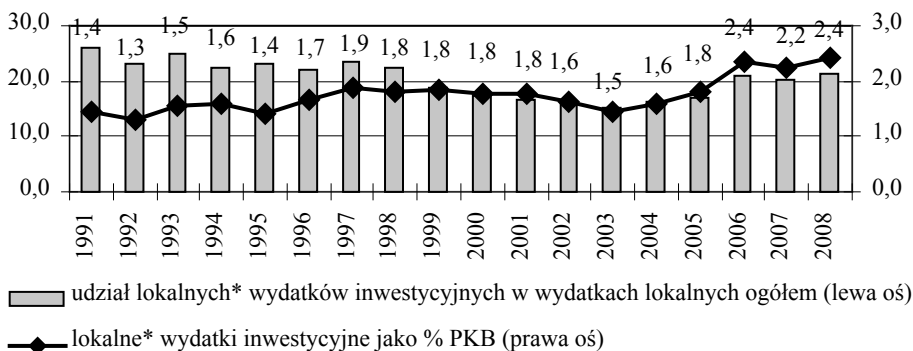
²⁴ B. Karbownik, *Analiza wydatków sektora finansów publicznych...*, dz. cyt., s. 151.

²⁵ W. Kańczuga, *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 160. Potwierdzają to również badania M. Wartalskiej przeprowadzone w Łodzi, a opublikowane w książce: *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 233.

²⁶ H. Sochacka-Krysiak, *Zasięg, rodzaje i formy realizacji lokalnych zadań publicznych w Polsce*, w: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2008, s. 125.

²⁷ W.E. Oates, *Lump-Sum intergovernmental grants have price effects*, w: *Fiscal federalism and grants-in-aid*, red. P. Mieszkowski, W. Oakland, The Urban Institute, Washington 1979, cyt. za: K.S. Strumph, *A predictive index for the flypaper effect...*, dz. cyt., s. 1.

Środki z tych źródeł przeznaczone są na dofinansowanie bieżących i inwestycyjnych projektów przyczyniających się do osiągnięcia celów stawianych sobie przez UE. Otrzymanie dofinansowania uwarunkowane jest zgromadzeniem środków na tzw. wkład własny i na prefinansowanie wydatków. Finansowanie zadań JST ze środków europejskich powoduje zwiększenie wydatków lokalnych. Wniosek ten – jak sądzę – znajduje potwierdzenie w danych dotyczących udziału wydatków inwestycyjnych JST w wydatkach ogółem, które przedstawiono na rysunku 3. Począwszy od 2004 r. wydatki inwestycyjne JST wzrastają. Wzrost ten jest konsekwencją korzystnej koniunktury gospodarczej i wzrostu dochodów budżetowych. Na intensyfikację wydatków inwestycyjnych oddziałuje też napływ środków z funduszy UE oraz z pomocy od państw członkowskich EFTA²⁸. 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.



Uwaga: *W latach 1991–1998 są to wydatki budżetów gmin, w latach 1999–2008 wydatki budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu oraz województw samorządowych.

Rys. 3. Wysokość lokalnych wydatków inwestycyjnych w Polsce w odniesieniu do wydatków lokalnych ogółem oraz PKB w latach 1991–2008

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 1999–2008). Do obliczeń przyjęto zaktualizowaną wielkość PKB podaną w komunikatach lub informacjach GUS (www.stat.gov.pl).

Wydatki lokalne rosną także z **innych powodów**, które trudno jest zaklasyfikować do wyodrębnionych grup. Przyczyną wzrostu wydatków lokalnych może być nieefektywne planowanie budżetowe. W tzw. metodzie historycznej za punkt wyj-

²⁸ S. Owsiak, Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 526, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 29, Szczecin 2009, s. 15–16.

ścia 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 zracjonalizowania, 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 itp.

Długookresowy wzrost wydatków publicznych wywołuje określone problemy (konsekwencje), które także można rozpatrywać w różnych przekrojach. Problematyka ta wykracza jednak poza przedmiot opracowania.

4. Podsumowanie

Z danych zaprezentowanych w opracowaniu wynika, że od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1990 r. wydatki ponoszone z budżetów JST rosną w ujęciu bezwzględny oraz w relacji do PKB. Z dużą ostrożnością można więc stwierdzić, że od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. obserwujemy ich nieustanny wzrost w odniesieniu do PKB. Na wysokość wydatków lokalnych oddziałują różnorodne czynniki. Różna jest także siła oddziaływania tych czynników na wysokość wydatków lokalnych oraz ich strukturę²⁹. Niektóre z przyczyn wskazanych w opracowaniu są trudne do empirycznej weryfikacji. Przyczyny te oddziaływały na wysokość wydatków lokalnych w latach 1999–2008, część z nich w większym stopniu determinować będzie wysokość tych wydatków w następnych latach.

²⁹ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt., s. 91.

Literatura

1. Denek E., Wierzbicki J., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
2. *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, PWE, Warszawa 2009.
3. *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydaw. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2009.
4. Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
5. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2008.
6. Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
7. Kańczuga W., *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999–2009 według wybranych działów klasyfikacji budżetowej*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2.
8. Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008.
9. Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
10. *Local public finance in Central and Eastern Europe*, red. Ž. Šević, Wydaw. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008.
11. Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public finance in theory and practice*, wyd. 5, McGraw–Hill, New York 1989.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309 ze zm.).
13. Ruśkowski E., Salachna J.M., *Finanse lokalne po akcesji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
14. *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 526, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 29, Szczecin 2009.
15. *Sprawozdanie z realizacji Rocznej umowy współpracy miasta Poznania z organizacjami pozarządowymi na 2008 rok* (www.poznan.pl).
16. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
17. Strumph K.S., *A predictive index for the flypaper effect* (www.unc.edu/~cigar/papers/Fly6.pdf).
18. *System finansowy w Polsce*, t. 2, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
19. Ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. nr 141, poz. 692 ze zm.).
20. Wartalska M., *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.
21. Wierzbicki J., *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2.

CAUSES OF LOCAL EXPENDITURES' GROWTH

Summary: In the years 1991–2008 expenditures financed from the budgets of local government in Poland have 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 of this phenomenon. Local expenditures are an expression of the tasks performed by local government units but the size, types and directions of spending depend on many factors. These factors can be divided into sociological, political, social, economic, etc.