

*Jarosław Marczak\**

### FINANSE LOKALNE A REDYSTRYBUCJA USŁUG SPOŁECZNYCH

Przedmiotem niniejszych rozważań jest określenie miejsca usług społecznych w związku z podziałem władzy na rządową i samorządową. Punktem wyjścia należy uczynić określenie zakresu usług społecznych, gdyż dla dalszego toku wywodu nie jest obojętne, co do tych usług się zalicza.

Zakres usług społecznych można rozumieć dwojako. Po pierwsze przez przyjęcie założenia, że usługami społecznymi są tylko te usługi, które są rozdzielane nieodpłatnie bądź częściowo odpłatnie (świadczenie tych usług nie jest spowodowane chęcią zysku, jeżeli jest inaczej, to usługi tracą charakter społeczny). W drugim rozumieniu tego terminu usługami społecznymi są wszystkie usługi świadczone w ochronie zdrowia, oświacie, kulturze itp. Tylko część z nich może być rozdzielana bezpłatnie. Przedmiot wywodów jest ograniczony do usług rozdzielanych bezpłatnie.

Świadczenie usług było i nadal jest domeną państwa. Dokonuje się to poprzez wyspecjalizowane instytucje lub przedsiębiorstwa państwowe, które były poważnym dostawcą tych usług. Obecne trudności finansowe państwa, związane z deficytem budżetowym, każą szukać oszczędności wszędzie, jednakże podstawowym obszarem cięć jest sfera usług społecznych. Ponadto przedsiębiorstwa państwowe znajdują się w bardzo trudnej sytuacji finansowej, będącej efektem restrykcji rządu wobec tego sektora. W związku z tym same szukają oszczędności, pozbywając się całego zaplecza socjalnego, a tam, gdzie to jest możliwe, również działalności bytowej. Tym samym następuje ograniczanie zakresu usług społecznych.

---

\* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości UŁ.

W konsekwencji następuje zmniejszenie nakładów i częściowa eliminacja usług. Równocześnie ma miejsce proces komercjalizacji, który obejmuje coraz szerzej usługi społeczne. Zagadnienie nie jest nowe. Dyskutowano już nad nim poważnie w początkach lat osiemdziesiątych. Obecnie nabiera to wymiaru bardzo realnego. Istnieje przeświadczenie, że bolączką usług społecznych, ich niskiej jakości oraz ograniczonej dostępności, jest bezpłatność. Zatem wprowadzenie rynkowego mechanizmu rozdziału usług poprawi sytuację. W tym miejscu abstrahuje się od faktu, że wprowadzenie odpłatności za usługi społeczne być może usprawni ich świadczenie, ale równocześnie bardzo gwałtownie spadnie liczba osób korzystających z tych usług. Nastąpi to nie dlatego, że przy bezpłatnych świadczeniach społecznych ich nadużywano, choć i takie przypadki się zdarzały, ale dlatego, że nie będzie na nie stać szerokich rzesz odbiorców (potencjalnych). Szczególnie jest to widoczne w przypadku odpłatności za lekarstwa. W związku z przytoczonymi ograniczeniami w zakresie finansowania i świadczenia usług społecznych, pojawia się pytanie: które usługi społeczne powinny być redystrybuowane przez sektor publiczny?

Jeżeli przez sektor publiczny będzie się pojmować tylko państwo, to odpowiedź będzie zawierała tylko te usługi, które państwo reprezentowane przez rząd, będzie chciało świadczyć, będzie mogło lub będzie musiało (np. zobligowane przez parlament). Obecnie nie można już w Polsce utożsamiać sektora publicznego z władzą państwową, ponieważ zostały odtworzone organy samorządowe, które są częścią sektora publicznego. Dlatego postawione pytanie należy rozszerzyć o ten aspekt i sformułować następująco: które usługi społeczne powinny być redystrybuowane przez administrację rządową, a które przez samorządy lokalne?

W pierwszej kolejności należy określić zakres usług społecznych, czyli usług świadczonych przez sektor publiczny, a następną kwestią jest podział kompetencji między rząd (państwo) a samorządy lokalne (gminy). Pociąga to za sobą szereg implikacji finansowych, prawnych i ustrojowych. Bez rozwiązania tego problemu nie będzie funkcjonowało państwo, gospodarka, samorządy, usługi społeczne i nie będą zaspokojone potrzeby społeczne z dziedziny zdrowia, oświaty itp.

Propozycji rozwiązań co do podziału kompetencji jest bardzo wiele. W niniejszym artykule uwaga zostanie skoncentrowana tylko na tej części usług społecznych, które mieszczą się w gestii samorządów lokalnych oraz na tych, które mogą się w tej gestii znaleźć.

Podstawą empiryczną prezentowanych poglądów są badania przeprowadzone przez Zakład Finansów Lokalnych Uniwersytetu Łódzkiego, w których respondentami byli eksperci – merytoryczni pracownicy gmin. Badaniami objęto gminy zlokalizowane w 6 województwach Polski Centralnej w: łódzkim, sieradzkim, kaliskim, piotrkowskim, skierniewickim i plockim. Łącznie zbadano 59 gmin. Odpowiedzi na ankietę uzyskano z 59 gmin.

Przedstawione badania przeprowadzono w dwóch przekrojach: w przekroju bieżącym i perspektywicznym. Opinie skoncentrowane w pierwszym przekroju obrazują stan bieżący, sytuację istniejącą, tak jak postrzegają ją pracownicy gmin. W drugim układzie opinie ekspertów formułowano w postaci postulowanej. Chodziło o uzyskanie poglądu gmin na temat zakresu usług społecznych – o próbę pewnego rodzaju symulacji. Od strony merytorycznej skoncentrowano się na kwestii zakresu usług społecznych i źródeł ich finansowania. Problem zakresu usług społecznych w gminie powiązано z opinią o ich usytuowaniu wśród zadań własnych i zleconych. W tym kontekście rozpatrywano źródła finansowania.

W opinii ekspertów usługi społeczne, będące zadaniami własnymi, to: przedszkola (34 odpowiedzi), biblioteki (49 odpowiedzi), domy kultury (50 odpowiedzi), kina (24 odpowiedzi), ośrodki sportowe (34 odpowiedzi), ośrodki rekreacyjne (31 odpowiedzi).

Do zadań własnych nie zaliczono natomiast szkół podstawowych, liceów ogólnokształcących, przychodni lekarskich (poz), żłobków i zakładów opieki społecznej. Zadaniem ekspertów, kryterium zaliczenia konkretnych usług społecznych do zadań własnych gminy, powinna być, w pierwszej kolejności, możliwość sfinansowania ich z środków własnych gminy, następnie znajomość potrzeb i możliwość ich zaspokojenia oraz w znacznie mniejszym stopniu – charakter usługi, np.: medyczne, oświatowe. Potwierdzeniem tego jest również odpowiedź na poprzednie pytanie. Najwięcej akceptacji przy zaliczeniu usług społecznych do zadań własnych gminy uzyskały te, które tymi zadaniami już były objęte.

Patrząc na usługi społeczne z punktu widzenia powszechności potrzeb ludności, należy zaliczyć do nich w pierwszej kolejności usługi w zakresie ochrony zdrowia i oświaty, zwłaszcza szkoły podstawowe. Usługi te są dotychczas gwarantowane przez konstytucję jako bezpłatne, a szkolnictwo podstawowe jest ponadto obowiązkowe. W związku z tym, uzyskane odpowiedzi świadczą o tym, że znajomość potrzeb nie odgrywa tak istotnego kryterium przy zaliczaniu danych usług do zadań własnych, jakby to wynikało z powszechności występowania tych usług.

W grupie usług społecznych zaliczonych do stałych zadań zleconych gminie, zostały wymienione: szkoły podstawowe, licea ogólnokształcące, technika i szkoły zawodowe, opieka lekarska, żłobki, zakłady opieki społecznej. Największe wątpliwości wśród respondentów co do zaliczenia do zadań zleconych wzbudziły żłobki. 23 respondentów było zdania, że żłobki mają być zadaniami zleconymi gminie, 18 było przeciwnego zdania, uznając to za zadanie jako najbardziej własne, a 18 respondentów nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Również w 13 gminach uważa się, że szkoły podstawowe powinny być objęte zadaniami własnymi. 35 respondentów było przeciwnego zdania. Tak sama liczba odpowiedzi była za uznaniem zakładów opieki

społecznej jako zadań zleconych, w 9 odpowiedziach wyrażono pogląd przeciwny.

Odpowiedzi za uznaniem jednych usług społecznych jako zadań własnych lub zadań zleconych zależały od różnych cech respondentów lub gmin. Na przykład za objęciem przedszkoli zadaniami własnymi opowiadały się przede wszystkim osoby z wykształceniem wyższym – prawie 87% odpowiedzi, natomiast tylko 55% osób z wykształceniem średnim była za takim uznaniem, choć przedszkola były już zadaniami własnymi *de facto*.

W przypadku przedszkoli można również wskazać inne, ważne zróżnicowanie odpowiedzi, w zależności od zajmowanego stanowiska. Otóż najbardziej przeciwni temu, aby objąć przedszkola zadaniami własnymi gmin byli skarbnicy – 56% odpowiedzi pozytywnych, gdy równocześnie wójtowie (lub równorzędni stanowiskiem) w 87% byli za takim rozwiązaniem.

Objęcie szkolnictwa podstawowego zadaniami własnymi było, ogólnie rzecz ujmując, bardzo negatywnie traktowane. Gminy są przeciwne temu, zresztą już przesądzonemu, rozstrzygnięciu. Nie oznacza to jednak, że to rozwiązanie nie posiada zwolenników. Wywodzą się oni przede wszystkim z gmin miejskich i wiejsko-miejskich, z województw sieradzkiego, skierniewickiego i kaliskiego. Najczęściej są to osoby z wykształceniem wyższym, pełniące stanowiska kierowników działów finansowych lub tam pracujące.

W trzech gminach – dwóch wiejskich i jednej miejskiej, zadaniami własnymi objęto by szkoły zawodowe. Respondenci byli skarbnikami. Wszystkie pozostałe ich cechy są różnorodne. Takie podejście musi budzić zdziwienie, gdyż utrzymanie szkół zawodowych jest niezwykle drogie, wręcz nieporównywalnie wysokie z utrzymywaniem szkół podstawowych, a tych gminy zdecydowanie nie chcą.

Również zdziwienie musi wzbudzić fakt powszechnego uznania za zadania własne bibliotek i domów kultury, zwłaszcza w kontekście odrzucenia szkolnictwa podstawowego. W tych dwóch przypadkach odpowiedzi pozytywne stanowiły 93% wszystkich odpowiedzi, a brak odpowiedzi na to pytanie był najniższy w porównaniu z pozostałymi pytaniami. Trudno określić kryteria takiego wyboru. Być może łatwiej jest podjąć decyzję o obciążeniu środków na domy kultury i biblioteki niż na szkoły podstawowe.

Bardzo wielu respondentów zaliczyło do zadań własnych – kina. Kina, będące wyrazem komercyjności usług kulturalnych, samofinansujące się, nie muszą być obejmowane ani zadaniami własnymi, ani zleconymi. Wyjątkiem mogłyby się stać kina eksperymentalne, DKF itp. Wśród respondentów takie opinie wyrażały osoby z wyższym wykształceniem (80% odpowiedzi) zatrudnione na stanowiskach finansowych w gminach, wywodzące się z miast lub gmin wiejsko-miejskich.

Dokonanie wyboru – podziału zadań na własne i zlecone, z grupy 14 rodzajów usług społecznych musiało być oparte na jakiś kryteriach.

Respondentom przedstawiono 7 możliwości, pozostawiając do jednoczesnego wyboru 3 dowolne kryteria. Były to następujące kryteria: znajomość potrzeb, możliwość zaspokojenia potrzeb, charakter usługi – oświatowe, medyczne, itp., dostępność do usługi, liczba korzystających, wiek korzystających, możliwość sfinansowania z środków własnych gminy. Najwięcej odpowiedzi uzyskało kryterium określające możliwość sfinansowania usługi (zadania) z środków własnych gminy, następnie znajomość potrzeb, na trzeciej pozycji – możliwość zaspokojenia potrzeb (rozumiana jako istniejące lub potencjalne warunki świadczenia usług, a nie posiadane środki finansowe). Do tej grupy bardzo zbliżyło się kryterium dotyczące charakteru usługi.

Powstaje pytanie, czy wybór kryteriów jest determinowany jakimiś cechami respondentów lub gmin? W przypadku dwóch najpopularniejszych kryteriów nie ma takiego związku. Może jedynie w przypadku kryterium znajomości potrzeb mniejsze znaczenie tego kryterium dostrzegli respondenci wywodzący się z miast i gmin wiejsko-miejskich oraz posiadający staż do 2 lat pracy w gminie lub administracji terenowej. Podobnie wygląda sprawa w przypadku kryterium związanego z możliwościami zaspokojenia potrzeb.

Za uznaniem charakteru usługi jako kryterium decydującym o zaliczeniu do zadań własnych wypowiedziało się dużo respondentów z wykształceniem wyższym, na stanowiskach wójta (lub odpowiednio równorzędnym) i będące pracownikami działów finansowych, a ponadto z co najmniej dwuletnim stażem pracy.

Do grupy usług społecznych, zaliczonych do stałych zadań zleconych, wymieniono: szkoły podstawowe, licea ogólnokształcące, technika i szkoły zawodowe, opiekę lekarską, żłobki, zakłady opieki społecznej. Przy czym wystąpiło tu zróżnicowanie poglądów związanych z różnymi cechami gminy lub respondentów. Najbardziej charakterystyczne wypowiedzi dotyczyły liceów ogólnokształcących i techników. Wszyscy respondenci uznali je za zadania zlecone. O ile stosunek do techników nie wzbudza wątpliwości, to ocena liceów musi wzbudzić zdumienie. Kształcenie ogólnokształcące na poziomie średnim, mimo wieloletnich zabiegów, pozostało podstawową drogą dostępu do studiów, niezależnie od uczelni i kierunku. Była i jest to „królewska droga”. Brak chęci wpływania na te szkoły z tego choćby względu jest niezrozumiałą. Koszty utrzymania liceów ogólnokształcących nie są wyższe niż szkół podstawowych, natomiast jest ich kilkakrotnie mniej.

Również zdziwienie budzi małe zainteresowanie przychodniami lekarskimi podstawowej opieki zdrowotnej. W zakresie zdrowia działalność tych placówek najpełniej zaspokaja potrzeby mieszkańców i to związanych z daną gminą.

Za objęciem szkół podstawowych zadaniami własnymi najczęściej opowiadali się respondenci z gmin wiejskich, z wykształceniem średnim, mężczyźni na stanowisku wójta (i równorzędnym).

Z kolei żłobki „podzieliły” respondentów. Ogólnie uznano je za zadania zlecone. Tak uważali przede wszystkim przedstawiciele gmin wiejskich, ze stażem ponad dwuletnim, na stanowiskach skarbników, z wykształceniem średnim. Mniej skłonne do uznania zakładów opieki społecznej jako zadań zleconych były osoby zatrudnione do 2 lat i legitymujące się wykształceniem wyższym.

W badaniu spodziewano się uzyskać konfrontację tego co gminy (ich przedstawiciele) uważają za pożądane w zakresie usług społecznych ze stanem faktycznym. Jednakże porównanie odpowiedzi na pytanie, które usługi powinny być objęte zadaniami własnymi z pytaniem: które usługi już nimi są, wykazało zbieżności. Gminy jako zadania własne uważały te, które już tymi zadaniami były. Świadczy to m. in. o braku szerszego spojrzenia na potrzeby gminy i jej mieszkańców. W kilku przypadkach uzyskano informację o zbyt szerokim (istniejącym) zakresie usług społecznych jako zadań własnych i zgłoszono postulat ich zwężenia.

Na ten rodzajowo ukształtowany obraz usług społecznych w gminie, należałoby nałożyć stan wynikający ze źródeł finansowania. Z czterech zaproponowanych źródeł finansowania dodatkowych usług społecznych jako zadań własnych, tzn. dochody własne, dotacje celowe, dotacja ogólna (subwencja), odpłatność ludności, najczęściej wskazań miały dotacje celowe, a następnie dochody własne, natomiast subwencje i odpłatność ludności nie były prawie wcale brane pod uwagę.

Szczególną uwagę w ankiecie, jeżeli chodzi o kwestię źródeł finansowania zwrócono na rolę podatków lokalnych, środków ludności i wyłączności budżetu jako źródeł finansowania usług społecznych.

Podatki lokalne jako źródło finansowania usług społecznych nie uzyskały wyraźnej aprobaty. Rozkład odpowiedzi zarówno aprobujących, jak i przeciwnych nie pozwala na uchwycenie jakichkolwiek prawidłowości. Oznacza to, że cechy respondenta lub gminy nie odgrywają większej roli przy klasyfikacji podatków jako źródła finansowania usług społecznych.

Najczęstszym argumentem odmawiającym temu źródłu skuteczności było przekonanie o braku możliwości pokrycia potrzeb z tego źródła. Natomiast zwolennicy tezy przeciwnej argumentowali powiązanie podatków lokalnych z usługami społecznymi – ograniczonością środków z innych źródeł. Na pytanie o środki ludności jako źródło finansowania usług społecznych, zdecydowana większość respondentów odpowiedziała przecząco i co najistotniejsze, że takich odpowiedzi najczęściej udzielali skarbnicy, a więc osoby odpowiedzialne za stan gminnej kasy. Wynikać z tego może, że odpowiedzi nie były odpowiedziami osób służbowych, a prywatnych. Niezrozumiałe są, po negatywnym potraktowaniu dwóch wcześniejszych źródeł, odpowiedzi na kolejne pytanie: czy usługi społeczne powinny być w całości finansowane z budżetu państwa? Również w tym przypadku odpowiedzi były przede

wszystkim negatywne. Trudno wskazać jednoznacznie na przyczyny takich odpowiedzi. Nie ma żadnej korelacji odpowiedzi z jakąkolwiek cechą gminy bądź respondentów. I co ciekawe, takie odpowiedzi nie bardzo korespondują z sytuacją finansową gmin, określaną jako dostateczna, zła lub bardzo zła.

Zaprezentowane wyniki badań pozwalają na wyciągnięcie pewnych wniosków. Ocena stanu faktycznego, czyli stosunku władz gminy do usług społecznych i ich podziału na te, które są zadaniami własnymi i te, które są zadaniami zleconymi (stałymi), może być dodatkowo oceniana na podstawie doświadczeń krajowych.

Wydaje się, że istnieje bardzo silny związek między objęciem usług społecznych zadaniami własnymi a środkami na ich zasilanie. Jeżeli gminy będą posiadały środki, to mogą objąć nawet więcej usług zadaniami własnymi. Interesujące jest, że dla gmin nie jest istotne źródło finansowania usług. Być może, przy innym sformułowaniu pytania, te odpowiedzi byłyby bardziej precyzyjne. Dla gmin nęcące wydają się być podatki, bardziej niż środki ludności – odpłatność lub środki budżetowe, co chyba wynika z obawy o podporządkowanie administracji rządowej. Potwierdza to praktyka. Wiadomo, że od 1 stycznia 1994 r. gminy muszą przejąć jako zadania własne szkolnictwo podstawowe. Część gmin zdecydowała się uczynić to wcześniej. Te pierwsze nawet skorzystały na tym, gdyż uzyskały w subwencji ogólnej część „szkolną”, która albo celowo – aby zachęcić, albo z braku doświadczenia – była relatywnie wysoka. Jednakże radość tych gmin nie była zbyt długa, gdyż regulacje płac w „rządowej” sferze oświatowej ominęły szkolnictwo podstawowe gminne – samorządowe. Są one finansowane ze środków gminnych, a gminy nie mają pieniędzy. Zahamowało to proces przejmowania szkół przed styczniem 1994 r.

Z przedstawionych rozważań można wyciągnąć wniosek, że rola finansów lokalnych w redystrybucji usług społecznych nie tylko może, ale musi być bardzo duża. Warunkiem podstawowym jest jednak uregulowanie ustawowe gospodarki finansowej gmin, co wprowadzi nie tylko pewność warunków gry ekonomicznej, ale także pozwoli na zwiększanie dochodów w razie wystąpienia takiej potrzeby.

Obecnie w stosunku do usług społecznych zaczynają zachodzić zmiany i to zmiany pozytywne. Gminy podchodzą do tego zagadnienia bardzo poważnie. Zaczyna się proces przejmowania na własny „garnuszek” nawet takich usług, których gminy nie muszą przejmować, np. w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej. W ten sposób następują przesunięcia redystrybucji usług społecznych między rząd a samorządy. Aktywną rolę jednak muszą tu odegrać finanse. Zatem o zakresie usług społecznych i podziale ich między rząd a samorząd będzie decydować stan finansów lokalnych.