EMILIA DENEK

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIADCZENIU USŁUG SPOŁECZNYCH

Wstęp

W okresie transformacji w Polsce usługi społeczne nie były przedmiotem szerokich badań. Problemy związane z organizacją i finansowaniem dziedzin działalności wchodzących w skład tych usług znalazły się w cieniu zagadnień dotyczących restrukturyzacji gospodarki, możliwości rozwijania mechanizmu rynkowego w tej gospodarce, rozwoju instytucji i rynków finansowych, powiększającego się bezrobocia, degradacji środowiska itp. Na marginesie tych bardzo istotnych spraw zaczęły nabrzmiewać problemy usług społecznych. W związku z pogarszającym się stopniem zaspokojenia potrzeb w tym zakresie zarówno społeczeństwo, jak i organy publiczne dostrzegły potrzebę przeprowadzenia reform w wybranych dziedzinach omawianych usług – w dziedzinie oświaty i ochrony zdrowia.

Jednocześnie z zapoczątkowaniem tych reform zostały przeprowadzone zasadnicze zmiany w strukturze administracji publicznej. Obok samorządu gminnego wprowadzono dwa następne ogniwa samorządu terytorialnego – powiatowy i wojewódzki. W ramach procesu decentralizacji przeprowadzono dalszy podział zadań pomiędzy państwo i jednostki omawianego samorządu, w tym między innymi z zakresu usług społecznych.

W tym kontekście nabierają szczególnej aktualności prace dotyczące miejsca (roli) poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w zaspokojeniu potrzeb związanych z usługami społecznymi. Przedmiotem niniejszego opracowania, które – w zamierzeniu autorki – ma charakter wprowadzający do dalszych szczegółowszych rozważań zamieszczonych w tym zeszycie naukowym

jest przede wszystkim ustalenie pojęcia usług społecznych, podmiotów zajmujących się tymi usługami oraz podstawowych płaszczyzn rozpatrywania roli samorządu terytorialnego w procesie zaspokajania potrzeb ludności z omawianego zakresu.

1. Pojęcie i cechy usług społecznych

We wszelkich rozważaniach na temat usług społecznych trzeba na wstępie wyjaśnić, co dany autor (lub zespół autorów, jak to ma miejsce w przypadku opracowań tego zbioru) rozumie przez to pojęcie, bowiem w literaturze jest ono używane w rozmaitych znaczeniach. Najczęściej spotykanym jego ujęciem jest definiowanie enumeratywne, polegające na umownym ustaleniu dziedzin, które można włączyć w skład usług społecznych. Od wielu już lat przedmiotem rozważań jest kwestia, jakie dziedziny działalności należałoby brać pod uwagę w tym zakresie. Do usług, które na ogół nie budzą wątpliwości z omawianego punktu widzenia można zaliczyć: usługi oświatowe, kulturalne, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, usługi z zakresu kultury fizycznej. Dyskusyjne staje się już, czy wszystkie usługi turystyczne można traktować jako usługi społeczne (np. usługi hotelarskie), czy w skład tego zbioru wchodzą także usługi mieszkaniowe, działalność związana z ochroną środowiska, zieleń miejska itd.

Enumeratywne definiowanie badanych zjawisk można traktować tylko jako pewne przybliżenie do pojęcia „usługi społeczne", szczególnie gdy zdajemy sobie sprawę, że każda z wymienionych grup usług nie jest zbiorem jednorodnym, lecz bardzo złożonym zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Do pojęcia usług społecznych można bardziej przybliżyć się w sposób opisowy, formułując cechy wyróżniające je z bardzo pojemnego zbioru „usługi". Dobrym punktem wyjścia do przedstawienia najważniejszych z tych cech jest definicja podana przez Cz. Bywalca: „Przez usługi społeczne należy rozumieć społecznie użyteczne czynności człowieka (zespołu ludzi) skierowane na innego człowieka (zespół ludzi), których efekt jest niematerialny"[1]. Bardziej rozwiniętą definicję prezentuje M. Janoś-Kresło: „Przez usługi społeczne należy rozumieć działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku oddziaływania których tworzy się kapitał ludzki"[2].

---

[1] Cz. Bywalec, *Od kopciuszka do królowej*, „Życie Gospodarcze" 1994 nr 15.

[2] M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Monografie i Opracowania nr 512, Warszawa 2002, s. 18.

W pierwszej z wymienionych definicji podkreślono usługowy charakter omawianego zjawiska: są to „społecznie użyteczne czynności człowieka lub zespołu ludzi", które są na ogół elementem definicji wszelkich usług[3].

Na uwagę zasługuje następny element przytoczonych definicji, w których autorzy wskazują, że cechą usług społecznych jest oddziaływanie człowieka, zespołu ludzi (Cz. Bywalec) na innego człowieka (to ostatnie wynika z obu definicji). Oddziaływanie to może odnosić się do zdolności umysłowych człowieka lub jego zdolności fizycznych. Ten element definicji uważam za podstawową cechę wyróżniającą usługi społeczne wśród innych usług.

Usługi społeczne zaspokajają potrzeby człowieka, które mają dwojaki charakter, z jednej strony są to potrzeby konsumpcyjne, a z drugiej strony usługi te traktuje się jako inwestycje w człowieka wzbogacające kapitał ludzki. Potrzeby te są jednak bardzo zróżnicowane. Wpływają na nie rozmaite czynniki: płeć, wiek, wykształcenie, przyzwyczajenia, tradycje, zróżnicowanie regionalne, zamożność – dochody, ambicje osobiste itd. Wszystkie te czynniki trzeba brać pod uwagę, gdy charakteryzuje się odbiorców omawianych usług. Należy przy tym podkreślić, że potrzeby związane ze świadczeniem usług społecznych nie zawsze są uświadomione. Rola podmiotów (szczególnie publicznych) zajmujących się zaspokojeniem tego rodzaju potrzeb powinna więc być stosunkowo szeroka, nie chodzi bowiem tylko o dostrzeżenie potrzeb już ujawnionych, lecz o rozbudzanie takich potrzeb ludności, których zaspokojenie jest niezbędne z punktu widzenia społecznego lub gospodarczego.

Cz. Bywalec w przytoczonej definicji podkreślił, że efekt oddziaływania człowieka na człowieka jest niematerialny. Nie jest to jednak oczywiste. Można się z tym zgodzić, gdy efekty rozpatruje się jako bezpośrednie następstwo świadczonych usług. Trzeba przy tym zaznaczyć, że nie zawsze jest jasne, co należy przyjąć jako bezpośredni efekt świadczonych usług, często jest to kwestia konwencji (np. efektem nauczania może być wiedza, kwalifikacje; efektem turystyki – utrzymanie zdrowia, przeżycia estetyczne itp.).

Efekty mogą być rozpatrywane także w skali makro zarówno w sferze ekonomicznej, jak i społecznej. Gdy odnosimy efekty do sfery ekonomicznej mają one wyraźny wydźwięk materialny, gdyż człowiek jest najważniejszym czynnikiem procesów gospodarczych. Efektem jego działania jest wzrost produkcji, wydajności pracy, postęp techniczny, wynalazczość, a w rezultacie wzrost gospodarczy. Im człowiek będzie bardziej wykształcony, zdrowy, wypoczęty tym materialne efekty w gospodarce będą większe. Efekty zewnętrzne usług społecznych wiążą się z od lat dyskutowanymi problemami „inwestycji w człowieka".

Rozważania na temat efektów usług są bardzo skomplikowane, gdyż niełatwo jest zmierzyć efekty bezpośrednio dostrzegane w następstwie procesu usługowego, a w szczególności – występujące w sferze gospodarczej i społecznej. Badania

[3] Por. m.in. *Encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1987, s. 600.

z tego zakresu, podejmowane często w Polsce w latach 70. i 80., zostały zaniedbane. Występuje w tym zakresie wyraźna „luka badawcza", co może mieć odczuwalne ujemne konsekwencje w przyszłości. Tego rodzaju badania powinny być prowadzone w przekroju dziedzin zaliczanych do sfery usług społecznych, gdyż każdą z tych dziedzin charakteryzują specyficzne cechy, co zostanie między innymi wskazane w artykułach wchodzących w skład tego zbioru.

Powszechnie uznaje się, że cechą usług społecznych jest długi odstęp czasowy między poniesionymi nakładami a efektami. Dotyczy to nie tylko efektów rozpatrywanych w skali makroekonomicznej, lecz także efektów bezpośrednich ujawniających się w procesie usługowym. Ma to istotne znaczenie dla finansowania omawianych usług, powinna być bowiem zapewniona ciągłość finansowania przez cały proces dochodzenia do efektów. Na kwestię tę trzeba spojrzeć z dwóch stron: od strony podmiotów zajmujących się świadczeniem usług oraz od strony ich odbiorców. Podmioty te ustalają hierarchię zaspokajanych potrzeb. O ile są to usługi finansowane przez podmioty publiczne, konieczność ponoszenia wydatków niekiedy wiele lat, których efekty ujawnią się w przyszłości, rodzi niebezpieczeństwo umiejscowiania omawianych usług na dalszych miejscach w hierarchii potrzeb, szczególnie gdy występuje trudna sytuacja finansowa w budżecie państwa i budżetach samorządu terytorialnego.

Natomiast odbiorcy usług w sytuacji, gdy muszą angażować własne dochody w ich finansowaniu, również dokonują wyboru, przy czym dostrzegają oni przy tym przede wszystkim efekty bezpośrednie. Częstym dylematem są bardzo ograniczone dochody, które wystarczą jedynie na pokrycie kosztów bytowych i niemożliwe jest finansowanie omawianych usług. Poza tym odbiorcy usług mogą preferować bieżącą poprawę warunków bytowych, rezygnując z dochodów, które ujawnią się dopiero w dalekiej przyszłości jako efekt usług społecznych. Zarówno możliwe reakcje organów publicznych, jak i odbiorców usług społecznych należy brać pod uwagę przy konstruowaniu systemu zaspokojenia potrzeb ludności w danych warunkach gospodarczych i społecznych.

W związku z tym, że usługi społeczne wiążą się z bezpośrednim oddziaływaniem człowieka na człowieka, urządzenia i podmioty świadczące te usługi powinny znajdować się w bliskim otoczeniu człowieka, w pobliżu miejsca zamieszkania, w odległości dostępnej dla odbiorcy itp. Na rozmieszczenie tych urządzeń wpływa rodzaj usług, racjonalność działania podmiotów usługowych, częstotliwość korzystania z danych usług, popyt na usługi itp. Jest to kwestia niezwykle ważna, aktualna i złożona w odniesieniu do usług, których organizatorem są jednostki samorządu terytorialnego. Nie można się bowiem kierować przy tworzeniu lub likwidacji placówek usługowych tylko jednym kryterium, a w szczególności jedynie kosztami prowadzonej działalności, nie dostrzegając skutków społecznych lub zarówno skutków społecznych i gospodarczych w przyszłości, wynikających z długiego okresu ujawniania się efektów. To wiąże się między innymi

z dylematami, z którymi muszą się uporać organy samorządowe w Polsce rozważające kwestie likwidacji niektórych szkół i przedszkoli.

W dobie bardzo szybkiego postępu technicznego, komputeryzacji itp. przedstawiona cecha – przybliżenie miejsca świadczenia usług do konsumenta – nie jest oczywista w odniesieniu do wszystkich badanych dziedzin. Raz wykonana usługa może być bowiem odtwarzana wielokrotnie (np. muzyka, przedstawienie teatralne nagrane na taśmie lub płycie) i to nie tylko w miejscu świadczenia usługi. Pojawiają się jednak wówczas inne problemy – dostępność do urządzeń, które umożliwiają to odtwarzanie (świetlice, kluby, odpowiednia aparatura itp.).

W badaniach dotyczących usług społecznych szczególną uwagę należy zwrócić na metody ich podziału. Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że w opracowaniach zawartych w niniejszym zeszycie naukowym w skład usług społecznych zalicza się usługi spełniające wyżej przedstawione cechy niezależnie od źródeł ich finansowania. Wymaga to wyraźnego zaznaczenia, gdyż można się spotkać z wąskim traktowaniem usług społecznych i obejmowaniem tym pojęciem tylko usług finansowanych ze środków publicznych.

Podział usług społecznych może być dokonywany rozmaitymi metodami, inaczej mówiąc, świadczenie ich może być nieodpłatne, częściowo odpłatne i w pełni odpłatne. Wiąże się to z tym, że część usług społecznych zalicza się w skład szeroko pojętych dóbr publicznych[4]. Działalność usługowa prowadzona przez podmioty publiczne nie podlega mechanizmowi rynkowemu, a podział usług ma charakter nieodpłatny lub wiąże się z częściową odpłatnością. Obok tego ten sam rodzaj usług może być świadczony przez podmioty prywatne i podlegać regulacjom rynkowym, uzależniając zaspokojenie potrzeb od dochodów ludności.

Zaliczanie usług społecznych – w pewnym zakresie – w skład dóbr publicznych podyktowane jest niesprawnością mechanizmu rynkowego. Niesprawność ta znajduje wyraz między innymi w zaspokojeniu potrzeb w zakresie dóbr i usług jak i w podziale dochodów. Wyłączny podział podlegający regulacjom rynkowym omawianych usług nie prowadziłby do właściwego zaspokojenia potrzeb, rozpatrywanych szczególnie z punktu widzenia ogólnospołecznego. Uzależnienie popytu od posiadanych dochodów oraz indywidualnych preferencji sprawia bowiem, że na pewne usługi nie byłoby popytu lub popyt ten nie byłby dostateczny. Powodowałoby to bezpośrednie lub pośrednie szkody ekonomiczne i społeczne (np. rezygnacja niektórych rodzin z usług oświatowych, zdrowotnych i kulturalnych).

Z kolei niesprawność mechanizmu rynkowego w podziale dochodów ujawnia się w tym, że dochody ludności zależą w znacznej mierze od zdolności i umie-

[4] Nie są to „czyste" dobra publiczne, lecz tzw. dobra społeczne. Por. rozważania prowadzone na tematy pojęcia i rodzajów dóbr publicznych: J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 29–40; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 26–32.

jętności działania, pracowitości, miejsc pracy na danym terenie itp. Usługi społeczne dzielone w sposób rynkowy nie są wówczas dostępne dla osób charakteryzujących się przeciwnymi – aniżeli wyżej wskazane – cechami. Wiązałoby się to z podobnymi skutkami, o jakich była mowa poprzednio tylko z innej przyczyny – braku dochodów[5].

Usługi społeczne świadczone na zasadach rynkowych różnią się jednak od innych dóbr i usług regulowanych mechanizmem rynkowym. Różnice te można rozpatrywać zarówno od strony popytu, jak i podaży. Przykładowo zwraca się uwagę, że popyt ten zależy wprawdzie od dochodów ludności, ale preferencje są uwarunkowane m.in. wrodzonymi aspiracjami (np. kształcenie), instynktem samozachowawczym (ochrona zdrowia), także zdarzeniami losowymi. W tym ostatnim przypadku popyt jest „wymuszony". W związku też z tym popyt nie jest tak równomiernie rozłożony w czasie jak w odniesieniu do innych dóbr i usług . Ponadto ze świadczeniem omawianych usług wiąże się luka informacyjna – ocena jakości usług może nastąpić dopiero po skorzystaniu z usług. Patrząc na omawiane różnice od strony podaży trzeba zwrócić uwagę chociażby na to, że usługi te są bardzo często świadczone przez zalegalizowane instytucje zatrudniające specjalistów z danej dziedziny[6]. Ponadto – jak to już wskazywano w tym opracowaniu – podmioty świadczące usługi muszą reagować nie tylko na popyt już istniejący, ale kreować pewne potrzeby.

W każdej dziedzinie usług społecznych mogą występować usługi zaliczane do dóbr publicznych oraz usługi podlegające prawom rynku. Proporcje w tym zakresie mogą być przy tym różne w zależności od dziedziny działalności, warunków społecznych i gospodarczych, polityki państwa itp. W mniejszym stopniu występuje mechanizm rynkowy w oświacie, ochronie zdrowia, pomocy społecznej aniżeli w kulturze, kulturze fizycznej i turystyce. Wiąże się to zarówno z celami polityki społecznej, jak i rolą usług w zaspokajaniu potrzeb.

Przedstawione cechy usług społecznych należy traktować tylko jako podstawowe, nie wyczerpują one wszystkich niuansów skomplikowanego zbioru, który stał się przedmiotem naszych badań. Sądzę jednak, że przybliżają one pojęcie usług społecznych przyjmowane przez autorów opracowań zawartych w niniejszym zeszycie. Łącząc to z enumeratywnym definiowaniem usług, można dodać, że cechy te dotyczą większości usług ujmowanych w ramach następujących dziedzin: oświata, kultura, kultura fizyczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, turystyka.

---

[5] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd.cyt., s. 56–57.

[6] Por. J. Sobiech, J. Wierzbicki, *Racjonalizacja podziału usług społecznych i niektóre mechanizmy tego podziału*, w: *Studia ekonomiczno-finansowe z działalności socjalno-kulturalnej* (3), red. J.Wierzbicki, Zeszyty Naukowe seria I nr 199, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1991.

2. Organizatorzy i podmioty świadczące usługi społeczne

Włączenie części usług społecznych w skład dóbr publicznych sprawia, że sprawy z nimi związane wchodzą w zakres kompetencji podmiotów publicznych, a więc państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Szczególna rola przypada przy tym państwu, które występuje w potrójnej roli: regulatora działalności usługowej prowadzonej przez rozmaite podmioty w skali kraju, bezpośredniego organizatora usług oraz podmiotu świadczącego tego rodzaju usługi o znaczeniu ogólnokrajowym.

Funkcja regulacyjna państwa znajduje wyraz w decyzjach parlamentu i rządu ustalających bardziej lub mniej szczegółowe przepisy prawne dotyczące działalności wszystkich podmiotów zaangażowanych w sprawy usług społecznych, niezależnie od charakteru prawnego tych podmiotów (podmioty publiczne, instytucje non-profit, osoby prywatne – prawne i fizyczne) oraz roli, jaką pełnią w procesie usługowym (organizator usług, podmiot świadczący usługi).

Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na powiązania organów państwowych z jednostkami samorządu terytorialnego w omawianej sferze usług. Organy te bowiem decydują w znacznej mierze o podziale zadań nie tylko między podmioty państwowe i samorządowe, lecz także o podziale tych zadań w układzie poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej, często nie pozostawia się swobody wyboru form organizacyjno-prawnych prowadzonej działalności usługowej (kwestie te będą rozwijane w dalszej części tego opracowania i w innych pracach zawartych w tym zbiorze).

Oprócz podmiotów publicznych świadczeniem usług społecznych zajmują się w szerokim zakresie instytucje non-profit – różnego rodzaju stowarzyszenia i fundacje[7]. Pełnią one rozmaitą rolę w procesie świadczenia usług, a mianowicie świadczą wprost usługi lub wspomagają finansowo podmioty publiczne – szczególnie samorządowe – świadczące usługi społeczne (np. fundacje, których celem jest wspomaganie działalności poszczególnych teatrów, Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy wzbogacająca w sprzęt medyczny określone szpitale). Rola ich w przedstawianym zakresie jest znacząca, mimo że nieraz spotyka się z krytyką[8].

Coraz większy udział w świadczeniu usług społecznych mają podmioty prywatne działające na zasadach rynkowych. Widoczne to jest w przekroju wszystkich omawianych dziedzin. Jest to zresztą zgodne ze zjawiskami obserwowanymi w innych krajach, w których rozwija się gospodarka rynkowa. O ile rozwój tych podmiotów odbywa się w odpowiedniej proporcji w stosunku do działalności podmiotów publicznych należy to zjawisko oceniać pozytywnie. Działalność pod-

[7] Cechy działalności tych podmiotów omawia szeroko K. Kietlińska, *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.

[8] Por. M. Janicki, *Trzecia siła*, „Polityka" 2001 nr 37.

miotów publicznych rozumiem przy tym szeroko, nie chodzi tylko o bezpośrednie prowadzenie działalności przez te podmioty, lecz także o taką organizację świadczenia usług społecznych by ich część miała charakter dóbr publicznych, niezależnie od tego, jaki podmiot świadczy usługi – publiczny czy prywatny. Świadczenie usług przez podmioty prywatne ma wiele zalet, m.in. z punktu widzenia racjonalności działania. Podmioty te muszą też starać się o podwyższanie jakości usług inaczej zostaną wyparte z rynku[9].

Dla konsumentów mających wysokie dochody korzystne jest to, że mają oni możliwość wyboru między usługami świadczonymi przez podmioty publiczne i prywatne. Nie można jednak zapominać o gospodarstwach domowych mających niskie dochody. W tym przypadku podmioty publiczne muszą zapewnić zaspokojenie potrzeb związanych z niektórymi usługami społecznymi przynajmniej na minimalnym poziomie. Zakres i sposoby działalności podmiotów publicznych w omawianej sferze zależą więc od warunków społecznych i gospodarczych w danym kraju i w danym okresie.

Wśród podmiotów świadczących usługi społeczne nie można też pominąć spółdzielczości i zakładów pracy zaspokajających potrzeby swoich pracowników i ich rodzin. W odniesieniu do spółdzielczości należy zwrócić uwagę na podmioty wyspecjalizowane w tym zakresie (np. w odniesieniu do oświaty, ochrony zdrowia, turystyki) oraz niewyspecjalizowane. Typowym przykładem podmiotów niewyspecjalizowanych w świadczeniu usług społecznych są spółdzielnie mieszkaniowe prowadzące tę działalność na rzecz swoich członków (np. organizują półkolonie dla dzieci, kiermasze, imprezy artystyczne). Uzupełniają one działalność organów samorządowych (szczególnie rad osiedli) w tym zakresie. Przyczynia się to niewątpliwie nie tylko do lepszego zaspokojenia potrzeb ludności, lecz ma także znaczenie integracyjne dla małych społeczności lokalnych.

Świadczenie usług społecznych przez państwowe zakłady pracy w ramach własnych urządzeń było bardzo rozwinięte w okresie scentralizowanej gospodarki w odniesieniu do wszystkich omawianych dziedzin. Działalność ta budziła ożywioną dyskusję, w której zwracano uwagę zarówno na jej zalety jak i wady z punktu widzenia racjonalności postępowania, korzyści dla zakładów pracy i społeczności lokalnej[10]. Transformacja gospodarcza w Polsce przyczyniła się w większości przypadków państwowych zakładów pracy do rezygnacji ze świadczenia usług społecznych w ramach własnych urządzeń. Kierowano się przy tym przede

---

[9] K. Kietlińska, *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, wyd.cyt., s. 22–24.

[10] Por. przykładowo: J. Wierzbicki, *Społeczno-ekonomiczne przesłanki racjonalizacji działalności socjalnej zakładów pracy* (z dyskusji nad założeniami reformy gospodarczej w sferze usług niematerialnych), w: *Studia ekonomiczno-finansowe z działalności socjalno-kulturalnej*, red. J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe seria I nr 117, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1983.

wszystkim względami rachunku ekonomicznego[11]. Nie oznacza to, że wszystkie istniejące dotąd państwowe zakłady pracy zrezygnowały z prowadzenia omawianej działalności. Spotyka się jeszcze w szczególności zakładowe domy kultury i ośrodki wczasowe.

Marginesowe występowanie omawianej działalności prowadzonej przez państwowe zakłady pracy nie oznacza całkowitego jej zaniku. Decydują się na to także prywatne zakłady pracy, zmienia się jednak rodzaj urządzeń (np. zamiast domów kultury, przedszkoli powstają siłownie, które pozwalają na krótki relaks nawet w godzinach pracy). Zakłady pracy – niezależnie od własności – nadal wykazują aktywność w zaspokajaniu potrzeb związanych z usługami społecznymi. Najczęściej jednak decydują się one na zakup usług od wyspecjalizowanych podmiotów usługowych. Zakres tej aktywności zależy od wielu czynników, np. od sytuacji finansowej zakładu pracy, woli dyrekcji i pracowników, dostępności usług społecznych. Zakup usług społecznych odbywa się na zasadach rynkowych, co jest bardzo korzystne dla rozwoju tych usług świadczonych zarówno przez podmioty publiczne jak i prywatne. Z drugiej strony przyczynia się to do lepszego zaspokojenia potrzeb pracowników o stosunkowo niskich zarobkach, gdyż zakłady pracy kupując usługi społeczne po cenach rynkowych dzielą je według przyjętych przez siebie zasad, uwzględniając funkcję społeczną, integracyjną lub motywacyjną tego rodzaju działalności.

Gdy wymienia się podmioty niewyspecjalizowane świadczące usługi społeczne nie można pominąć Kościoła, który coraz częściej organizuje korepetycje z różnych przedmiotów szkolnych, wakacje dla dzieci i młodzieży, półkolonie, imprezy artystyczne itp. Szczególna rola Kościoła widoczna jest w pomocy społecznej.

3. Płaszczyzny rozpatrywania usług społecznych w działalności samorządu terytorialnego

(1) Zaspokojenie potrzeb ludności związanych z usługami społecznymi w szerokiej mierze wchodzi w zakres zadań własnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego zarówno gminnych, powiatowych jak i wojewódzkich w Polsce. Wynika to zarówno z ustaw stanowiących o ustroju tych jednostek, jak i ze szczegółowych aktów prawnych regulujących działalność w przekroju poszczególnych dziedzin usług społecznych. Nie wyklucza to zadań zleconych przez państwo z tego zakresu, co w szczególności dotyczy pomocy społecznej[12].

[11] Por. m.in. H. Zarychta, *Funkcja socjalna przedsiębiorstw w okresie transformacji (w świetle regulacji prawnej i praktyki)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995 nr 5.

[12] Przepisy te będą prezentowane w następnych opracowaniach tego zbioru.

Zaliczanie większości usług społecznych do zadań własnych sugeruje, że decyzje dotyczące rodzaju, zakresu i standardu omawianych usług oraz wysokości wydatków z nimi związanych będą podejmowane samodzielnie przez organy samorządu terytorialnego. Tymczasem zakres samodzielności zależy od tego, jaką wagę przywiązują organy państwowe do znaczenia danych usług w polityce społecznej. Najwyraźniejszym tego przykładem są zadania w dziedzinie oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej. Są to dziedziny, odnośnie do których organy państwowe dążą do ujednolicenia zaspokojenia potrzeb – przynajmniej w zakresie minimalnego ich poziomu i standardu. W takim przypadku z reguły zadania mają charakter obligatoryjny, a samodzielność samorządu terytorialnego jest ograniczana zarówno w odniesieniu do wyboru i zakresu zadań, jak i wysokości wydatków. Ograniczenia ze strony państwa nie przekreślają jednak inicjatywy organów samorządowych do zwiększenia rozmiaru i podwyższania standardu usług ponad poziom minimalny, o ile mają takie możliwości – szczególnie finansowe[13].

(2) Z rolą państwa w działalności samorządu terytorialnego w sferze usług społecznych, zaliczanej do zadań własnych, wiąże się bardzo ważna kwestia ich finansowania. Nasuwa się między innymi pytanie: czy zadania te powinny być dofinansowywane w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych? Mam tutaj na uwadze przede wszystkim część oświatową subwencji ogólnej w budżetach samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego oraz dotacje celowe na zadania własne w zakresie pomocy społecznej.

Na rozwiązania te można spojrzeć z różnych stron. Z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego najlepiej było by odpowiednio zwiększyć dochody własne i zrezygnować z dochodów uzupełniających. W przypadku przyjęcia tego rozwiązania ujawniają się powszechnie znane zalety dochodów własnych: organy samorządu terytorialnego uniezależniają się od sytuacji w budżecie państwa, znają dochody w dłuższym okresie, mają bodźce do aktywnego działania w kierunku pomnażania ilości i wydajności źródeł dochodów na swoim terenie. Stwarza to też omawianym organom możliwości ustalania preferencji w zaspokojeniu potrzeb, planowania wieloletniego, a wszystko to wiąże się ze zwiększeniem racjonalności działania.

Wymienione zalety wystąpią jednak tylko wówczas gdy samodzielności finansowej towarzyszy samodzielność działania organów samorządowych w sferze realnej[14]. Pojawia się jednak problem, czy w odniesieniu do oświaty organy państwowe mogą zrezygnować – z punktu widzenia społecznego – ze stosunko-

[13] E. Denek, *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, w: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe nr 7, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001, s. 11. Szerzej problematykę samodzielności organów samorządowych przedstawia S. Kańduła w opracowaniu zawartym w tym zbiorze.

[14] E. Denek, *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, w: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, wyd.cyt., s. 9.

wo szerokiej regulacji prawnej jej strony organizacyjnej, merytorycznej, wysokości płac nauczycieli itp.? Można mieć odnośnie do tego wątpliwości, rozważenia wymagałaby więc kwestia, czy i w jakim zakresie byłoby to zasadne. Nie podejmując szerszej dyskusji, można się zastanawiać w obecnej sytuacji podziału kompetencji między organy państwowe i samorządowe, czy właściwe byłoby finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządowych wyłącznie z ich dochodów własnych? Rodzi to bowiem wiele niebezpieczeństw. Nie można przede wszystkim wykluczyć tendencji do dalszego rozszerzania kompetencji organów państwowych w omawianej dziedzinie. Zależą one bowiem między innymi od zmian rządów, z których każdy prowadzi inną politykę w sferze usług społecznych. Poza tym finansowanie działalności organów samorządu terytorialnego z dochodów własnych oraz udziałów w dochodach budżetu państwa wiąże się z nierównomiernym zaspokojeniem potrzeb ludności. Wysokość wymienionych grup dochodów zależy bowiem od stopnia zagospodarowania terenu, na co nie zawsze mają wpływ organy samorządowe.

Oczywiście można stwierdzić, że niezależnie od spraw oświaty czy innych usług społecznych zachodzi konieczność wprowadzenia systemu wyrównywania poziomu dochodów w budżetach samorządowych ze względu na zróżnicowanie zagospodarowania terenu. Czy uda się jednak skonstruować taki – zobiektywizowany – system wyrównawczy, w którym można uwzględnić specyfikę usług oświatowych i terytorialne zróżnicowanie zapotrzebowania na te usługi (zmieniającą się liczbę uczniów w przekroju rodzajów szkół, wykształcenie nauczycieli, zróżnicowanie między szkolnictwem na wsi i miastach itp.)?

Sądzę, że w istniejących warunkach w Polsce należałoby zastanowić się raczej nad udoskonaleniem konstrukcji subwencji ogólnej na cele oświatowe (chociażby na szkolnictwo) z wyraźnym wskazaniem jej ogólności (zarówno w odniesieniu do sposobu wyodrębnienia subwencji z budżetu państwa, jak i podziału między jednostki samorządu terytorialnego), zakresu zadań zobowiązujących organy państwowe do sfinansowania omawianych usług przynajmniej na poziomie minimalnym oraz uwzględnieniu cech usług oświatowych, które powodują zróżnicowane zapotrzebowanie na środki finansowe.

Odnośnie do pomocy społecznej w warunkach wzrastającego zapotrzebowania na usługi w tym zakresie, zróżnicowania czynników wpływających na to zapotrzebowanie w przekroju terytorialnym, trudności w rozpoznaniu potrzeb należałoby zachować możliwość podjęcia starań – w uzasadnionych przypadkach – przez organy samorządowe o dotacje celowe przyznawane uznaniowo. Przemawiają za tym względy społeczne. Potrzeby ludzi najbiedniejszych powinny być bowiem – przynajmniej na minimalnym poziomie – zaspokojone również w tych jednostkach samorządu terytorialnego, które mają trudności finansowe.

(3) Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli postrzegane są w kontekście usług społecznych w podwójnej roli:

– organizatorów usług społecznych wchodzących w zakres zadań samorządu terytorialnego,

– podmiotów stymulujących rozwój usług społecznych na swoim terenie.

Szczególna przy tym rola przypada samorządowi wojewódzkiemu, który ponadto ma obowiązek ustalania strategii rozwoju, co jednak wykracza poza zakres rozważań zawartych w tym zeszycie naukowym.

Samorząd terytorialny, występując w charakterze organizatora usług społecznych, może także odgrywać dwojaką rolę:

– tworzyć własne placówki świadczące omawiane usługi,

– powierzać świadczenie tych usług podmiotom prywatnym, organizacjom społecznym itp.

W przypadku tworzenia własnych placówek świadczących usługi społeczne pojawia się wiele dylematów. Do najważniejszych z nich należy wybór formy organizacyjno-prawnej tych podmiotów. Pozorna swoboda wyboru w tym zakresie jest często ograniczana przepisami prawa materialnego. Na przykład z tych przepisów wynika, że szkoła i przedszkole może być albo jednostką budżetową albo zakładem budżetowym; teatry, filharmonie powinny przybierać formę usamodzielnionych instytucji kultury itp. Co więcej, ograniczenia wyboru formy organizacyjno-prawnej wprowadzane są w sposób pośredni. O ile bowiem obowiązuje zasada obowiązkowego bezpłatnego nauczania w szkołach , podporządkowanych organom samorządowym, a nie przewiduje się możliwości zakupu usług z tego zakresu przez podmioty publiczne od placówek prowadzących tego rodzaju działalność to trudno mówić o wyborze formy świadczenia usług. Pozostaje tylko forma jednostki budżetowej z wszystkimi jej wadami. Obowiązujące przepisy prawne regulujące działalność jednostek budżetowych właściwie nie różnią się od przepisów z minionego okresu centralizmu. Wybór między jednostką budżetową i zakładem budżetowym jest także determinowany przez organy państwowe w ramach przepisów dotyczących finansowania zakładów budżetowych. Mam tutaj na uwadze w szczególności zasady ograniczające wysokość dotacji dla zakładów budżetowych[15]. Ograniczenia te wprawdzie nie dotyczą przedszkoli i szkół[16], ale warto o nich pamiętać, gdy dokonuje się wyboru formy organizacyjno-prawnej dla działalności odnoszącej się do innych dziedzin usług społecznych.

Uważam, że kwestie form organizacyjno-prawnych, które mogą mieć zastosowanie w sferze samorządowych usług społecznych wymagają dyskusji i reformy. Dotyczy to w szczególności jednostek i zakładów budżetowych, które są dostosowane nadal do modelu gospodarki scentralizowanej. Tymczasem podmioty świadczące usługi społeczne prowadzą swoją działalność w otoczeniu rynkowym. Powinny więc one mieć pewien zakres samodzielności. Wiąże się z tym koniecz-

[15] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155 poz. 1014, art. 19.

[16] Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12 poz. 136, art. 25.

ność stawiania wymagań kadrze kierowniczej odnośnie do wysokich kwalifikacji z dziedziny usług, które świadczy dana placówka oraz z dziedziny ekonomii. Samodzielność ta powinna występować w takich granicach, aby omawiane podmioty były skłonne świadczyć usługi wysokiej jakości, mogły nawiązywać kontakty z otoczeniem rynkowym i były zainteresowane nie tylko uzyskiwaniem dotacji, lecz także wykazywały aktywność w zakresie pozyskiwania środków ze źródeł pozabudżetowych, a przede wszystkim aby racjonalnie wykorzystywały dostępne im zasoby materialne.

Możliwość wyboru przez jednostki samorządu terytorialnego form organizacyjno-prawnych dla podmiotów im podporządkowanych jest bardzo ważna w działalności omawianego samorządu. Pojawia się tutaj następna płaszczyzna rozpatrywania usług społecznych – podziału kompetencji pomiędzy organy samorządowe i kierownictwo jednostek świadczących usługi. Każda z dostępnych form organizacyjno-prawnych staje się podstawą do innego podziału kompetencji między wymienione poprzednio podmioty. Organy samorządowe przekazują stosunkowo wąski zakres kompetencji własnym podmiotom świadczącym usługi w przypadku jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Szersze możliwości w tym zakresie stwarzają formy usamodzielnionych instytucji kultury i samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, a najszersze – spółek[17]. Z obserwacji praktyki wynika, że organy samorządowe nie przechodzą obojętnie obok tej kwestii. Występują zarówno organy preferujące koncentrację omawianych kompetencji „we własnych rękach", jak i przyjmujące przeciwstawny styl zarządzania jednostkami usługowymi[18].

Podobne problemy stwarza wspólne prowadzenie działalności usługowej z organami innych jednostek samorządu terytorialnego w formie porozumień i związków komunalnych. Prowadzenie wspólnej działalności w kontekście usług społecznych należy zaliczyć w badaniach w Polsce do spraw, na które zwraca się niewielką uwagę. Tymczasem taka działalność ma wiele zalet, a przede wszystkim można mniejszym kosztem zaspokoić potrzeby mieszkańców współdziałających jednostek samorządu terytorialnego, uzyskać środki finansowe z kilku źródeł itp. Szczególnie istotne jest wspólne działanie odnośnie do sąsiadujących ze sobą dużych i małych miast lub otoczenia wiejskiego. W pewnym zakresie rozwiązuje to między innymi kwestię pokrywania kosztów świadczenia usług przez placówki zlokalizowane w dużym mieście na rzecz mieszkańców z okolicznych miast i wsi. W krajach zachodnich od wielu lat wspólne działania znajdują stosunkowo szerokie zastosowanie i osiąga się zamierzone efekty[19].

---

[17] Zasady działania podmiotów w ramach tych form przedstawia A. Gącarzewicz w opracowaniu zawartym w tym zbiorze.

[18] Por. m.in. A. M a ł k i e w i c z, *Różnie, byle skutecznie*, „Wspólnota" 2003 nr 3; A. P i o t r o w s k i, *Przybywa spółek*, „Wspólnota" 2003 nr 3.

[19] Por. m.in. N. G a j l, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993, rozdz. V.

(4) Z formami organizacyjno-prawnymi wiąże się następna płaszczyzna rozważań działalności organów samorządu terytorialnego w sferze usług społecznych świadczonych przez podmioty samorządowe, a mianowicie zasady bezpośredniego finansowania działalności jednostek budżetowych oraz zasady przyznawania dotacji podmiotom, odnośnie do których zastosowano inne formy organizacyjno-prawne. Nadal jest bowiem aktualna, dyskutowana od dziesiątków lat, sprawa przedmiotowego finansowania działalności. Jest to jednak kwestia bardzo skomplikowana, metody w tym zakresie muszą być bowiem dostosowane do specyfiki dziedzin usług społecznych świadczonych w konkretnych warunkach kraju, wymagająca ustalenia kosztów, nośników kosztów, efektów itp.[20] W badaniach naukowych w Polsce występuje nadal luka w tym zakresie, należy też bardziej przybliżyć zarówno badaczom, jak i praktykom doświadczenia krajów zachodnich. W kontaktach z praktyką można spotkać się z różnymi próbami uporania się z tym problemem (np. w odniesieniu do finansowania przedszkoli). Brakuje jednak szerszej wymiany doświadczeń z tego zakresu.

(5) Problematyka usług społecznych świadczonych przez podmioty samorządowe wiąże się także z gospodarką majątkiem samorządowym, mam w tym miejscu na uwadze majątek trwały. Dla świadczenia usług społecznych niezbędne są odpowiednie urządzenia (budynki, lokale i ich wyposażenie). Działalność ta może być prowadzona w ramach własnych urządzeń samorządowych lub też przy wykorzystaniu urządzeń, których właścicielami są inne podmioty. Z własnym majątkiem kojarzą się wszystkie kwestie związane z gospodarowaniem tym majątkiem, a więc formami ich oddawania w użytkowanie podmiotom samorządowym świadczącym usługi społeczne, z finansowaniem ich eksploatacji, remontów, a w szczególności inwestycji, które należą do bardzo kapitałochłonnych[21].

Kompetencje organów samorządowych w tym zakresie zależą z jednej strony od regulacji prawnych państwa, a z drugiej – od form organizacyjno-prawnych podmiotów świadczących usługi[22]. Specyficzne problemy pojawiają się w przypadku świadczenia usług społecznych w ramach urządzeń będących własnością innych podmiotów. Wiąże się to przede wszystkim z wysokością kosztów korzystania z tego majątku. Jest to sprawa bardzo aktualna, gdyż fakt korzystania z „obcych" urządzeń staje się często jednym z najważniejszych kryteriów przyjmowanych przy rozpatrywaniu kwestii likwidacji niektórych publicznych placówek usługowych, a w szczególności szkół i przedszkoli.

(6) Kolejna grupa zagadnień dotyczy powierzania przez organy samorządu terytorialnego usług społecznych wchodzących w skład ich zadań własnych in-

---

[20] K. Piotrowska-Marczak, *W poszukiwaniu metod finansowania usług społecznych*, „Polityka Społeczna" 1993 nr 8.

[21] K. Kietlińska, *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, wyd.cyt., s. 15–16.

[22] Sprawy te zostaną rozwinięte w innych opracowaniach tego zbioru (szczególnie patrz artykuł J. Kotlińskiej i S. Kańduły).

nym podmiotom – organizacjom non-profit lub osobom prywatnym. Nasuwa się przede wszystkim pytanie, jaka rola w tym zakresie powinna przypaść organom samorządowym? Zwrócić tutaj trzeba uwagę chociażby na dwa rozwiązania. Pierwsze rozwiązanie polega na tym, że proces wytwarzania usług można powierzyć wymienionym podmiotom pozasamorządowym, a samorząd terytorialny może występować jako podmiot kupujący te usługi. W tym przypadku rola samorządu ograniczy się do ustalenia zasad podziału usług pomiędzy członków społeczeństwa. Drugie rozwiązanie może polegać na regulacyjnym oddziaływaniu samorządu na decyzje podmiotów świadczących usługi, np. poprzez ustalenie warunków odnoszących się do parametrów urządzeń, w których ramach mają być świadczone usługi, wpływanie na wysokość cen usług[23].

(7) Jak już wspomniano, jednostki samorządu terytorialnego powinny pełnić także rolę podmiotów stymulujących rozwój usług społecznych na terenie gmin, powiatów i województw, świadczonych przez podmioty prywatne na zasadach rynkowych. Pojawia się tutaj kolejna płaszczyzna rozważań na tematy zawarte w tym artykule. Jednostki samorządu terytorialnego muszą bowiem dysponować odpowiednimi instrumentami. Instrumenty te mogą mieć zarówno charakter władczy, np. w formie udzielania zezwoleń, jak i niewładczy – wyrażający się we współdziałaniu organów samorządowych z tymi podmiotami oraz charakter ekonomiczno-finansowy związany z ustalaniem podatków, z udostępnianiem mienia komunalnego, udzielaniem dotacji podmiotom świadczącym usługi, udzielaniem gwarancji kredytowych itp. Przybliżenie tej problematyki wymaga rozpatrywania instrumentów w przekroju poszczególnych dziedzin wchodzących w skład usług społecznych i w przekroju jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli[24].

Bardzo dużą wagę należy przywiązywać do instrumentów finansowych – m.in. dofinansowywania działalności podejmowanej przez stowarzyszenia, fundacje, osoby prywatne. Wymaga to jednak ustalenia jasnych kryteriów dofinansowania działalności wymienionych podmiotów przez jednostki samorządu poszczególnych szczebli. Jest to problematyka ciekawa, ale i trudna zarówno ze względu na ingerencję państwa w konstrukcję tych instrumentów (kwestia ta będzie rozwijana w dalszych artykułach tego zbioru), jak i konieczność uwzględniania specyfiki nie tylko poszczególnych dziedzin, ale także elementów tych dziedzin, których efekty często są niewymierne i trzeba dopuścić uznaniowe metody podziału środków.

---

[23] Formy oddziaływania organów samorządowych na podmioty niesamorządowe świadczące usługi społeczne omawiane są w artykule A. Gącarzewicza zawartym w tym zbiorze.

[24] Por. m.in. E. Denek, *Zadania i finansowe instrumenty organów gminnych w zakresie rozwoju turystyki*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, red. K. Znaniecka. Wyd. AE im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2002, s. 375–383.

Podsumowanie

Wskazane w tym opracowaniu wybrane płaszczyzny rozpatrywania roli jednostek samorządu terytorialnego w sferze usług społecznych obrazują, że badania prowadzone w tym zakresie są skomplikowane. Wymagają one zarówno wiedzy na temat cech ustrojowych i ekonomicznych omawianego samorządu, jak i specyfiki usług społecznych. Usługi te nie mogą być przy tym pomijane ani w polityce społecznej, ani ekonomicznej państwa. W podejmowanych badaniach zachodzi potrzeba rozpoznania specyficznych cech działalności usługowej w zaspokojeniu potrzeb społeczeństwa i cech samego procesu usługowego w przekroju nie tylko dziedzin działalności, lecz także elementów składowych tych dziedzin. Od tych cech zależy w dużej mierze rola organów samorządowych poszczególnych szczebli w organizacji, świadczeniu i finansowaniu usług społecznych.

Z artykułu wynika też, że – oprócz jednostek samorządowych – w procesie świadczenia usług może być zaangażowanych wiele podmiotów o różnym charakterze prawnym i formach własności. W przekroju terytorialnym występują i powinny występować powiązania pomiędzy działalnością organów samorządowych i podmiotów niesamorządowych. Przemawia za tym zarówno dążenie do jak najlepszego zaspokojenia potrzeb ludności, jak i względy racjonalnego działania.

Stopień trudności badań powiększa się także w związku z tym, że działalność samorządu terytorialnego w zakresie usług społecznych podlega regulacji przez organy państwowe i to w sposób zróżnicowany w przekroju dziedzin działalności. Regulacyjnej roli państwa dotyczącej usług społecznych nie należy wykluczać o ile wspomaga ona działalność organów samorządowych w tym zakresie lub przyczynia się do rozwoju działalności stowarzyszeń i fundacji. Rola państwa powinna być też dostrzegana w stwarzaniu warunków do sponsorowania sfery usług społecznych przez przedsiębiorców. Chodzi przy tym nie tylko o stwarzanie korzystnych warunków prawnych zachęcających do sponsorowania omawianej działalności, lecz także przez podejmowanie działań sprzyjających promocji firm – sponsorów, wspólnemu tworzeniu fundacji itp.

Próba zestawienia wybranych problemów badawczych w kontekście: samorząd terytorialny – usługi społeczne może – w zamierzeniu autorki – ułatwić podejmowanie badań w tym zakresie. Są one konieczne, gdyż niezbędna jest zasadnicza reforma w Polsce dotycząca tej sfery działalności, szczególnie u progu wejścia do Unii Europejskiej, w której słusznie przywiązuje się dużą wagę do inwestycji w człowieka. W Polsce rozwój sfery usług społecznych w przekroju wszystkich jej dziedzin jest niezbędny zarówno ze względów ekonomicznych, jak i społecznych. Są one z jednej strony istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój gospodarczy, którego przyspieszenie jest priorytetowym celem polityki eko-

nomicznej państwa. Z drugiej strony rozwój omawianych usług jest niezwykle ważny z punktu widzenia narastających problemów społecznych (np. wzrost ubóstwa, bezdomność, bezrobocie), które Polska musi rozwiązać we własnym zakresie. Nie mniej istotne jest zachowanie i rozwijanie dorobku kulturalnego, który może świadczyć o naszej wartości narodowej w Zjednoczonej Europie.

Źródła

Buchanan J. M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Bywalec Cz., *Od kopciuszka do królowej*, „Życie Gospodarcze" 1994 nr 15.

Denek E., *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, w: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe nr 7, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2001.

Denek E., *Zadania i finansowe instrumenty organów gminnych w zakresie rozwoju turystyki*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, red. K. Znaniecka. Wyd. AE im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2002.

Encyklopedia powszechna, PWN, Warszawa 1987.

Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.

Janicki M., *Trzecia siła*, „Polityka" 2001 nr 37.

Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Monografie i Opracowania nr 512, Warszawa 2002.

Kietlińska K., *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995.

Małkiewicz A., *Różnie, byle skutecznie*, „Wspólnota" 2003 nr 3.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. drugie, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Piotrowska-Marczak K., *W poszukiwaniu metod finansowania usług społecznych*, „Polityka Społeczna" 1993 nr 8.

Piotrowski A., *Przybywa spółek*, „Wspólnota" 2003 nr 3.

Sobiech J., Wierzbicki J., *Racjonalizacja podziału usług społecznych i niektóre mechanizmy tego podziału*, w: *Studia ekonomiczno-finansowe z działalności socjalno-kulturalnej* (3), red. J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe seria I, z. 199, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1991.

Wierzbicki J., *Społeczno-ekonomiczne przesłanki racjonalizacji działalności socjalnej zakładów pracy (z dyskusji nad założeniami reformy gospodarczej w sferze usług niematerialnych)*, w: *Studia ekonomiczno-finansowe z działalności socjalno-kulturalnej*, red. J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe seria I nr 117, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1983.

Zarychta H., *Funkcja socjalna przedsiębiorstw w okresie transformacji (w świetle regulacji prawnej i praktyki)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1995 nr 5.

Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155 poz. 1014.

Ustawa z 21 stycznia 2000 r o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12 poz. 136.

Emilia Denek

THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN PROVIDING SOCIAL SERVICES

Summary

The article determines the concept and features of social services which are approved by the authors of the articles in this publication. Moreover, the local self-government is placed among various entities involved in the services under discussion.

Considering the role of the local self-government in providing social services, some problems to be researched have been selected. These problems concern mainly activities of the local self-government institutions - organizers of the social services. The author also indicates most significant issues which can be considered in the context of the role of the local self-government as an entity stimulating development of social services provided by private institutions, social organisations and the like.