JAN SOBIECH

USŁUGI SPOŁECZNE I ICH FINANSOWANIE W GOSPODARCE SAMORZĄDOWEJ

1. Usługi społeczne są tradycyjnym przedmiotem działalności władz terenowych, stąd też model prawnoustrojowy tych władz ma podstawowe znaczenie dla systemu kierowania tymi usługami. Model prawnoustrojowy władz lokalnych podlega obecnie zasadniczej przebudowie[1]. Trudno przewidzieć, jaki ostateczny kształt przybiorą rozwiązania systemowe wypływające z modelu samorządowego władz lokalnych, prawdopodobnie jednak przez jakiś jeszcze czas następować będzie ewolucyjne przechodzenie od modelu tych władz ukształtowanego w okresie powojennym w kierunku samorządności.

Zmiana modelu prawnoustrojowego władz lokalnych pociągać będzie za sobą zmianę dotychczasowego zakresu przedmiotowego działalności tych władz. Można przyjąć, z pewnym uproszczeniem, tezę, że wraz z wprowadzeniem samorządu terytorialnego – ze wszystkimi jego cechami, takimi zwłaszcza, jak: dostosowywanie zakresu działalności władz lokalnych do ich możliwości finansowych, terytorialne zróżnicowanie stopnia zaspokajania potrzeb lokalnych itp., wystąpi ograniczenie zakresu własnej działalności omawianych władz. Może się to odnosić do działalności w sferze usług społecznych, która jeśli nawet nie w całości, to w znacznej części może stracić swój dotychczasowy charakter działalności usługowej, prowadzonej w ramach gospodarki terenowej. Nastąpi to zarówno wówczas, gdy ograny państwowe będą kierować rozwojem i funkcjonowaniem usamodzielnionych instytucji sfery usług społecznych, jak i wtedy, gdy zwiększy się rola mechanizmu rynkowego w tej sferze, a także wówczas, gdy w poszczególnych dziedzinach sfery usług społecznych znajdą zastosowanie specyficzne dla tych dziedzin rozwiązania (np. jeśli rozwinie się model ubezpieczeniowy opieki zdrowotnej itp.).

Na to, czy i w jakim zakresie sfera usług społecznych pozostanie w dalszym ciągu przedmiotem działalności lokalnych władz samorządowych, będą w zasadniczy sposób wpływać przyjęte rozstrzygnięcia systemowe, odnoszące się do samorządowego ustroju tych władz. Zarówno wprowadzone już rozwiązania systemowe, jak i dotychczasowy stan dyskusji na temat pożądanego samorządowego ustroju władz lokalnych nie pozwalają na jasne wyobrażenie kształtu tego ustroju. Dyskusja na temat możliwości i potrzeby rozwoju samorządności terenowej pojawiała się w Polsce powojennej wielo-

[1] Ustawa z 8.3.1990 o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. nr 16 poz. 94; ustawa z 8.3.1990 o samorządzie terytorialnym. Dz.U. nr 16 poz. 95.

krotnie, a nasiliła się po 1980 r. głównie w środowisku prawników[2], a w mniejszym stopniu także ekonomistów[3].

W dyskusji tej wystąpił brak zgodności co do sposobu rozumienia samorządu terenowego jako instytucji prawnoustrojowej. W ujęciu tradycyjnym samorząd jest przeciwstawiany państwu, co wyraża niezależność samorządu terenowego kierującego się interesem lokalnym od władz państwowych realizujących interes publiczny (w zakresie wykraczającym poza zakres interesu lokalnego). Gdyby ta tendencja w sposobie rozumienia samorządu terenowego przeważyła i wywarła decydujący wpływ na przyjęte po roku 1990 rozwiązania systemowe, to musiałoby – jak się wydaje – nastąpić znaczne zawężenie zakresu jego działalności, z uzależnieniem granicy własnej działalności gospodarczej i usługowej samorządowych władz terenowych od interesu lokalnego[4].

Poważnym i budzącym liczne kontrowersje problemem jest sprowadzenie samorządu terenowego wyłącznie do miast i gmin. Doprowadzi to do wyodrębnienia się z jednolitej dotychczas państwowej sfery usług społecznych usług organizowanych przez samorządy lokalne i ich związki oraz usług organizowanych przez władze państwowe, a także do znacznego zróżnicowania sytuacji w zakresie usług społecznych samorządów miast rozmaitej wielkości i samorządów gmin wiejskich. Zakres tych usług w gminach miejskich będzie stosunkowo szeroki (zwłaszcza w dużych miastach), a w gminach wiejskich najczęściej bardzo wąski.

Pozostawienie usług społecznych jako przedmiotu działalności samorządowej będzie więc powodować, przynajmniej w pierwszym okresie, konieczność powoływania związków międzykomunalnych do wspólnego organizowania usług społecznych i prowadzenia odpowiednich urządzeń i instytucji infrastrukturalnych z tego zakresu. Związki międzykomunalne, powoływane dla prowadzenia tego rodzaju instytucji, uzyskiwałyby zapewne w przyszłości tak rozległy przestrzennie zasięg, że zaginęłaby zasadnicza przesłanka samorządności lokalnej, jaką jest działanie zgodnie z lokalnym interesem. Co więcej, rozwojowi samorządności lokalnej towarzyszy w wielu dziedzinach sfery usług społecznych tendencja do usamodzielnienia instytucji usługowych, których działalność podlegałaby regulacji ze szczebla rządowego. Tendencja ta może w przyszłości stać się dodatkową przesłanką wyłączenia niektórych dziedzin sfery usług społecznych z działalności samorządowej władz terenowych.

2. Oparcie ustroju władz lokalnych na zasadach samorządności łączy się z wyodrębnieniem własności samorządowej z własności państwowej. Rzeczywiste znaczenie przywrócenia mienia komunalnego dla rozwoju samorządności lokalnej zależeć będzie

---

[2] Wielość wypowiedzi zmusza do pominięcia odpowiedniego zestawienia bibliograficznego w tym opracowaniu.

[3] Orientację na temat dyskusji prowadzonej na ten temat przez ekonomistów daje m.in. zbiór artykułów zawarty w pracy: Finansowe podstawy rozwoju samorządności terytorialnej. Red. J. Wierzbicki. Zeszyty Naukowe AE nr 130. Poznań 1985.

[4] Wyodrębnienie interesu lokalnego, a zwłaszcza przeciwstawienie tego interesu interesowi publicznemu może być uznane za dyskusyjne (podobnie jak dyskusyjne było spotykane w przeszłości oddzielenie preferencji lokalnych od preferencji publicznych). Problematykę interesu publicznego i interesu lokalnego w gospodarce terenowej rozpatruje **M. Kulesza**: Administracyjno-prawne uwarunkowania polityki przestrzennej. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 1987, s. 37 i n.

od przyjętych w tym zakresie rozwiązań prawnych[5], dotyczących pozycji Skarbu Państwa w stosunku do własności samorządowej. Zarówno problematyka Skarbu Państwa, jak i własności państwowej jako kategorii ekonomicznej i kategorii prawnej była dotychczas dyskutowana prawie wyłącznie w kontekście usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych. Dyskusja ta nie doprowadziła do zgodności poglądów, zdaje się jednak w niej przeważać pogląd o odrębności własności poszczególnych przedsiębiorstw państwowych (przynajmniej w odniesieniu do przedsiębiorstw skomercjalizowanych we właściwym tego pojęcia znaczeniu). Odrębność własności samorządowej powinna być jeszcze bardziej oczywista ze względu na dużo wyraźniejszą odrębność podmiotu tej własności, z drugiej jednak strony zaciera tę odrębność ciągle jeszcze występująca pewna enigmatyczność samorządu terytorialnego jako instytucji prawnoustrojowej, a zwłaszcza brak wyraźnej relacji między państwem i samorządem (administracją rządową i administracją samorządową). W przeszłości niedoceniano – jak się wydaje – znaczenia problematyki własnościowej dla procesów decentralizacji terenowej, a obecnie wiąże się zbyt daleko idące nadzieje z możliwościami oparcia procesów usamodzielnienia władz lokalnych na wyodrębnionym mieniu komunalnym.

Odrębność własności samorządowej (komunalnej) powinna stanowić zasadniczą przesłankę przebudowy systemu kierowania sferą usług społecznych. Wraz z komunalizacją państwowych instytucji usługowych tej sfery (objęcia ich własnością komunalną) nie da się kierować ze szczebla centralnego tymi instytucjami w taki sam sposób i przy zastosowaniu takich samych mechanizmów i instrumentów, jak instytucjami państwowymi. Poważnym problemem staje się w związku z tym prawne ustalenie, które z państwowych instytucji i urządzeń sfery usług społecznych powinny stać się instytucjami i urządzeniami komunalnymi, a więc przechodzącymi we władanie samorządów lokalnych, a które pozostaną nadal instytucjami i urządzeniami państwowymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

Problem ten nabiera innego jeszcze znaczenia w odniesieniu do tych instytucji usługowych, które mają formę przedsiębiorstw państwowych, a więc charakteryzują się – przynajmniej formalnie – znacznym stopniem wyodrębnienia majątkowo-funduszowego. Trzeba bowiem rozstrzygnąć, czy przedsiębiorstwa te utracą swe prawa podmiotowe na rzecz samorządów terytorialnych i zostaną w ten sposób de facto zrównane z podmiotami gospodarki budżetowej czy też podlegać będą w okresie transformacji ustrojowej takim samym przekształceniom, jak wszystkie inne przedsiębiorstwa państwowe, czego nie da się pogodzić z charakterem gospodarki samorządowej.

Postawione tu problemy nie znalazły dotąd zadowalającego rozstrzygnięcia ani w dyskusjach na temat mienia komunalnego, ani w kilku już wersjach projektów odpowiednich aktów prawnych, ani też w praktyce procesu komunalizacji. Najczęściej rozpatrywany problem: które spośród instytucji i urządzeń sfery usług społecznych przekształcić w samorządowe, bywa rozwiązywany w sposób dosyć uproszczony: urządzenia i instytucje, które były dotąd finansowane z budżetów terenowych stopnia podstawowego, stają się instytucjami samorządowymi, a pozostałe nadal będą urządzenia-

[5] Po długich dyskusjach nad kolejnymi wersjami ustawy o mieniu komunalnym zrezygnowano z jej uchwalenia. Niektóre rozwiązania prawne odnoszące się do własności samorządowej zawiera ustawa z 10.5.1990 – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Dz.U. nr 32 poz. 191.

mi i instytucjami państwowymi. Tego rodzaju podejście może świadczyć o tym, że nie przywiązuje się rzeczywistego znaczenia do wyodrębnienia mienia komunalnego. Poważniejsze podejście do tego zagadnienia nakazuje rozpatrzenie, jakie urządzenia i instytucje wchodzące w skład zróżnicowanej przedmiotowo sfery usług społecznych mają charakter lokalny.

W przypadku przyjęcia proponowanego tutaj podejścia do własności komunalnej nieuniknione stałoby się zróżnicowanie rozwiązań w dużych miastach oraz w małych miastach i gminach wiejskich. Względy organizacyjne i ekonomiczne przemawiają za podporządkowaniem samorządowi w dużych miastach znacznie większej liczby instytucji usługowych niż w pozostałych gminach, obejmowanych w związku z tym własnością samorządową. W następstwie tego pojawi się wiele problemów wymagających szybkiego rozwiązania, dotyczących zwłaszcza zakresu samodzielności poszczególnych instytucji, a w szczególności: kierowania tymi instytucjami przez samorządy lokalne, przy zachowaniu niezbędnego profesjonalnego nadzoru merytorycznego sprawowanego w skali całego kraju, systemu ich zasilania finansowego itp. Równocześnie może się pojawić tendencja do prywatyzacji niektórych urządzeń i instytucji infrastruktury społecznej.

3. Punktem wyjścia w dyskusji na temat dostosowania systemu finansowania sfery usług społecznych do warunków rozwijającej się samorządności terenowej powinna być akceptacja utrzymania wielości źródeł finansowania usług społecznych, czyli rozmaitości funduszów publicznych wykorzystywanych do finansowania sfery usług społecznych, a także dochodów osobistych ludności, których znaczenie w finansowaniu usług społecznych powinno wzrastać. Nie oznacza to jednak zrównania znaczenia obu tych kategorii źródeł finansowania ani też takiej samej roli każdego z funduszów publicznych w zaspokojeniu potrzeb ludności.

Wielość funduszów finansowania sfery usług społecznych wydaje się oczywista, chociaż przy dominacji jednego spośród nich, przy czym w poszczególnych dziedzinach sfery usług społecznych mógłby występować inny fundusz jako dominujący. Gdyby w systemie kierowania sferą usług społecznych miała przeważać działalność organizowana przez samorządowe władze lokalne, to wśród źródeł i funduszów finansowania tej sfery usług największą rolę powinny odgrywać terenowe fundusze publiczne, a wśród tych funduszów przede wszystkim odpowiednio przebudowane budżety samorządowe.

Nie można pominąć finansowania niektórych dziedzin sfery usług społecznych ze źródeł pozabudżetowych, jak np. finansowanie opieki zdrowotnej z funduszów ubezpieczeń zdrowotnych, które nie musiałyby mieć charakteru centralnego, lecz lokalny lub regionalny. Samorządy terytorialne mogłyby wywierać pośredni wpływ na tworzenie i wykorzystanie tych funduszów, przy czym wpływ ten winien być na tyle istotny, aby opieka zdrowotna nie utraciła charakteru samorządowej działalności usługowej.

Wykorzystanie budżetów lokalnych jako dominującego źródła finansowania sfery usług społecznych, przy założeniu podstawowego znaczenia działalności usługowej samorządu w całej sferze usług społecznych, wymaga nadania tym budżetom rzeczywistego charakteru budżetów samorządowych. Warunek ten, jakkolwiek oczywisty – gdyż nie może być samorządności lokalnej bez budżetów samorządowych – nie

jest automatycznie spełniany w momencie zmiany ustroju władz lokalnych. Budowa budżetów samorządowych jako finansowej podstawy rozwoju samorządności terenowej jest wieloletnim procesem. Mało prawdopodobne wydaje się przy tym, aby proces ten mógł przebiegać bez zahamowań czy zakłóceń.

Problem tworzenia budżetów samorządowych – rozpatrywany tu z punktu widzenia wykorzystania tych budżetów jako źródła finansowania usług społecznych – wymaga uprzedniego rozwiązania następujących zagadnień szczegółowych: 1) formalnego i rzeczywistego wyodrębnienia budżetów samorządowych z budżetu państwa (wraz z likwidacją instytucji budżetu zbiorowego); 2) wyposażenia budżetów samorządowych w takie źródła dochodów własnych, na których wydajność samorządowe władze terenowe mogłyby wpływać; 3) stworzenia zobiektywizowanego systemu zewnętrznego zasilania finansowego budżetów samorządowych (w zakresie, w jakim uzna się za uzasadnione utrzymanie zewnętrznego zasilania tych budżetów); 4) nadania samorządowym władzom terenowym uprawnień do swobodnego wydatkowania dochodów budżetowych, co oznaczałoby możliwość swobodnego wyboru przez poszczególne samorządy zaspokajanych potrzeb oraz rozmiarów, struktury i standardu działalności w sferze usług społecznych; 5) stworzenia właściwych, ze względu na powyższe postulaty, mechanizmów wiążących planowanie budżetowe samorządowych władz lokalnych z planowaniem budżetowym państwa; 6) właściwego przystosowania do powyższych rozwiązań procedur i technik gospodarki budżetowej (takich jak: klasyfikacja budżetowa, bankowa obsługa budżetów lokalnych itp.).

4. W dalszym ciągu skoncentruję uwagę na problemie zakresu swobody władz samorządowych do stanowienia o wydatkach w sferze usług społecznych. W dotychczasowym systemie budżetowym państwa swoboda to była poważnie ograniczona, zwłaszcza przez mechanizm planowania budżetowego, a ściślej mówiąc przez powiązania planowania budżetowego władz terenowych z planowaniem budżetu państwa. Planowane wydatki budżetów terenowych na usługi społeczne były i w dalszym ciągu są regulowane przez organy centralne, a zwłaszcza przez resorty branżowe, z zastosowaniem instrumentów o charakterze dyrektywnym, co jest uzasadniane potrzebą jednolitości polityki socjalnej w skali ogólnokrajowej. W toku przygotowywania projektu budżetu państwa na rok 1990 i na rok 1991 można było zaobserwować zwiększenie znaczenia resortu finansów, połączone ze zmniejszeniem znaczenia resortów branżowych w procesie planowania budżetowego. Związane to było ze stabilizacyjnym znaczeniem budżetu państwa. Niezależnie od stabilizacyjnego znaczenia tego budżetu zawsze zachodzić będzie potrzeba harmonizacji celów socjalnych i celów polityki budżetowej w planowaniu budżetowym. W tym kontekście powstaje pytanie, czy jest możliwe, aby samorządowe władze lokalne mogły uzyskać swobodę w planowaniu swych wydatków i tym samym samodzielnie decydować o rozmiarach, strukturze i standardzie działalności w sferze usług społecznych? A jeśli nie byłoby to możliwe, to czy występują w rzeczywistości warunki do samorządności terytorialnej?

Całkowita swoboda samorządów w ustalaniu wydatków z budżetów samorządowych umożliwiałaby uwzględnienie w najszerszym zakresie interesu lokalnego oraz miejscowych preferencji. Oczywistym czynnikiem ograniczającym swobodę władz samorządowych w tym zakresie będą rozmiary dochodów budżetów lokalnych. Przy zna-

czącym jednak udziale działalności organizowanej przez samorządowe władze terenowe pojawi się w ogólnokrajowym systemie kierowania tą sferą usług problem terytorialnego zróżnicowania działalności usługowej (zwłaszcza jej standardu) oraz dopuszczalnych, ze względu na postulowaną powszechnie jednolitość polityki socjalnej w skali ogólnokrajowej, a także wymogi polityki budżetowej, granic tego zróżnicowania. Gdy terytorialne zróżnicowanie działalności usługowej (w tym jej standardu) zostanie uznane za nadmierne, władze państwowe podejmą zapewne interwencję, która w konsekwencji doprowadzi do ograniczenia swobody ustalania wydatków na usługi społeczne.

Realistycznie rzecz ujmując wydaje się mało prawdopodobne, aby udało się całkowicie odejść od ingerencji państwa w zakres działalności usługowej samorządu, zwłaszcza wówczas, gdy dominuje ona w działalności usługowej danego rodzaju (przykładowo w podstawowej opiece zdrowotnej, szkolnictwie podstawowym itp.). Jeśli ingerencja organów państwowych miałaby nie naruszać niezbędnego stopnia swobody działania samorządu terytorialnego, należałoby ją istotnie ograniczyć, przede wszystkim przez zastąpienie instrumentów bezpośredniego oddziaływania na instrumenty pośredniego oddziaływania na decyzje władz samorządów w tym zakresie.

W formie nakazowej mógłby być określany bardzo wąsko zakres usług świadczonych przez władze samorządowe i to przy zapewnieniu tym władzom odpowiedniego poziomu dochodów. Swoistym źródłem finansowania działalności prowadzonej przez samorządy lokalne w tym zakresie usług społecznych mogą być dotacje celowe, udzielane przez administrację rządową z budżetu państwa na niektóre zadania zlecone samorządom lokalnym. Dotacje te są instrumentem centralnego, nakazowego kierowania usługami społecznymi, z wyłączeniem działalności finansowanej w tym trybie ze sfery działalności samorządowej.

Szerszego rozważenia wymaga problem odpowiedniego doboru źródeł finansowania władz samorządowych oraz odpowiedniego doboru instrumentów pośredniego oddziaływania na te władze. Należałoby do nich zaliczyć zarówno fundusze lokalne, a przede wszystkim budżet samorządowy, jak i fundusze tworzone i wykorzystywane w skali ponadlokalnej – a więc związków miast i gmin – zwłaszcza do realizacji zadań o charakterze inwestycyjnym (np. dla budowy i wyposażenia konkretnych obiektów infrastruktury społecznej). O ile można uznać za dyskusyjne finansowanie tego rodzaju zadań z funduszów parabudżetowych tworzonych w skali ponadlokalnej, to nie wydaje się, aby było uzasadnione wykorzystywanie tego rodzaju funduszów do finansowania bieżącej działalności instytucji usługowych.

Odrębnego rozważenia wymaga rysująca się możliwość finansowania opieki zdrowotnej (zarówno inwestycji, jak i działalności usługowej) z terenowych funduszów ubezpieczeń społecznych o charakterze de facto zbliżonym do funduszów parabudżetowych. Fundusze takie miałyby charakter ubezpieczeniowy w tym znaczeniu, że podstawowym źródłem ich tworzenia byłyby wpływy ze składek ubezpieczeniowych, zróżnicowanych według ryzyka zachorowalności, wnoszonych w części przez pracowników i w części przez pracodawców lub przez związki zrzeszające ubezpieczonych nie będących pracownikami najemnymi. Zagadnienie to wymagałoby szerszego rozwinięcia, z czego trzeba w tym opracowaniu zrezygnować.

Omawiając źródła finansowania usług społecznych w warunkach rozwoju samorządności lokalnej, nie sposób pominąć dochodów ludności, których znaczenie będzie wzrastać zarówno w finansowaniu usług podlegających racjonowaniu, jak i w finansowaniu usług obejmowanych wymianą rynkową. W pierwszym przypadku chodzi o wykorzystanie odpłatności do racjonalizacji administracyjnego podziału usług społecznych lub po prostu o częściową partycypację użytkowników usług w pokrywaniu kosztów ich świadczenia. Natomiast w drugim przypadku chodzi o zastąpienie racjonowania usług społecznych przez ich komercjalizację (czyli oparcie podziału usług społecznych na zasadach handlowych).

W pierwszym przypadku samorząd mógłby odgrywać ważną rolę w kształtowaniu opłat za usługi społeczne, świadczone przez podlegające mu instytucje usługowe. Zachodzi jednak obawa, że pełna swoboda samorządów lokalnych w tym zakresie mogłaby często prowadzić do ustalania opłat na podstawie przesłanek o charakterze fiskalnym, kolidując z celami polityki socjalnej, a także z możliwościami finansowymi ludności. W drugim przypadku pojawiają się pytania: czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie można opierać świadczenie usług społecznych na zasadach handlowych? za pomocą jakich instrumentów mógłby samorząd terytorialny oddziaływać na lokalny rynek usług społecznych? Samorząd lokalny powinien w tym przypadku wykorzystywać zarówno instrumenty administracyjne (np. koncesjonowanie działalności usługowej), jak i instrumenty ekonomiczne (takie, jak np. ulgi podatkowe).

Nie wydaje się jednak możliwe oddziaływanie samorządu terytorialnego na lokalny rynek usług społecznych bez współdziałania z władzami państwowymi, zwłaszcza gdy instytucje samorządowe świadczą tego samego rodzaju usługi co instytucje państwowe. Sam samorząd nie mogłby zresztą, ze względów ogólnospołecznych, uzyskać szerszych uprawnień do wpływania na rynkowe ceny usług społecznych.

5. Poza niezbędnymi przemianami w źródłach finansowania sfery usług społecznych, dostosowanymi do rozwoju samorządności terytorialnej, konieczne będą także zmiany w metodach finansowania instytucji usługowych. Ze względu na rozmiary opracowania ograniczę się w dalszym ciągu do pewnych ogólnych uwag na ten temat.

Przedmiotem dyskusji i sporów w omawianym tu zakresie są możliwości zastąpienia dominującego dotychczas podmiotowego finansowania instytucji usługowych, prowadzonych w formie jednostki budżetowej, innymi – doskonalszymi, chociaż na ogół bliżej nie konkretyzowanymi – sposobami ich finansowania. Ten nowy, doskonalszy sposób finansowania instytucji usługowych, którego poszukiwania ciągle jeszcze trwają, musiałby zwłaszcza zerwać z uznaniowością w finansowaniu tych instytucji, a więc wiązać ich zasilanie finansowe z rozmiarami, strukturą i standardem działalności usługowej, a także zapewnić bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, jakimi poszczególne instytucje usługowe dysponują.

Jeszcze do niedawna wiązano duże nadzieje z możliwością zastąpienia finansowania podmiotowego finansowaniem przedmiotowym instytucji usługowych, upodabniającym finansowanie działalności usługowej do finansowania działalności z przychodów ze sprzedaży świadczonych usług. Nadzieje te nie zostały jednak – jak dotąd – ziszczone, nie udało się bowiem rozwiązać problemów odpowiedniego doboru mierników oraz rachunku kosztów jednostkowych świadczonych usług. Wydaje się, że możliwości

zastosowanie finansowania przedmiotowego w działalności samorządowych instytucji usługowych są bardzo ograniczone, przede wszystkim ze względu na niewielkie rozmiary tych instytucji. Należałoby dążyć raczej do systemu mieszanego, łączącego finansowanie podmiotowe w odniesieniu do kosztów stałych z finansowaniem przedmiotowym w odniesieniu do kosztów zmiennych, z eliminacją przynajmniej w tym drugim zakresie uznaniowości w zasilaniu instytucji usługowych.

Prowadzone w tym zakresie poszukiwania nie zostały – jak dotąd – uwieńczone powodzeniem, a problem racjonalizacji instytucji usługowych pozostaje nadal problemem do rozwiązania. Problem ten można byłoby sprowadzić do poszukiwania takich finansowych instrumentów regulującego oddziaływania na instytucje usługowe, które by umożliwiały skuteczne kierowanie tymi instytucjami i równocześnie stwarzały warunki sprzyjające tzw. ekonomizacji, czyli mikroekonomicznej racjonalizacji ich działalności. Chodziłoby tu zwłaszcza o udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy, a jeśli tak, to w jaki sposób regulować koszty działalności instytucji usługowych, a więc czy z zastosowaniem normowania rzeczowego i finansowego, czy negocjowania dopuszczalnego poziomu kosztów, czy też jeszcze innych metod i narzędzi regulowania poziomem i struktury kosztów? W odniesieniu do samorządowych instytucji usługowych ważne jest ponadto, jaką rolę w regulowaniu kosztów tych instytucji mają odgrywać organy administracji rządowej, a jaką organy samorządu lokalnego.

Ekonomizacja instytucji usługowych jest oczywiście dużo szerszym problemem, wymagającym nowego spojrzenia m.in. na zasady terytorialnej rejonizacji ich działania, na dopuszczenie możliwości konkurowania przez poszczególne instytucje między sobą, a także na możliwości integracji tych instytucji w większe zespoły (ponadlokalne centra) usługowe oraz na wiele innych jeszcze podstawowych problemów organizacji i funkcjonowania instytucji usługowych w poszczególnych sferach ich działalności.

Zasadniczym problemem ekonomizacji instytucji usługowych powinno być stworzenie systemowych warunków optymalnego wykorzystania zdolności usługowych poszczególnych instytucji, z równoczesnym zachowaniem niezbędnej gotowości do świadczenia usług, w dostosowaniu do rozmiarów i struktury zapotrzebowania na usługi ze strony miejscowej ludności. Potrzeba zapewnienia mikroekonomiczej racjonalności działania terenowych instytucji usługowych (a przynajmniej niedopuszczanie do marnotrawstwa pracy i zasobów rzeczowych) wymaga jasnego określenia w regułach zasilania finansowego instytucji usługowych stopnia uniezależnienia tych instytucji od samorządowych władz terenowych.

Rozpatrując bliżej niektóre dyskusyjne zagadnienia przebudowy mechanizmów finansowania instytucji sfery usług społecznych, nietrudno dostrzec pewne błądzenie w próbach poszukiwań kierunku tej przebudowy. Pewnym uporządkowaniem tych poszukiwań mogłoby być nawiązanie do doświadczeń tradycyjnych zakładów użyteczności publicznej, znanych w Polsce przed 1950 r. Zasady finansowania zakładów użyteczności publicznej mogłyby stanowić punkt wyjścia do przebudowy systemów ekonomiczno-finansowych niektórych instytucji sfery usług społecznych w kierunku ich ekonomizacji.