

FINANSE SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH A FINANSE NA ZDECENTRALIZOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Krzysztof Surówka
Mateusz Winiarz
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

WSTĘP

Samorząd terytorialny w Polsce, od momentu jego reaktywowania na szczeblu gmin w 1990 r., przejmował od administracji rządowej coraz więcej zadań z zakresu polityki społecznej. Dotyczyły one świadczenia usług opiekuńczych, wypłaty zasiłków z opieki społecznej¹, zapewnienia opieki socjalnej, medycznej i prawnej kobietom w ciąży², wypłaty dodatków mieszkaniowych³ a także utrzymywania i finansowania żłobków i przedszkoli. Znaczenie gmin w zaspokajaniu potrzeb społecznych stało się szczególnie widoczne po 1 stycznia 1996 r., tj. po przejściu przez gminy szkół podstawowych.

Kolejna decentralizacja sektora publicznego dokonana w 1999 r., polegająca na utworzeniu powiatów i województw samorządowych, dodatkowo wzmocniła rolę samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych. Nowo powstałym szczeblom samorządu przekazano wówczas kolejne zadania związane z oświatą ponadgminną, ochroną zdrowia⁴ oraz pomocą społeczną. Uchwalenie 12 marca 2004 r. nowej ustawy o pomocy społecznej (z mocą obowiązującą od 1 maja 2004 r.)⁵ w sposób istotny zwiększyło uprzedni zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego w tej dziedzinie.

Przebiegające równolegle reformy resortowe rozszerzały lub modyfikowały zadania samorządu terytorialnego w różnych dziedzinach polityki społecznej, coraz bardziej ją „usamorządowiając”.

Rosnące znaczenie samorządu w realizacji polityki społecznej znajdowało oczywiście swoje odbicie w jego finansach i temu właśnie poświęcony jest ten artykuł. Jego ograniczona objętość i przyporządkowanie problemom polityki społecznej spowodowało, iż po krótkiej analizie całkowitych wydatków polskich samorządów terytorialnych w ostatnim pięcioleciu skoncentrowaliśmy się na najbardziej rozbudowanej i najbardziej wydatkochłonnej części tej polityki – pomocy społecznej. Przebadanie najważniejszych wydatków na nią pozwala wskazać główne – jak sądzimy – problemy finansowania samorządowej polityki społecznej; dotyczy to także kształtowania się dochodów samorządu kierowanych na pomoc społeczną, rozważanego w ostatnim fragmencie artykułu.

WYDATKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I WYBRANE ICH CECHY

Jak wiadomo, syntetycznym miernikiem działalności każdej instytucji są całkowite wydatki (jakkolwiek mogą się one zmieniać także niezależnie od skali i intensywności tej działalności, mianowicie pod wpływem czynników i regulacji zewnętrznych, np. zmian taryf czy cen). Z dostępnych danych wynika, że samorząd terytorialny wydaje stale znaczne kwoty. Wielkości dotyczące badanego przez nas okresu zawiera tab. 1.

Tabela 1. Wydatki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2008 według jednostek organizacyjnych

Jednostki organizacyjne	2004		2005		2006		2007		2008	
	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
Ogółem	91,3	100,0	103,7	100,0	120,4	100,00	129,2	100,00	145,2	100,0
Gminy	40,9	44,8	45,8	44,2	53,2	44,2	56,1	43,42	62,9	43,3
Powiaty grodzkie	32,1	35,2	36,5	35,2	41,2	34,2	45,9	35,53	51,2	35,3
Powiaty	12,4	13,6	13,8	13,3	16,0	13,3	16,1	12,46	18,1	12,5
Województwa	5,9	6,5	7,6	7,3	10,0	8,3	11,1	8,59	13,0	8,9

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie: (MF 2008; Sprawozdania... 2009).

Jak widać, te wysokie wydatki opiewały w 2008 r. na blisko 150 mld zł. Rozkładają się one – podobnie jak zadania – bardzo nierównomiernie między poszczególne szczeble samorządu; ranking udziału jest natomiast względnie stały: gminy lokują się najwyżej, powiaty grodzkie blisko nich, potem daleko powiaty i wreszcie jeszcze dalej – województwa. W ostatnim roku analizy udział powiatów w wydatkach samorządu terytorialnego ogółem był 3,5 razy słabszy niż udział gmin, a udział województw – prawie pięciokrotnie (w 2004 r. odpowiednio 3,4 oraz 6,9). Szczególnie istotne jest to, iż około 80% wszystkich wydatków przypada na najniższe jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, na gminy i miasta o statusie powiatowym łącznie.

Względna trwałość propozycji wydatków między szczeblami samorządu wiąże się oczywiście ze zbliżonym tempem wzrostu wydatków każdej z tych jednostek. Interesujące są także utrzymujące się tempa tego wzrostu w kolejnych latach. Odpowiednie wskaźniki zawiera tab. 2.

Tabela 2. Wskaźniki dynamiki wydatków samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2004–2008 (rok poprzedni = 100 i 2004 r. = 100)

Jednostki organizacyjne	Rok poprzedni = 100				2008 — 2004 x 100
	2005	2006	2007	2008	
Ogółem	112,0	116,2	105,4	112,1	154,0
Gminy	113,7	112,9	111,4	111,5	159,5
Powiaty „grodzkie”	111,3	115,9	100,6	111,4	145,5
Powiaty	128,8	131,6	111,0	117,1	220,3
Województwa	113,6	116,1	107,3	112,4	159,0

Źródło: jak w tab. 1.

Zauważalny spadek dynamiki w 2007 r. w odniesieniu do gmin i powiatów spowodowany był w dużej mierze niewykonaniem planu wydatków majątkowych odpowiednio o 0,3 mld zł i 0,2 mld zł, przewidywanych w projektach i programach współfinansowanych z funduszy unijnych.

Zapowiedziane już wcześniej ograniczenie dalszej analizy finansów samorządu terytorialnego do pomocy społecznej wymaga informacji o ich wadze w jego wydatkach całkowitych. Zawiera ją tab. 3, prezentująca strukturę tych wydatków według działów klasyfikacji budżetowej. Podajemy dane tylko w ujęciu rocznym, ponieważ struktura wydatków w badanym okresie nie zmieniała się w istotny sposób.

Tabela 3. Struktura wydatków samorządu terytorialnego według działów klasyfikacji budżetowej w 2008 r. (w %)

Działy	Ogółem	Gminy	Powiaty grodzkie	Powiaty	Województwa
Oświata	32,5	37,4	33,4	38,8	6,8
Pomoc społeczna	15,1	17,6	14,0	19,7	6,7
Ochrona zdrowia	2,5	0,8	1,6	5,7	9,5
Administracja	9,2	10,3	7,0	11,6	7,8
Transport	16,0	9,3	17,3	12,6	40,2
Pozostałe	24,7	24,6	26,7	11,6	29,0
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: (Sprawozdania... 2009, s. 123).

Jak wynika z tabeli, około 50% całości wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce stanowią wydatki na zadania w zakresie infrastruktury społecznej. Są to wydatki na finansowanie oświaty i wychowania, pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Są one zróżnicowane między szczeblami samorządu terytorialnego, jak wydatki całkowite; największą wagę mają w tych działach wydatki powiatów (64,2%), a najmniejszą województwa (23%). Gminy i powiaty grodzkie lokują się między nimi na poziomie prawie 56% i 49%. To (choć zróżnicowane) wysokie znaczenie w strukturze wydatków jednostek samorządowych poniżej województwa wynika przede wszystkim ze znacznych obciążeń tych jednostek wydatkami na oświatę (ponad 33% wydatków). Ciekawe, że na drugim miejscu w gminach i powiatach grodzkich plasują się w tej strukturze „inne działy”, co może oznaczać albo większą różnorodność zadań, albo większą ich wydatkowość. Pomocy społecznej z kilkunastoprocentowym udziałem w kosztach całkowitych samorządu przypada trzecie miejsce w tym rankingu. Jest to jednak znaczne obciążenie. Jego dotkliwość wyrazić można stwierdzając, że powiaty wydają na ten cel co piątą złotówkę, gminy – co szóstą, powiaty grodzkie – co siódmą, a województwa tylko co szesnastą. Swoistą ciekawostką może stanowić fakt lokowania się ochrony zdrowia w tej strukturze – po wyłączeniu zagregowanych „działów pozostałych” – na ostatnim miejscu.

Wysokie obciążenia samorządu terytorialnego wydatkami na pomoc społeczną nasuwają pytania, na jakie konkretnie zadania ponosi się je i w jakich proporcjach na które? O tym w następnym fragmencie prezentowanej analizy.

WYDATKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ZADANIA W ZAKRESIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Przypomnijmy najpierw, że zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie pomocy społecznej – jak i w pozostałych dziedzinach jego działalności – dzielą się na zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne samorząd terytorialny wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, zatem w zakresie ich realizacji jest on niezależny. Zadania te dzielą się na: zadania własne obligatoryjne oraz zadania własne fakultatywne.

Samorząd jest ustawowo zobowiązany do realizacji pierwszej grupy zadań, natomiast drugą podejmuje wtedy, gdy dysponuje wystarczającymi środkami, mimo że dotyczą one zaspokajania potrzeb wpisanych do jego kompetencji. Zewnętrznej kontroli podlegają one tylko pod względem zgodności z prawem.

Z kolei zadania zlecone w dziedzinie pomocy społecznej są wykonywane przez samorząd terytorialny głównie na zlecenie administracji rządowej. I na tej ostatniej spoczywa obowiązek zaspokajania potrzeb w tej grupie zadań. Dlatego też w przypadku wykonywania zadań zleconych samorząd terytorialny otrzymuje od administracji rządowej dotacje celowe na ich realizację. Jej organy, przekazując środki publiczne na realizację zadań wykonywanych w ich imieniu, mają więc prawo kontrolowania wydatkowanych środków, także z punktu widzenia celowości i gospodarności.

Podobnie jak w przypadku zadań własnych, również zadania zlecone podzielić można na dwie grupy:

a) zadania zlecone z ustaw – są one obligatoryjne dla samorządu, mimo że zaspokajanie potrzeb, których dotyczą, należy do kompetencji rządu;

b) zadania zlecone-powierzone – przyjmowane do realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego po uprzednim zawarciu porozumienia z przekazującym zadanie organem administracji rządowej lub z inną jednostką samorządu terytorialnego (Kosek-Wojnar; Surówka, s. 521 i n.).

Zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone mają charakter publiczny i z tego punktu widzenia nie ma żadnej zasadniczej różnicy między nimi. Decyzje o podziale zadań na własne i zlecone mają jednak pierwszorzędne znaczenie, ponieważ wyznaczają zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd jest niezależny, podejmując i realizując zadania własne finansowane z własnych dochodów. Wykonując dotowane zadania własne, podlega kontroli dotującego pod względem celowości i gospodarności w wydatkowaniu środków finansowych przekazanych na konkretne zadania.

Regulacje prawne określają kompetencje każdego szczebla samorządu terytorialnego do podejmowania i realizacji wymienionych grup zadań.

Do **podstawowych zadań własnych gmin w dziedzinie pomocy społecznej o charakterze obligatoryjnym** należy m.in.:

- opracowywanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów pomocy społecznej oraz sporządzanie bilansów potrzeb;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych i okresowych;
- udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku i ubrania osobom tego pozbawionym, a także sprawienie pogrzebu;
- organizowanie świadczeń opiekuńczych i praca socjalna;
- kierowanie do domu pomocy społecznej;
- dożywianie dzieci;
- utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej.

Ponadto zadaniem własnym gmin (ale nie obowiązkowym) w dziedzinie pomocy społecznej jest przyznawanie i wypłacanie zasiłków specjalnych celowych, udzielanie pomocy w formie zasiłków i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnianie, prowadzenie domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym, współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy.

Z kolei do **zadań zleconych gminom** przez administrację rządową należy:

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych oraz celowych na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiołową;
- opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne dla osób nieubezpieczonych;
- świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także prowadzenie dla nich domów samopomocy;
- realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych.

Zadaniem własnym powiatów w dziedzinie pomocy społecznej jest:

- opracowywanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów pomocy społecznej;
- organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, udzielanie pomocy pieniężnej na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonych w nich dzieci;
- organizowanie i prowadzenie ośrodków i placówek adopcyjno-opiekuńczych, a także pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu umieszczonych w tych placówkach i w rodzinach zastępczych;
- przyznawanie pomocy pieniężnej osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze na usamodzielnienie oraz kontynuowanie nauki;
- pomoc w integracji osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia;
- prowadzenie domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym, a także mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy, w tym dla matek z małymi dziećmi;
- prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej;
- szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej, a także doradztwo metodyczne dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Natomiast do **zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty w dziedzinie pomocy społecznej** należy pomoc uchodźcom w zakresie integracji, prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia.

Województwa samorządowe – podobnie jak organy administracji rządowej – nie zajmują się bezpośrednio finansowaniem świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Ich rola polega na opracowaniu i aktualizowaniu strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej, organizowanie kształcenia w tej dziedzinie, a także rozpoznawanie przyczyn ubóstwa i opracowywanie regionalnych programów mających mu przeciwdziałać.

W celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej wyodrębnione zostały specjalne jednostki organizacyjne na wszystkich szczeblach samorządu. Mają one koordynować wszystkie prace z zakresu pomocy społecznej na swoim terenie.

Na szczeblu gminnym takimi jednostkami organizacyjnymi są **ośrodki pomocy społecznej**, na szczeblu powiatowym – **powiatowe centra pomocy rodzinie**, a na szczeblu wojewódzkim – **regionalne ośrodki polityki społecznej**. Jednostki te współpracują z innymi publicznymi instytucjami z zakresu pomocy społecznej (np. z domami pomocy społecznej, urzędami pracy), a także z organizacjami pożytku publicznego zajmującymi się świadczeniem usług w zakresie pomocy społecznej.

Tabela 4. Wydatki samorządu terytorialnego na pomoc społeczną w latach 2006–2008 (w mld zł)

Wyszczególnienie	Ogółem			Gminy			Powiaty			Powiaty grodzkie			Województwa		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Pomoc społeczna	18,25	18,94	19,72	10,42	10,69	10,88	2,42	2,56	2,89	5,38	5,65	5,78	0,03	0,04	0,17
w tym:															
– placówki opiekuńczo-wychowawcze	0,89	0,95	1,05	0	0,01	0,01	0,5	0,52	0,56	0,39	0,42	0,48	0	0	0
– domy pomocy społecznej	2,40	2,19	2,56	0,07	0,1	0,14	1,35	1,41	1,6	0,62	0,67	0,82	0	0,01	0
– rodziny zastępcze	0,59	0,63	0,66	0	0	0	0,38	0,41	0,44	0,21	0,22	0,22	0	0	0
– świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	8,26	8,99	8,56	6,4	1,1	6,68	0	0	0	1,86	1,99	1,87	0	0	0,01
– zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe	1,77	1,71	1,99	1,12	7,0	1,36	0	0	0	0,65	0,61	0,63	0	0	0
– dodatki mieszkaniowe	1,18	1,06	0,85	0,6	0,53	0,43	0	0	0	0,58	0,53	0,42	0	0	0
– ośrodki pomocy społecznej	1,38	1,51	1,82	0,89	0,96	1,13	0	0	0	0,49	0,55	0,62	0	0	0,07
– usuwanie klęsk żywiołowych	0,49	0,03	0,05	0,49	0,03	0,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0
– pozostałe wydatki ^a	1,65	1,87	2,18	0,85	0,96	1,08	0,19	0,22	0,29	0,58	0,66	0,72	0,03	0,03	0,09
– pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ^b	1,52	1,72	2,2	0,08	0,09	0,21	0,5	0,55	0,69	0,41	0,47	0,59	0,53	0,61	0,71

^a Wydatki na ośrodki wsparcia, składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające świadczenia z pomocy społecznej, regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej, ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, centra integracji społecznej, usługi opiekuńcze, pomoc dla cudzoziemców czy dokształcanie i doskonalenie nauczycieli.

^b Według zastosowanej tu klasyfikacji część wydatków na pomoc społeczną nie znalazła się w grupie „pomoc społeczna” (dział 852) tylko w grupie polityki społecznej jako „pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (dział 853). Są to: środki wydatkowane w szczególności na żłobki, rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, specjalistyczne ośrodki szkoleniowo-rehabilitacyjne, renty socjalne oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne, a także usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Były one włączone do wydatków całkowitych na pomoc społeczną we wszystkich tabelach w tym artykule.

Źródło: obliczenia własne na podstawie szczegółowych danych Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Wydatki samorządu terytorialnego na bardzo zróżnicowane zadania z zakresu pomocy społecznej prezentowane poniżej dotyczą trzech ostatnich lat badanego okresu i zostały usystematyzowane zgodnie z obowiązującą klasyfikacją dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶.

Dynamika wydatków na pomoc społeczną, jak wynika z tych danych, była w latach 2007–2008 słabsza aniżeli dynamika całkowitych kosztów jednostek samorządu terytorialnego; dla kosztów pomocy społecznej był to wzrost w 2007 r. o 3,8%, dla kosztów całkowitych – 29,2%, a w 2008 r. odpowiednio wskaźniki to 4,1% i 12,4%. Tylko w dwóch grupach wydatków dynamika ta wahała się w dół w 2007 r.: w grupie zasiłków o 3,5% oraz w grupie usuwania skutków klęsk żywiołowych o 63,3%.

Największy udział w kwocie ogółem mają świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. W latach 2006–2008 wydatki te stanowiły odpowiednio 45,3%, 47,5% i 43,4% ogółu wydatków. Daleko za nią lokują się wydatki na domy pomocy społecznej z dość wyrównanym udziałem – ponad dwukrotnie niższym; co najmniej pięciokrotnie słabsze od nich udziały w wydatkach na pomoc społeczną cechują pozostałe grupy wydatkowe.

Najbardziej kosztowne zadania w zakresie pomocy społecznej związane z realizacją świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego realizują gminy. Stąd też w podmiotowej strukturze wydatków największy jest udział tego poziomu organizacyjnego samorządu w finansowaniu pomocy społecznej ogółem. Na drugim miejscu występują powiaty grodzkie. Dzieli je jednak od gmin blisko 50-procentowa różnica. W latach 2006–2008 łączny ich udział w finansowaniu pomocy społecznej wynosił około 80%. Daleko za nimi lokują się powiaty, jednak realizowane przez nie zadania są wysoce istotne: utrzymywanie domów pomocy społecznej oraz finansowanie rodzin zastępczych i placówek opiekuńczych. Wydatki na te zadania (powiatów i powiatów grodzkich) wynosiły w latach 2006–2007 około 20%.

Należy przypomnieć, że województwa samorządowe finansują zadania związane z szerzej rozumianą polityką społeczną; w sumie wydatków na politykę społeczną ogółem znaczenie tego poziomu szczebla samorządu terytorialnego jest marginalne.

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA POMOCY SPOŁECZNEJ PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

Samorząd terytorialny, realizując swoje zadania, dysponuje środkami finansowymi pochodzącymi ze źródeł własnych (są to podatki, opła-

ty lokalne oraz dochody z mienia), z udziałów w podatkach centralnych (tj. w PIT i CIT), z subwencji ogólnej i z dotacji celowej.

Nie ma udokumentowanej informacji, w jakim stopniu wydatki te wystarczają na pełną, a przynajmniej na satysfakcjonującą realizację zidentyfikowanych potrzeb, do zaspokajania których są zobowiązane poszczególne szczeble samorządu terytorialnego i/lub które chciałyby zaspokajać w określonej skali i w określonym czasie. Na taką ocenę nie pozwalają zapisy budżetowe ze względu na swój charakter. Brak też udokumentowanej informacji statystycznej o wnioskach dotyczących należnych świadczeń, wnioskach odrzuconych z braku środków finansowych. Części potencjalnych zadań własnych nie wprowadza się do planu lub ogranicza się ich realizację (co do skali, adresatów, wielkości świadczeń jednostkowych) wobec dochodów samorządu niewystarczających na pokrycie niezbędnych na nie wydatków. Brak jednak bazy danych dla statystycznej analizy takich zjawisk i procesów.

Luki informacyjne i trudności metodologiczne (których rozważanie przekraczałoby ramy tego artykułu) uniemożliwiają więc syntetyczną ocenę wpływu analizowanych wydatków samorządu terytorialnego na skuteczność jego działań w dziedzinie polityki społecznej, czy nawet w wybranym przez nas dziale – samopomocy społecznej. W opiniach eksperckich, samorządowych i po prostu obywatelskich skąpość środków finansowych nie pozwala na satysfakcjonującą skuteczność działań.

Warto natomiast zwrócić uwagę na znaczenie zróżnicowanych źródeł finansowego zasilania samorządu terytorialnego, ponieważ – naszym zdaniem – proporcje płynące z nich środków nie sprzyjają tej skuteczności, ograniczając samodzielność szczebli samorządu terytorialnego. Aktualną strukturę dochodów samorządu terytorialnego według czterech ich grup zawiera tab. 5.

Powyższa struktura ukształtowała się pod wpływem zmian wprowadzonych Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zmieniającą system zasilania finansowego gmin, powiatów i województw samorządowych⁷. Zwiększając udziały tych jednostek w podatkach centralnych CIT i PIT, przyczyniła się ona do dość istotnych – choć w zróżnicowanym stopniu radykalnych – zmian w wagach form i źródeł finansowania samorządu na wszystkich jego szczeblach. Zwiększyły się oczywiście udziały w podatkach centralnych, a zmniejszyły transfery z budżetu państwa. Dla przykładu, w 2003 r. z udziałów w podatkach centralnych pochodziło 12% dochodów gmin, 17% dochodów powiatów grodzkich, 1% dochodów powiatów i 12% dochodów województw samorządowych, natomiast w 2008 r. odpowiednio: 18%, 29%, 17% i prawie 45%. Trzykrotnie wzrosło więc ich znaczenie dla szczebla wojewódzkiego, siedmiokrotnie dla powiatów, blisko dwukrotnie dla powiatów grodzkich, a tylko w 50% w gminach.

Tabela 5. *Struktura dochodów samorządu terytorialnego według ich źródeł w 2008 r. (w %)*

Wyszczególnienie	Dochody własne	Udziały w PIT i CIT	Subwencja	Dotacje celowe
Gminy	31,1	18,2	32,0	18,7
Powiaty grodzkie	35,8	29,4	23,3	11,5
Powiaty	15,1	17,3	44,5	23,1
Województwa	13,8	44,7	17,9	23,5

Źródło: jak w tab. 3.

Równocześnie wystąpiło zmniejszenie dochodów samorządu terytorialnego z subwencji i dotacji celowych. I znowu, dla przykładu, w 2003 r. dochody z subwencji i dotacji celowych stanowiły 52,2% dochodów gmin, 47,3% – dochodów powiatów grodzkich, 88,7% – dochodów powiatów, 84,1% – dochodów województw samorządowych, a w 2008 r. odpowiednio: 50%, 35%, 67% i 41%. W znikomym stopniu dotknęło to gminy – spadek o około 3%, najsilniej zaś województwa – o 49%, a po około 25% w powiatach grodzkich i powiatach.

Nasuwa się pytanie, jak oddziałują takie zmiany na funkcjonowanie samorządu, a więc i na jego skuteczność. Zmianę systemu zasilania jednostek samorządu terytorialnego, polegającą na zwiększeniu dochodów w PIT i CIT w strukturze dochodów ogółem, należy ocenić pozytywnie. Świadczy ona bowiem o wzroście samodzielności polskiego samorządu terytorialnego, jednakże niesie ona również pewne zagrożenia, zwłaszcza w dobie recesji i stagnacji gospodarczej (Surówka 2008). Wiadomo przecież, że zapotrzebowanie na usługi w zakresie pomocy społecznej jest odwrotnie proporcjonalne do wzrostu gospodarczego. Ponadto wątpliwości budzić może traktowanie udziałów w podatkach centralnych (PIT i CIT) jako dochodów własnych samorządu terytorialnego. Przy aktualnej konstrukcji prawnej tego źródła zasilania finansowego władze samorządowe nie mają żadnego bezpośredniego wpływu na poziom tych dochodów.

Wątpliwości te nasilają się na przełomie lat 2008–2009, kiedy wzrasta bezrobocie. Powoduje to dodatkowe zapotrzebowanie na usługi z zakresu pomocy społecznej, a równocześnie następuje spadek dynamiki dochodów ogółem samorządu terytorialnego, spowodowany zmniejszeniem wpływów z PIT i CIT do budżetu państwa i budżetów samorządowych. Spadek ten będzie szczególnie widoczny na koniec 2009 r. z powodu obniżenia stawek PIT i złagodzenia przedziałów opodatkowania.

Zmniejszenie znaczenia transferów z budżetu państwa w dochodach samorządu terytorialnego nie objęło finansowania pomocy społecznej – wystąpiło tu zjawisko odwrotne. Z dotacji celowych finansowane są nie tylko zadania zlecone, ale również znaczna część zadań własnych gmin i powiatów. Tabela 6 przedstawia wydatki na pomoc społeczną gmin, powiatów grodzkich i powiatów oraz kwoty dotacji celowych z budżetu państwa w latach 2005–2008.

Tabela 6. *Wydatki na pomoc społeczną w gminach, powiatach grodzkich i powiatach a wielkość dotacji celowych z budżetu państwa w latach 2005–2008 (w mld zł)*

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	$\frac{2008}{2004} \times 100$
Gminy					
Wydatki na pomoc społeczną w tym dotacje na pomoc społeczną	7,8	10,4	10,7	10,9	140
– na zadania zlecone	6,0	8,5	8,7	8,7	145
– na zadania własne	5,1	7,3	7,6	7,4	145
– na zadania własne	0,9	1,2	1,1	1,2	133
Powiaty grodzkie					
Wydatki na pomoc społeczną w tym dotacje na pomoc społeczną	5,1	5,4	5,6	5,8	114
– na zadania zlecone	2,5	2,8	2,9	3,0	120
– na zadania zlecone	1,9	2,1	2,2	2,2	116
– na zadania własne	0,6	0,7	0,7	0,8	133
Powiaty					
Wydatki na pomoc społeczną w tym dotacje na pomoc społeczną	2,7	2,4	2,6	2,9	207
– na zadania zlecone	0,9	1,0	1,1	1,1	122
– na zadania zlecone	0,0	0,0	0,1	0,1	x
– na zadania własne	0,9	1,0	1,0	1,0	111

Źródło jak w tab. 3.

Z tabeli wynika, że około 80% wydatków gmin na pomoc społeczną pokrywanych jest z dotacji celowych. W przypadku powiatów grodzkich udział ten wynosi ponad 50%, a w przypadku powiatów – około 38%. Finansowanie dotacjami celowymi zadań własnych samorządu terytorialnego budzi szczególne wątpliwości. Występuje ono najostrzej w przypadku powiatów: dotacja pokrywa 100% (a ostatnio 90%) ich wydatków na pomoc społeczną, w gminach tylko 15%, a w powiatach grodzkich 24%–27%.

Dane dowodzą zatem znacznie wyższego w gminach niż w obydwu rodzajach powiatów wzrostu dotacji celowych z budżetu państwa na pomoc społeczną, przy czym na zadania własne nieco słabszego, ale równego temu w powiatach grodzkich. Trzeba wszakże pamiętać, że chodzi tu o różne kwoty: te przyznane powiatom grodzkim w 2008 r. stanowiły tylko 2/3 kwot uzyskanych przez gminy.

Za naszym stanowiskiem przemawiają głównie dwa argumenty. Po pierwsze, rozwiązanie to nie odpowiada zasadzie przyjętego modelu samorządu, w którym zadania własne mają być finansowane z własnych środków. W odniesieniu do zadań zleconych dotacja oznacza, że przekazując te zadania nie zabezpieczono na nie odpowiednich środków w ramach systemu poprzez któryś z właściwych mechanizmów systemowych. Po drugie, dotacja uzależnia samorząd od doraźnych decyzji dotującego organu rządowego, wprowadza elementy kontroli nad samorządem, jako że w przypadku niepełnego wydatkowania środków na konkretne, wskazane przez dotującego zadanie niewydatkowane kwoty należy mu zwrócić. Dlatego sądzimy, że należy wprowadzić inne rozwiązanie, które nie naruszałoby zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego i nie ograniczałoby jego skuteczności, co – jak sądzimy – powodują dotacje, a w szczególności na zadania własne samorządu. Nie oznacza to, że niedoceniaamy dość oczywistego faktu, iż aktualnie brak tych dotacji spowodowałby zaniechanie realizacji niektórych zadań samorządu i/lub ograniczenie ich zakresu. Chodzi nam o korektę systemu.

ZAKOŃCZENIE

Rozważania w tym artykule poświęcone zostały spojrzeniu na samorząd terytorialny w Polsce przez pryzmat jego finansów, głównie wydatków; one bowiem dotyczą zadań zrealizowanych. Wśród tych zadań na plan pierwszy – co widać w analizie struktury wydatków – wysuwa się polityka społeczna, a w jej ramach pomoc społeczna. Jak wynika ze zbadanych informacji statystycznych, częściowo zaprezentowanych w tabelach, pochłaniania ona coraz więcej środków finansowych wyraźnie i trwale dominując nad innymi zadaniami społecznymi samorządu. Wydaje się to w pełni uzasadnione: w nowoczesnym, demokratycznym państwie, gdzie obowiązuje zasada pomocniczości władzy centralnej wobec zdecentralizowanych organów organizacji społeczeństwa, samorząd terytorialny jest właściwym poziomem organizacyjnym dla świadczenia licznych usług społecznych, w tym i pomocy społecznej.

Przemyślenia jednakże wymaga podział odpowiedzialności za nią i źródeł finansowania, ujmowany w systemie zadań własnych i zleconych, a także we właściwościach ich realizacji przez poszczególne ogniwa systemu, a zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że w przypadku zadań społecznych (takich np. jak oświata i pomoc społeczna) niezbędne przy podziale zadań staje się zapewnienie wystarczających dochodów na zaspokajanie podstawowych potrzeb. Wprawdzie z istoty funkcji opiekuńczej wynika, że nie zawsze musi ona gwarantować świadczenia, jednakże w państwie o określonym poziomie rozwoju cywilizacyjnego podstawowe potrzeby w zakresie pomocy społecznej powinny być zabezpieczone. Można to zapewnić jedynie przy zachowaniu zasady adekwatności dochodów do zakresu realizowanych zadań w dziedzinie pomocy społecznej, w szczególności potrzeb o charakterze podstawowym.

W naszej analizie powstały wątpliwości co do możliwości skutecznej realizacji tej zasady na bazie aktualnie działającego w Polsce mechanizmu finansowania zadań samorządu terytorialnego. W szczególności chodzi o podział zadań samorządu na własne i zlecone oraz o źródła i formy zasilania samorządu terytorialnego. Nieuzasadnione wydaje się przesuwanie niektórych zadań z grupy zleconych do grupy własnych, traktowania niektórych środków finansowych jako własne, choć w istocie nie są takimi, ponieważ nie spełniają kryterium takiej przynależności, wreszcie nieadekwatność wielkości środków do zadań, które mają finansować.

Wśród słabości form finansowania na podkreślenie i zmiany zasługują zwłaszcza – naszym zdaniem – dotacje na zadania własne. Narzędziem umożliwiającym sfinansowanie takich zadań powinna być subwencja na zadania z zakresu pomocy społecznej, skonstruowana np. na wzór subwencji oświatowej i mająca charakter zobjektywizowa-

nego, a nie uznaniowego – jak w przypadku dotacji celowych – źródła dochodów. (Algorytm liczenia subwencji odrębnej dla gmin i powiatów mógłby uwzględniać takie elementy, jak np. liczba osób w wieku poprodukcyjnym, liczba osób niepełnosprawnych, liczba bezrobotnych, liczba osób przebywających w domach pomocy społecznej, dzieci w rodzinach zastępczych itp.).

Wprowadzenie takiej subwencji wymagałoby oczywiście dokonania nowej repartycji dochodów pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz zmieniłoby struktury dochodów samorządu terytorialnego w Polsce.

¹ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (t.j. DzU nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny i ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (DzU nr 17, poz. 78).

³ Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (DzU nr 105, poz. 509).

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 91, poz. 408).

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU nr 64, poz. 593).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych z dnia 14 czerwca 2006 r. (DzU nr 107, poz. 726 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 113 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

LITERATURA

Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Ministerstwo Finansów (2008), *Sprawozdania roczne z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2007*, dostępne na stronie: <<http://www.mf.gov.pl>>.

Sprawozdania Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 1999–2009 (2009), Warszawa, dostępne na stronie: <<http://www.rio.gov.pl>>.

Surówka K. (2008), *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań bieżących po 2003 r.*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

SUMMARY

The paper presents the scope, dynamics and structure of the Polish self-governments, focusing on the period after '04, i.e. after the new legislation on social assistance. Then, the author considers forms of the self-governments financing and takes into account their effectiveness ending with suggestion concerning substituting donations with subventions.