CZĘŚĆ PIĄTA

KRYSTYNA PIOTROWSKA-MARCZAK

O ROZWOJU INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ W WARUNKACH SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ

1. Nurt przemian obejmujących gospodarkę wymaga wszechstronnego rozpatrzenia wszystkich jej elementów. Jednym z ważnych ogniw gospodarki jest infrastruktura społeczna, rozumiana jako „zespół urządzeń publicznych zaspokajających potrzeby socjalne, oświatowe i kulturalne ludności, służących postępowi społecznemu"[1]. Ma ona wiele cech specyficznych, z których najistotniejszymi z punktu widzenia przestrzennych implikacji są: konieczność konsumowania usług wchodzących w skład infrastruktury w miejscu ich świadczenia, konieczność dostosowania urządzeń infrastruktury do warunków lokalnych i związek ze strukturą administracyjną kraju[2]. Wymienione cechy infrastruktury społecznej wynikają ściśle z jej przedmiotowego zakresu. W literaturze zgodnie twierdzi się, że w skład infrastruktury społecznej wchodzą urządzenia w dziedzinie oświaty, ochrony zdrowia, kultury oraz rekreacji i kultury fizycznej. Urządzenia te tworzą w skali kraju sieć infrastruktury społecznej[3]. Natomiast zasięg działania poszczególnych instytucji tej infrastruktury jest różny i zwęża się od krajowego, poprzez regionalny do lokalnego.

Zarówno obserwacje niesystematyczne, jak i pogłębione badania wykazują, że występuje wyraźne przestrzenne zróżnicowanie infrastruktury społecznej w przekroju wojewódzkim. Szczególne nasilenie tego zjawiska miało miejsce po reformie administracyjnej przeprowadzonej w 1975 r. Obserwuje się zdecydowanie wyodrębniające się pod względem poziomu rozwoju dwie grupy województw. Dane empiryczne wykazują, że różnice poziomu rozwoju społecznego w obu grupach województw mają się do siebie, jak 1:2[4]. Przytoczone dane wskazują na istniejące dysproporcje, mimo że nie uwzględniają wielu innych, a szczególnie trudno mierzalnych czynników, takich jak np. dostępność do urządzeń infrastruktury[5]. Ponadto takie sumaryczne ujęcie nie daje

---

[1] Infrastruktura społeczna w Polsce. Stan i perspektywy. Red. K. Podoski. PWE. Warszawa 1978, s. 22.

[2] Tamże, s. 29 - 31.

[3] Por. **J. Sobiech**: Finansowanie sfery usług społecznych gospodarki terenowej. W: Finanse gospodarki terenowej. Red. J. Wierzbicki. PWE. Warszawa 1989, s. 284.

[4] **M. Wypych**: Uprzemysłowienie, rozwój gospodarczy i społeczny Polski w ujęciu przestrzennym. Wiadomości Statystyczne 1981, nr 2.

[5] Por. **H. Sochacka-Krysiak, M. Pietrewicz**: Gospodarka terenowa. PWE. Warszawa 1982, s. 73.

poglądu na temat zróżnicowania w obrębie poszczególnych kategorii usług wchodzących w skład infrastruktury społecznej.

Szczegółowe badania przeprowadzone w ochronie zdrowia wykazują, że dystanse dzielące poszczególne województwa od stanu pełnego nasycenia (przy poziomie wskaźnika 100) usługami z tej dziedziny, mierzone za pomocą syntetycznego wskaźnika, są bardzo wyraźne, chociaż omawiane zjawisko jest zmienne w czasie. Przytoczone badania wykazały, że: „W pierwszej grupie o stosunkowo najlepiej rozwiniętej infrastrukturze uplasowały się jedynie dwa województwa – łódzkie (66,7%) i gorzowskie (66,7%). W grupie drugiej, w której stan infrastruktury oscyluje w granicach 50 - 59,9%, znalazły się 24 województwa, skupiające się poza nielicznym wyjątkami w pasie zachodnim, północnym i południowym. Pozostała grupa województw o najwyższych niedoborach infrastrukturalnych składa się z 23 województw głównie Polski centralnej i wschodniej [...]. Można więc zauważyć, że rozpiętość pomiędzy najlepszymi a najgorszymi województwami sięga 26 punktów”[6]. Po dziesięciu latach, a więc po 1985 r., przedstawiony wyżej poziom utrzymał się, ale dokonały się pewne przemieszczenia, polegające na zmianie pozycji niektórych województw, dotyczy to głównie województw zachodnich (bez poznańskiego i szczecińskiego), gdzie nastąpił wzrost nasycenia w urządzenia infrastruktury ochrony zdrowia. Obserwowano także i przesunięcie w dół, np. niektórych województw znajdujących się poprzednio w grupie średnich, takich jak rzeszowskie czy gdańskie. Związane jest to m.in. z niewykonaniem w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych żadnego z wieloletnich planów inwestycyjnych w ochronie zdrowia. „Występujące dysproporcje w rozmieszczeniu infrastruktury tylko w nielicznych wypadkach dają się tłumaczyć pełnieniem przez określone województwa roli regionalnych czy krajowych centrów medycznych. Faktycznie jednak występujące nadmierne zróżnicowanie zdaje się wynikać z braku konsekwentnej polityki państwa, zmierzającej do uruchomienia procesów wyrównawczych”[7].

Innym przykładem przestrzennego zróżnicowania infrastruktury społecznej według województw jest oświata. Chociaż pełnego porównania z ochroną zdrowia nie można zrobić, nie ma bowiem w tym obszarze wyników analogicznych badań, to warto podać ilustrację opartą na pojedynczych wskaźnikach infrastruktury w tej dziedzinie. O ile wskaźnik liczby uczniów na oddział w szkołach podstawowych nie wykazuje wyraźnego terytorialnego zróżnicowania, gdyż obowiązujące w tym zakresie normy są obligatoryjne, to już np. wskaźnik sal gimnastycznych w szkołach cechuje znaczne zróżnicowanie. Na 382 szkoły w województwie stołecznym warszawskim były 353 sale gimnastyczne, a w województwie pilskim na 158 szkół było 67 sal gimnastycznych[8]. Taki stan niewątpliwie przyczynia się do ograniczenia sprawności nauczania w całym kraju i prowadzi do zróżnicowania jakości kształcenia[9]. Generalnie biorąc, prowadzone badania wykazały, że lepiej rozwiniętą całą infrastrukturę społeczną mają wojewódz-

[6] **W. Szrajber**: Infastrukturalne przesłanki repartycji środków społecznego funduszu spożycia w ochronie zdrowia. Zeszyty Naukowe WSI w Opolu nr 145, z. 19. Opole 1988, s. 195.

[7] **W. Szrajber**: Obiektywne wyznaczniki dostępności do usług ochrony zdrowia (maszynopis, w druku w Instytucie Śląskim w Katowicach, s. 14).

[8] Rocznik Statystyczny Szkolnictwa 1981/82. GUS. Warszawa 1982, s. 64, 69.

[9] Potwierdzają to badania prowadzone przez ośrodek gdański: Infrastruktura społeczna, s. 160.

twa, których centrami są małe miasta nie wyłączone z województwa[10]. Najniższy poziom mają województwa „nowe", tj. utworzone po 1975 r.

Przedstawione dane nie upoważniają jednak do twierdzenia, że w przyszłości należy skoncentrować się na niwelacji zobrazowanych różnic, prowadzić to bowiem mogłoby do stagnacji rozwoju dotychczas lepiej rozwiniętych regionów[11]. Może się bowiem okazać, że zróżnicowanie absolutne byłoby zjawiskiem niekorzystnym. Chodzi zatem o to, aby istniejący stan stwarzał podstawę do zabezpieczenia potrzeb społecznych w omawianych dziedzinach, przy zróżnicowaniu warunkach i zapotrzebowaniu poszczególnych wyodrębnionych przestrzennie jednostek lokalnych. Nie chodzi tu o powierzchownie rozumiany egalitaryzm, lecz o usazadnione potrzebami zróżnicowanie rozwoju infrastruktury społecznej[12]. W takim ujęciu wydaje się niezbędne zwrócenie uwagi na konieczność synchronizacji między potrzebami a stanem i perspektywami rozwoju infrastruktury. Należy jednak pamiętać, że w grę wchodzi tu wiele czynników interweniujących.

Rozmieszczenie przestrzenne odgrywa, jak wiadomo, ważną rolę, ale obok tego nie mniej istotny jest poziom i efektywne wykorzystanie środków materialnych i pieniężnych pozostających do dyspozycji jednostek świadczących usługi. Ponadto niewątpliwie istotną rolę odgrywa stopień zaangażowania i sprawnego działania władzy i administracji terenowej[13]. W tym też układzie trzeba rozpatrzyć zadania samorządu lokalnego w odniesieniu do infrastruktury społecznej.

2. Biorąc pod uwagę związek infrastruktury społecznej z potrzebami społecznymi wydaje się, że najlepsze rozeznanie stopnia i rodzaju zaspokajanych potrzeb mogą mieć najniższe organa władzy i administracji terytorialnej. Wynika to z możliwości lepszego w tym przypadku rozpoznania, wynikającego z bezpośredniej znajomości specyfiki danego, przestrzennie wyodrębnionego obszaru.

Rozpatrywanie roli samorządu lokalnego w kształtowaniu struktury społecznej wymaga: po pierwsze, usytuowania bezpośredniego kierowania procesem świadczenia usług społecznych na szczeblu podstawowym[14]; po drugie, zapewnienia właściwych na tym szczeblu warunków racjonalnej gospodarki finansowej instytucji świadczących usługi. Oba te warunki wiążą się ściśle z procesami zarządzania, pierwszy zostanie tu jednak pominięty, drugi, stanowiący problem finansowy, zostanie szerzej naświetlony.

Punktem wyjścia do rozważań prowadzonych w tym zakresie jest stwierdzenie, że sytuacja finansowa formalnie wyodrębnionych jednostek terytorialnych jest znacznie zróżnicowana. Wykazują to przeprowadzone badania[15] oparte na syntetycznym wskaźniku sytuacji finansowej, na który składają się cztery wskaźniki cząstkowe: dochody własne do dochodów ogółem, wydatki ogółem per capito, wydatki inwestycyjne budżetu w stosunku do wydatków budżetowych ogółem oraz nadwyżka budżetowa

[10] Tamże, s. 152.

[11] Por. szerzej **H. Sochacka-Krysiak, M. Pietrewicz:** Gospodarka, s. 73.

[12] **J. Sobiech:** Finansowanie sfery usług, s. 303.

[13] Por. **H. Sochacka-Krysiak, M. Pietrewicz:** Gospodarka s. 63.

[14] Por. **J. Sobiech:** Finansowanie sfery usług, s. 297.

[15] **P. Swaniewicz:** Społeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce. Uniwersytet Warszawski. Warszawa 1989, s. 22, 27.

z lat ubiegłych w stosunku do liczby ludności. Jednostkami o najwyższej wartości powyższego wskaźnika są małe miasta – satelity w pobliżu wielkich aglomeracji, małe miasta z dużymi zakładami przemysłowymi, gminy turystyczne, zwłaszcza położone nad morzem. Z kolei do jednostek z najgorszą sytuację finansową należą gminy otaczające miasta średniej wielkości. Rozpatrując ten wskaźnik w wymiarze przestrzennym okazuje się, że jednostki położone w centralnej i południowo-wschodniej Polsce są w stosunkowo gorszej sytuacji, natomiast miasta położone w Polsce zachodniej oraz miasta stanowiące województwa miejskie są w bardzo dobrej sytuacji finansowej[16]. Przytoczone wyniki badań wyraźnie świadczą o zdecydowanie różnych możliwościach poszczególnych jednostek terenowych w prowadzeniu racjonalnej polityki w dziedzinie infrastruktury społecznej, opartej na własnych możliwościach finansowych.

Istniejące do tej pory ograniczenia finansowe budżetów terenowych wynikały przede wszystkim z przyjętego podziału zadań między organy centralne i terenowe. Szczebel centralny zastrzegał sobie te dziedziny, których stopień samofinansowania był wyższy, finansowanie budżetowe pełniło rolę uzupełniającą. Natomiast budżety terenowe finansowały w większości usługi społeczne, które były świadczone nieodpłatnie ludności. Stało się to przyczyną deficytowości wielu budżetów terenowych, głównie na szczeblu gminy[17]. Deficytowość tę pogłębia podział dochodów między budżet centralny i budżety terenowe. Dochody własne budżetów terenowych są zróżnicowane. Wynika to w głównej mierze z rozmaitego potencjału finansowego przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terenie, które stanowią główne źródło zasilania budżetów terenowych[18].

Rozpatrując racjonalność gospodarki budżetowej organów terenowych nie można pominąć problemu ich samodzielności w tym zakresie. W piśmiennictwie rozróżnia się często pojęcia samofinansowania i samodzielności finansowej. Samofinansowanie oznacza gospodarkę finansową opartą na własnych dochodach, które mogą być uzyskiwane z różnych źródeł i na różnych zasadach. Natomiast samodzielność finansowa nie wiąże się koniecznie z występowaniem własnych dochodów, może bowiem polegać na swobodzie dysponowania środkami przydzielonymi z budżetu państwa.

W tym drugim przypadku rozróżnia się czasem samodzielność dochodową, wydatkową i mieszaną[19]. W przypadku samodzielności dochodowej mamy zagwarantowaną możliwość zwiększania dochodów, uzyskiwanych z różnych źródeł wieloma metodami. W ramach samodzielności wydatkowej dochody rozpatruje się jako dane, a występuje swoboda w sposobie i kierunkach ich wydatkowania. Przypadek trzeci jest połączeniem obu wymienionych sytuacji. Oparcie gospodarki terenowej na samofinansowaniu oznacza równocześnie jej samodzielność finansową zarówno dochodową, jak i wydatkową. Równoczesne występowanie gospodarki poruczonej organom terenowym, wiążące się z zagwarantowaniem im odpowiednich środków z budżetu państwa, oznacza

---

[16] Tamże, s. 80.

[17] Por. **H. Sochacka-Krysiak**: Budżetowe i pozabudżetowe finansowanie rozwoju gospodarki terenowej. Finanse 1988, nr 11 - 12, s. 2.

[18] Por. **H. Sochacka-Krysiak**: Problemy zewnętrzne zasilania budżetów terenowych. Finanse 1989, nr 4.

[19] **W. Konieczny**: Samodzielność finansowa rad narodowych. Finanse 1989, nr 2 - 3, s. 48.

samodzielność finansową tych organów ograniczoną jedynie do smodzielności wydatkowej.

Jak wykazują badania, samodzielność organów terenowych w ich gospodarce finansowej jest obecnie bardzo ograniczona[20]. W opinii bezpośrednich realizatorów gospodarki budżetowej ważniejsza jest samodzielność dochodowa niż wydatkowa, na nią kładzie się wyraźny akcent i w wielu przypadkach utożsamia z samodzielnością w ogóle[21]. Obok tego podkreśla się silnie konieczność stabilizacji sytuacji finansowej organów terenowych, szczególnie w odniesieniu do dochodów budżetowych tych organów. Trudno przewidzieć, czy i w jakim zakresie ulegnie zmianie sytuacja finansowa organów terenowych po roku 1990, w każdym razie w roku 1990 nie stwarza ona właściwej podstawy prowadzenia przez nie właściwej polityki rozwoju gospodarki terenowej, a w szczególności rozwoju infrastruktury społecznej.

3. Przedstawiony stan infrastruktury społecznej i związane z tym istotne luki w możliwości zaspokojenia potrzeb w tej dziedzinie prowadzą do oczywistego wniosku o konieczności dokonania gruntownych zmian. Wymaga to ustalenia założeń konkretnych przekształceń w tym zakresie oraz ustalenia strategii postępowania, a następnie określenia systemu gospodarki finansowej organów terenowych w dziedzinie infrastruktury społecznej.

Generalnie rzecz biorąc, strategia rozwoju władzy lokalnej, zgodnie z sugestią zawartą w literaturze przedmiotu[22], może pójść w dwóch kierunkach: 1) zachowania równowagi lokalnej, o czym decyduje struktura ekonomiczna jednostek wchodzących w skład danego układu przestrzennego, 2) zróżnicowania opartego na różnych opcjach politycznych, biorąc pod uwagę związki władzy lokalnej z partiami politycznymi.

Rozwiązania polskie wyraźnie zmierzają do rozwiązań zbliżonych do modelu pierwszego. Jest to zgodnie z rozpowszechnioną kiedyś ideą egalitaryzmu, a obecnie sprawiedliwości społecznej.

Propozycje występujące w tym zakresie, uwzględniające doświadczenia krajów zachodnich[23], można sprowadzić do następujących: poszukiwania nowych źródeł dochodów budżetów terenowych, redukcji wydatków budżetowych przez ograniczenie zakresu podejmowanej działalności, przy poprawie efektów tej działalności. W polskich warunkach należałoby do tego dodać konieczność pozostawienia gospodarzom terenu możliwości podejmowania decyzji, które zabezpieczałyby zaspokojenie regionalnych potrzeb, co jest w innych krajach tak oczywiste, że nie uznaje się za potrzebne formułowanie takiego postulatu.

Wydaje się, że warunki te może najlepiej spełnić samorząd lokalny, przy zastrzeżeniu, że zostanie wyposażony w odpowiednie uprawnienia i właściwe instrumentarium środków, umożliwiające działania zgodne z założonym lokalnym programem. Wymaga to dobrze zorganizowanej gospodarki finansowej samorządu lokalnego i dlatego trze-

---

[20] W. Konieczny: Samodzielność, s. 49.

[21] Tamże, s. 53, 54.

[22] Por. P. Swaniewicz: Społeczno-ekonomiczne, s. 31.

[23] Tamże, s. 28.

ba poświęcić jej wiele uwagi. Niniejsze rozważania traktuję jako punkt wyjścia do dalszej dyskusji na ten temat.

Pierwsze pytanie w tym zakresie dotyczy systemu zasilania finansowego, rozróżniając dochody własne, wyrównawcze i obce.

Postulowane zwiększenie dochodów własnych samorządu terytorialnego wiąże się z koniecznością rozszerzenia gospodarki terenowej. Oznacza to konieczność tworzenia lokalnych jednostek gospodarczych w postaci przedsiębiorstw, które związane byłyby nie tylko przestrzennie, ale także ekonomicznie z lokalną władzą. Jest to zarówno problem ich powiązania z władzą lokalną przez system podatków, jak i problem rozbudowy infrastruktury społecznej z nadwyżek finansowych tych przedsiębiorstw. Stanowiłoby to swoistą formę sponsorowania przez przedsiębiorstwa tej sfery działalności władzy lokalnej. Za szczególnie do tego predestynowane można byłoby uznać przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości.

Należy sobie zdawać przy tym sprawę z tego, że o samofinansowaniu samorządów lokalnych, w pełnym tego słowa znaczeniu, nie może być mowy, gdy sytuacja ekonomiczna i gospodarcza poszczególnych jednostek jest znacznie zróżnicowana, a więc gdy pojawia się potrzeba zasilania wyrównawczego budżetów samorządowych z budżetu państwa. W literaturze zwraca się uwagę na słabe strony udziałów budżetów samorządowych w dochodach budżetu państwa[24]. Najwłaściwszym jego narzędziem są moim zdaniem dotacje, zwłaszcza celowe, z budżetu państwa, przy właściwym odniesieniu ich poziomu.

Warto tu przytoczyć następujący pogląd: „Obiektywizacja dotacji musi [...] uwzględniać nie tylko proste znamiona zewnętrzne potrzeb poszczególnych jednostek terytorialnych [...], lecz także i pożądany stan infrastruktury społecznej oraz poziom rozwoju ekonomicznego, a dodatkowo własne możliwości finansowania potrzeb przez rady narodowe"[25]. Nasuwa się jednak pytanie, jak przełożyć tę zasadę ogólną na konkretną metodę postępowania. Można tu powołać się na rozwiązania stosowane w Jugosławii. Opierają się one na metodzie relatywizacji, której istotą jest odnoszenie sytuacji każdej jednostki lokalnej do poziomu średniego dla całego państwa. Operuje się tu porównaniem wskaźnika wydatków na jednego mieszkańca w skali lokalnej i kraju. Różnica wyznacza minimalny poziom wyrównania. Metodę tę można uznać za racjonalną i zgodną z zasadą sprawiedliwości społecznej pod warunkiem, że oba wymienione wskaźniki będą opierane na rzeczywistych danych, co wymaga nie tylko rzetelności, ale także zastosowania nowoczesnej techniki, a zwłaszcza odpowiedniego rozpowszechnienia wiedzy w dziedzinie informatyki[26].

Ustalenie minimalnego poziomu wyrównania nie oznacza, że nie można zwiększać dotacji, gdy państwo rozporządza wystarczającymi środkami finansowymi. Trzeba tu jednak zastrzec, że zaaprobowanie takiego rozwiązania powinno się wiązać z jego stabilizacją w dłuższym, przynajmniej kilkuletnim, okresie. W przeciwnym bowiem przypadku nie byłoby możliwe realizowanie jakiejkolwiek racjonalnej polityki rozwoju poszczególnych regionów.

---

[24] Por. **H. Sochacka-Krysiak**: Problemy, s. 16.

[25] **H. Sochacka-Krysiak**: Budżetowe, s. 8.

[26] Tamże, s. 21.

Natomiast przy niedoborach finansowych państwa można regulować poziom dotacji przez określanie zakresu zadań realizowanych w poszczególnych jednostkach lokalnych. Poziom dotowania nie może się jednak opierać na narzuconym schemacie, powinien wynikać z pertraktacji prowadzonych z samorządami lokalnymi, zwłaszcza gdy nie ma potrzeby prowadzenia wszystkich urządzeń infrastruktury społecznej w każdej jednostce lokalnej.

Wiążą się z tym dalsze problemy, jak możliwości zaciągania przez jednostki władzy lokalnej, wyposażone w osobowość prawną, kredytów. Warunkiem niezbędnym jest jednak wyodrębnienie własnościowe majątku komunalnego, będzie on bowiem zabezpieczeniem zaciąganych kredytów.

4. W konkluzji niniejszych rozważań należy stwierdzić, co nastepuje:

1) samorządy lokalne, mające osobowość prawną i samodzielne pod względem finansowym, powinny zapewniać zaspokojenie potrzeb lokalnych przez podstawowe urządzenia infrastruktury społecznej;

2) przywrócenie samorządów lokalnych stwarza szansę wyrównania dysproporcji w rozwoju infrastruktury społecznej w kraju;

3) rola samorządów lokalnych w dziedzinie infrastruktury sprowadza się do precyzyjnego ustalenia potrzeb w tej dziedzinie i zabezpieczenia środków materialnych i pieniężnych na ich zaspokojenie;

4) samorządy lokalne mogą się specjalizować, zgodnie z istniejącymi warunkami naturalnymi, w jakiejś dziedzinie infrastruktury społecznej, rozbudowując urządzenia służące zaspokojeniu potrzeb mieszkańców w tym zakresie nie tylko w obrębie własnej, ale także innych jednostek lokalnych;

5) właściwe wypełnianie tej roli przez samorządy lokalne wymaga ich samodzielności finansowej, zarówno w obrębie dochodów, jak i wydatków;

6) konieczne jest dokonanie właściwego doboru źródeł i form występowania dochodów własnych, z powiązaniem lokalnych jednostek gospodarczych z konkretnymi samorządami nie tylko w trybie podatkowym, ale także w formie „mecenatu" odnoszącego się do rozwoju infrastruktury będącej w gestii władzy lokalnej;

7) zasada sprawiedliwości społecznej wymaga stosowania celowych dotacji wyrównawczych do budżetów samorządowych z budżetu państwa, opartych na wskaźnikach relatywizowanych do wielkości średnich dla całego kraju;

8) zabezpieczeniem dla kredytów zaciąganych przez samorządy lokalne powinno być mienie komunalne.

Przedstawione tu postulaty nie są kompletne, mogą jednak stanowić punkt wyjścia do dyskusji o rozwoju infrastruktury społecznej w warunkach samorządności lokalnej.