Sławomira Kańduła

SPOŁECZNE WYDATKI BUDŻETOWE GMIN JAKO PODSTAWA BUDOWY KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

1. Wstęp

Występowanie samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej jest wyrazem realizacji w praktyce zasady pomocniczości (subsydiarności), która wynika m.in. z Konstytucji RP z 1997 roku[1]. Zasada ta oznacza, że zadania publiczne powinny być realizowane na jak najniższym poziomie administracji publicznej (jak najbliżej obywateli). Przekazywanie zadań niższym organom powinno zapewnić m.in. efektywność i oszczędność w ich realizacji[2].

Podziału zadań pomiędzy państwo a samorząd dokonano z uwzględnieniem wielu czynników zmieniających się na skutek rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego[3]. Podział ten nie ma charakteru sztywnego i nieustannie się zmienia. W występującym w Polsce modelu samorządu terytorialnego przyjęto, że samorząd będzie wykonywał część zadań z zakresu polityki społecznej[4]. Pod pojęciem polityki społecznej należy rozumieć działalność państwa, samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych zmierzającą do: 1) kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, 2) prorozwojowych struktur społecznych oraz 3) stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie[5].

---

[1] Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483, preambuła.

[2] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strassburgu 15 października 1985 r. Karta weszła w życie, w stosunku do Polski, 1 marca 1994 r. (DzU 1994 nr 124, poz. 607, art. 4 ust. 3).

[3] Por: H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993, s. 104; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 16.

[4] Szerzej na temat tego modelu: J. Wierzbicki, *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991, z. 2, s. 146–147.

[5] A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Wyd. Instytut Gospodarstwa Społecznego SGH, Warszawa 2002, s. 11.

Pierwszy z celów sprowadza się do konieczności tworzenia możliwości zaspokajania swoich potrzeb poprzez pracę zawodową lub możliwości utrzymania się z rent, emerytur i innych świadczeń (osobom niepracującym). Z punktu widzenia tematyki tego opracowania ważne są dwa ostatnie cele. Realizacja celu drugiego polega na dążeniu do ukształtowania kapitału ludzkiego zdolnego do realizacji zadań rozwojowych w warunkach konkurencji na rynkach krajowych i zagranicznych. Kształtowanie struktur społecznych (kapitału ludzkiego) oraz przystosowanie do pracy następuje w rodzinie, instytucjach oświatowych oraz zakładach pracy. Duże znaczenie odgrywają tutaj także organizacje pozarządowe. Cel trzeci to kształtowanie sprawiedliwych stosunków międzyludzkich opartych na zasadzie sprawiedliwości społecznej i równości szans na początku życia[6].

Działalność różnych podmiotów w sferze społecznej, zaspokajająca różne potrzeby człowieka, tworzy w nim zasób wartości, który można określić jako kapitał ludzki. Zgromadzone w człowieku zasoby wiedzy, kultury, sprawności fizycznej oraz zdrowia są bardzo ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Inwestowanie w kapitał ludzki pomnaża bogactwo kraju, przyspiesza postęp cywilizacyjny i zwiększa konkurencyjność kraju[7]. Inwestycje w człowieka są najtańszym sposobem podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki i przyspieszenia tempa rozwoju gospodarczego[8].

Z kapitałem ludzkim wiąże się pojęcie tzw. kapitału społecznego. Dla R. Putnama pojęcie to oznacza więzi zaufania, lojalności i solidarności, które znajdują wyraz w samoorganizowaniu się ludzi, w tworzeniu wspólnot, wzajemnym mobilizowaniu się do realizacji zadań ważnych dla całej zbiorowości, a więc w samorządności[9]. Z kolei J. Colemana kapitał społeczny rozumie jako umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i rozmaitych organizacji, która podejmowana jest w celu realizacji wspólnych interesów. Zdaniem tego autora, zdolność ludzi do łączenia się w grupy jest bardzo ważna dla gospodarki kraju, a także dla innych społecznie ważnych aspektów działalności ludzkiej[10].

W moim odczuciu, niezależnie od przyjętej definicji kapitału społecznego, łączy się on z wydatkami gmin na zadania o charakterze społecznym. Zdolność do budowy więzi zaufania i łączenia się w grupy powinna być bowiem kształto-

[6] Tamże, s. 12–13.

[7] M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa 2002, Monografie i Opracowania nr 512, s. 5.

[8] J. Auleytner, *Edukacja i kreowanie kapitału ludzkiego*, w: *Polityka społeczna*, op.cit., s. 75.

[9] R. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków 1995, s. 258–265.

[10] J. Coleman, *Social Capital in the creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology" 1988, no. 94, s. 95–120. Cytuję za: G. Krzyminiewska *Znaczenie zaufania w tworzeniu kapitału społecznego. Ekonomiczny i społeczny wymiar zjawiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2003, z. 2, s. 222.

do budowy więzi zaufania i łączenia się w grupy powinna być bowiem kształtowana od najmłodszych lat życia człowieka. Poza tym kapitał społeczny zależy od kultury, w tym od wykształconych nawyków spędzania wolnego czasu[11], a dobro to jest dostarczane przez samorząd.

Celem opracowania jest przedstawienie kształtowania się wydatków społecznych ponoszonych z budżetów gmin w latach 1999–2002. Pod pojęciem wydatków społecznych rozumiem wydatki na: oświatę i wychowanie, edukacyjną opiekę wychowawczą, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, kulturę fizyczną i sport oraz turystykę[12]. Wydatki te związane są z usługami społecznymi. Usługi te to działania, czynności nakierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych. W wyniku oddziaływania tych usług tworzy się kapitał ludzki, który – w moim odczuciu – jest podstawą budowy kapitału społecznego. W opracowaniu poszukuję odpowiedzi na pytania: 1) jak kształtowały się społeczne wydatki budżetowe gmin; 2) jakie czynniki oddziaływają na wysokość wydatków społecznych gmin; 2) czy istnieje właściwy (pożądany przez władze publiczne) poziom tych wydatków.

2. *Zadania gmin z zakresu infrastruktury społecznej*

Do zadań samorządu terytorialnego należą wszystkie sprawy publiczne nie zastrzeżone w Konstytucji i ustawach szczegółowych dla innych podmiotów. Samorząd charakteryzuje się samodzielnym wykonywaniem tych zadań i na własną odpowiedzialność[13]. Samorząd gminny realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym. Są to przede wszystkim zadania ze sfery użyteczności publicznej. Dopuszcza się także – zazwyczaj pod pewnymi warunkami – realizację zadań o charakterze zarobkowym. Zadania gminy dzieli się na zadania własne (obowiązkowe i fakultatywne) i zadania zlecone.

[11] A. Matysiak, *Źródła kapitału społecznego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 73.

[12] K. Piotrowska-Marczak do wydatków społecznych zalicza także wydatki na naukę i szkolnictwo wyższe. Metodologicznie jest to podejście uzasadnione, bowiem świadczenie usług z wymienionych dziedzin oddziałuje na właściwości psycho-fizyczne człowieka (K. Piotrowska-Marczak, *Społeczne wydatki budżetowe jako wyraz polityki fiskalnej państwa*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, red. K. Znaniecka, t. 2, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 617). Wydatki te zostaną jednak pominięte w rozważaniach, ponieważ w niewielkim stopniu występują one w budżetach gmin. Przykładowo w 2002 r. wydatki gmin na szkolnictwo wyższe wyniosły 2,9 mln zł, co stanowiło 0,04% wydatków ogółem.

[13] E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 18.

Zadania własne gminy mają na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej i nie są zastrzeżone ustawami na rzecz innych – niż samorząd gminny – podmiotów. Zadania te realizowane są na własny rachunek i własną odpowiedzialność organów gminy. Niektóre zadania własne zostały określone jako zadania własne obowiązkowe. Z kolei zadania zlecone to grupa zadań z zakresu administracji rządowej (lub z innych dziedzin), które są realizowane przez gminę, ale w imieniu i na odpowiedzialność państwa, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa[14].

Wśród zadań własnych ze sfery użyteczności publicznej można wyróżnić następujące grupy zadań: 1) z zakresu infrastruktury technicznej, 2) z zakresu infrastruktury społecznej, 3) z zakresu porządku i bezpieczeństwa publicznego, 4) z zakresu ładu przestrzennego i ekologicznego, 5) pozostałe zadania. Do zadań gminy realizowanych w sferze infrastruktury społecznej należy m.in.: zakładanie i prowadzenie przedszkoli samorządowych, szkół podstawowych i gimnazjów, dofinansowanie działalności szkół prywatnych; prowadzenie placówek kulturalnych, w tym domów kultury, bibliotek i muzeów. Do zadań tych zalicza się także sprawy z zakresu kultury fizycznej i turystyki, w tym zakładanie terenów zieleni i budowa urządzeń sportowych, organizacja imprez sportowych, dofinansowanie działalności stowarzyszeń sportowych. Ponadto gminy wykonują zadania z zakresu ochrony zdrowia i pomocy społecznej, w tym dofinansowują działalność organizacji pożytku publicznego. W sferze społecznej gminy wykonują przede wszystkim zadania własne, ale występują również zadania zlecone, szczególnie z zakresu pomocy społecznej. Podział zadań pomiędzy państwo a samorząd nie ma charakteru sztywnego i może się zmieniać. W związku z tym zmienia się także zakres wydatków gmin na zadania o charakterze społecznym.

3. Wydatki budżetowe gmin na zadania z zakresu infrastruktury społecznej w latach 1999–2002

W tabeli 1 zaprezentowano wysokość wydatków na zadania z zakresu infrastruktury społecznej ponoszonych z budżetu państwa oraz budżetów samorządowych w latach 1999–2002. Z kolei dynamikę omawianych wydatków zobrazowano w tabeli 2. Z przedstawionych danych wynika, że w rozpatrywanych latach wydatki społeczne finansowane były przede wszystkim z dochodów bu-

[14] Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 166. Szerzej: S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 18–20.

Tabela 1

Wydatki budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządowych na zadania z zakresu infrastruktury społecznej w latach 1999–2002

Wyszczególnienie (nazwa działu[a])	Lata	Wydatki budżetu państwa[b]		Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego		W tym wydatki budżetów gmin[c]	
		w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Wydatki budżetowe ogółem	1999	138 401,0	100,0	65 845,9	100,0	32 834,9	100,0
	2000	151 054,9	100,0	75 746,8	100,0	36 210,8	100,0
	2001	172 885,2	100,0	82 734,3	100,0	38 568,0	100,0
	2002	182 922,4	100,0	83 181,7	100,0	39 548,4	100,0
Oświata i wychowanie	1999	2 920,2	2,1	25 185,2	38,2	12 989,6	39,6
	2000	1 959,9	1,3	29 120,6	38,4	15 040,0	41,5
	2001	1 780,4	1,0	26 351,9	31,9	14 185,8	36,8
	2002	1 996,7	1,1	27 046,2	32,5	14 742,6	37,3
Edukacyjna opieka wychowawcza	1999	×	×	×	×	×	×
	2000	×	×	×	×	×	×
	2001	281,1	0,2	5 232,3	6,3	2 247,2	5,8
	2002	302,2	0,2	5 382,1	6,5	2 343,4	5,9
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1999	618,3	0,4	2 109,5	3,2	954,3	2,9
	2000	631,7	0,4	2 405,3	3,2	1 069,4	3,0
	2001	937,7	0,5	2 580,5	3,1	1 120,0	2,9
	2002	805,3	0,4	2 609,0	3,1	1 150,7	2,9
Ochrona zdrowia	1999	6 312,6	4,6	2 046,4	3,1	444,5	1,4
	2000	4 300,0	2,8	2 698,0	3,6	433,7	1,2
	2001	4 600,8	2,7	3 473,7	4,2	373,5	1,0
	2002	3 594,1	2,0	1 974,5	2,4	401,9	1,0
Opieka społeczna	1999	10 142,8	7,3	6 832,4	10,4	3 413,9	10,4
	2000	11 978,1	7,9	8 103,0	10,7	3 745,4	10,3
	2001	14 634,5	8,5	9 427,5	11,4	4 117,9	10,7
	2002	15 469,7	8,4	9 749,5	11,7	4 322,7	10,9
Kultura fizyczna i sport	1999	190,4	0,1	983,7	1,5	635,0	1,9
	2000	223,6	0,1	1 075,6	1,4	617,9	1,7
	2001	200,0	0,1	1 231,7	1,5	676,9	1,8
	2002	130,5	0,1	1 243,3	1,5	726,4	1,8
Turystyka	1999	58,5	0,0	58,4	0,1	29,8	0,1
	2000	49,0	0,0	58,0	0,1	26,5	0,1
	2001	51,3	0,0	43,0	0,1	23,0	0,0
	2002	35,0	0,0	44,4	0,1	25,2	0,1

Uwaga:
[a] nazwy działów podano w brzmieniu obowiązującym w nowej klasyfikacji budżetowej;
[b] łącznie z transferami do budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
[c] w podanych kwotach nie uwzględniono wydatków gmin o statusie miasta na prawach powiatu;
Porównywalność danych z roku 2001 z latami wcześniejszymi jest utrudniona z uwagi na zmianę klasyfikacji budżetowej. Przykładowo do końca roku 2000 wydatki na przedszkola ewidencjonowane były w dziale: oświata i wychowanie, a od 2001 – w dziale: edukacyjna opieka wychowawcza.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: dla lat 1999–2000 – *Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, Warszawa 2001, tabl. 13(524), s. 503 oraz tabl. 6(517), s. 497; dla roku 2001 – *Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2002*, GUS, Warszawa 2002, tabl. 13(527), s. 511 oraz tabl. 6(520), s. 505; dla roku 2002 – *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, t. I i II, Rada Ministrów, Warszawa 2003, wersja elektroniczna (www.mf.gov.pl).

dżetowych jednostek samorządowych. W największym stopniu wydatki społeczne pokrywane były z dochodów gmin, czyli podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Do obowiązków tego szczebla samorządu należy bowiem najwięcej zadań z omawianej dziedziny.

W rozpatrywanych latach zwiększał się udział wydatków społecznych gmin w ogólnej kwocie ich wydatków budżetowych. W poszczególnych latach wydatki społeczne stanowiły odpowiednio 56,3 %, 57,8 %, 59,0 % oraz 59,9 % wydatków gmin. Podział omawianych wydatków pomiędzy państwo a jednostki samorządu gminnego nie ulegał większym zmianom. Ukształtowana struktura wydatków jest bowiem następstwem reform wprowadzonych w 1999 roku, z czym wiązała się zmiana zakresu kompetencji pomiędzy państwem a jednostkami samorządowymi. Wzrost omawianych wydatków wiąże się przede wszystkim z dążeniem samorządów do podwyższania standardu świadczonych usług społecznych.

Tabela 2

Dynamika wydatków budżetowych gmin na zadania z zakresu infrastruktury społecznej w latach 2000–2002

Wyszczególnienie (nazwa działu)	2000	2001	2002
	rok poprzedni = 100		
Wydatki budżetowe ogółem	110,28	106,51	102,54
Oświata i wychowanie	115,78	94,32	103,92
Edukacyjna opieka wychowawcza	–	–	104,28
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	112,06	104,73	102,74
Ochrona zdrowia	97,57	86,12	107,60
Opieka społeczna	109,71	109,94	104,97
Kultura fizyczna i sport	97,31	109,55	107,31
Turystyka	88,93	86,79	109,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że we wskazanych latach zmniejszało się tempo wzrostu wydatków gmin na zadania z zakresu infrastruktury społecznej. W 2000 roku wydatki te wzrosły nominalnie o 10% w porównaniu z rokiem poprzednim, a w roku 2001 o 6,5% w stosunku do roku 2000[15]. Z kolei w 2002 roku zaobserwowano już tylko symboliczny nominalny wzrost omawianych wydatków (o 2,5%). Dynamika wydatków w poszczególnych działach była niejednolita. Przykładowo w 2000 roku dynamika wydatków na oświatę i wychowanie była wysoka (blisko 16%). Spowodowane to było m.in. ponoszeniem wydatków na budowę oraz wyposażenie w niezbędne pomoce szkół gimnazjal-

[15] W 2001 roku stopa inflacji wynosiła 5,5%, a w roku 2002 – 1,3% (dane pochodzą ze strony internetowej GUS – www.stat.gov.pl).

nych. Z kolei w latach 2000–2001 nastąpił spadek wydatków gmin na ochronę zdrowia i turystykę. W tak krótkim okresie trudno wskazać wyraźną tendencję w kształtowaniu się wydatków na cele społeczne ponoszonych z budżetu państwa i budżetów gmin.

Największą pozycję w wydatkach gmin stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie, które kształtowały się średnio na poziomie 38,8% wydatków gmin ogółem[16]. W ramach wydatków na oświatę i wychowanie gminy pokrywają koszty prowadzenia szkół podstawowych, gimnazjalnych oraz klas zerowych w szkołach podstawowych. Ze środków tych finansuje się także zajęcia pozalekcyjne, doskonalenie nauczycieli oraz przekazuje dotacje dla innych placówek oświatowych. część omawianych wydatków przeznaczana była na obowiązkowe dotacje dla szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty publiczne oraz szkół niepublicznych.

Z wydatkami na oświatę i wychowanie łączą się wydatki związane z edukacyjną opieką wychowawczą, które w latach 2001–2002 stanowiły ok. 6% wydatków budżetowych. W poprzednich latach dział ten nie był wyodrębniany (wydatki ewidencjonowano w dziale oświata i wychowanie). W ramach wydatków na edukacyjną opiekę wychowawczą z budżetów gmin ponoszone były wydatki na finansowanie świetlic w szkołach podstawowych i gimnazjach, dotacje na dofinansowanie przedszkoli prowadzonych przez gminę oraz innych przedszkoli publicznych i niepublicznych[17]. Z omawianych środków finansowano także wypłatę stypendiów dla uczniów za wyniki w nauce, pokrywano koszty wypoczynku dzieci i młodzieży, które nie wyjeżdżają na wakacje oraz remonty przedszkoli.

W rozpatrywanych latach udział wydatków na opiekę społeczną utrzymywał się na poziomie ok. 10% wydatków gmin ogółem. Wydatki te obejmowały m.in. wydatki na finansowanie ośrodków pomocy społecznej, wypłatę dodatków mieszkaniowych, wypłatę zasiłków, pomoc w materialna i rzeczową. Z punktu widzenia kształtowania kapitału społecznego, ważne są wydatki ponoszone w tym dziale z przeznaczeniem na dożywianie dzieci w szkołach oraz dotacje dla organizacji pozarządowych. Wydatki te mają na celu wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

---

[16] Wśród wydatków budżetowych gmin, miast na prawach powiatu oraz powiatów dominują wydatki na oświatę i wychowanie oraz na opiekę społeczną. Inna struktura wydatków występuje w budżetach samorządowych województw, w których wydatki na oświatę i wychowanie, kulturę i sztukę oraz ochronę zdrowia kształtują się na poziomie 14%–16%. Z kolei wydatki na opiekę społeczną nie przekraczają 0,5%, a pozostałe wydatki oscylują wokół 1,5% wydatków budżetowych ogółem.

[17] Szerzej na ten temat: S. Kańduła, *Samodzielność wydatkowa gminy z zakresu oświaty przedszkolnej w latach 1998–2001 (na przykładzie Tczewa)*, w: *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 161–174.

Wydatki na upowszechnianie kultury kształtowały się na poziomie 3% wydatków ogółem. Były one przeznaczone przede wszystkim na dotacje dla gminnych instytucji kultury (bibliotek publicznych oraz domów kultury). Do omawianych wydatków zalicza się także dotacje dla organizacji pozarządowych działających w tej sferze oraz wydatki na finansowanie kosztów imprez masowych popularyzujących kulturę (festiwali, koncertów).

Wydatki przyporządkowane do działu ochrona zdrowia były przeznaczane m.in. na programy profilaktyki zdrowotnej, realizację gminnych programów profilaktyki przeciwalkoholowej, dotacje dla organizacji pozarządowej wspierającej gminy w tych zadaniach oraz remonty przychodni. Omawiane wydatki stanowiły ok. 1% wydatków gmin ogółem.

Na poziomie niespełna 2% wydatków kształtowały się wydatki na kulturę fizyczną i sport. Prawidłowy rozwój człowieka wymaga nie tylko sprawności intelektualnej, ale także fizycznej. Z związku z tym z budżetów gminnych pokrywano część kosztów związanych z działalnością gminnych ośrodków sportu i rekreacji oraz dofinansowywano kluby sportowe oraz imprezy sportowe. Spośród analizowanych w opracowaniu grup wydatków, najmniej środków przeznaczano na turystykę. Wydatki te były związane z upowszechnianiem turystyki.

Społeczne wydatki budżetowe gmin można podzielić na wydatki bieżące oraz majątkowe. Wydatki majątkowe obejmują wydatki inwestycyjne gminnych jednostek budżetowych oraz dotacje inwestycyjne, a także wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. W tabeli 3 przedstawiono informacje dotyczące wysokości oraz struktury wydatków majątkowych gmin w latach 1999–2002. Z punktu widzenia dążenia do rozwoju kapitału społecznego ważna jest wysokość gminnych wydatków inwestycyjnych. Wydatki te stanowiły przykładowo w 2002 roku – 80% wydatków majątkowych[18], ale w sprawozdawczości nie są z nich wyodrębniane w przekroju działów gospodarki narodowej.

Spośród rozpatrywanej grupy wydatków najwięcej inwestycji prowadzono w dziale oświata i wychowanie. Inwestycje te związane były m.in. z budową nowych obiektów szkolnych – częściowo w związku z koniecznością prowadzenia gimnazjum w odrębnym budynku niż szkoła podstawowa – oraz budową sal gimnastycznych. Warto zauważyć, że wydatki majątkowe we wspomnianym dziale zwiększały się nominalnie, rósł także ich udział procentowy (z wyjątkiem roku 2002). Na uwagę zasługują także wydatki majątkowe z zakresu kultury fizycznej i sportu, które w rozpatrywanym okresie stanowiły średnio 4% ogółu wydatków majątkowych gmin. Wydatki te ponoszono na budowę boisk i innych

[18] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, t. 2, Rada Ministrów, Warszawa 2003, wersja elektroniczna.

obiektów sportowych. Trudno wskazać wyraźną tendencję w kształtowaniu się omawianych grup wydatków majątkowych, ale warto odnotować, że udział wydatków majątkowych gmin w wydatkach ogółem zmniejszył się z 22,1% w 1999 roku do 18,6% w roku 2002. Przyczyn zmniejszania się wydatków majątkowych należy upatrywać z pogarszającej się kondycji finansowej gmin.

Tabela 3

Wysokość oraz struktura wydatków majątkowych gmin na zadania z zakresu infrastruktury społecznej w latach 1999–2002

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe[a] w mln zł				Struktura wydatków majątkowych w %			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Wydatki ogółem	32 834,9	36 210,8	38 568,0	39 548,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki majątkowe, w tym w dziale:	7 261,1	7 543,9	7 464,0	7 374,9	22,1	20,8	19,3	18,6
oświata i wychowanie	1 298,0	1 392,9	1 684,7	1 606,2	17,9	18,5	22,6	21,8
edukacyjna opieka wychowawcza	×	×	29,7	31,9	×	×	0,4	0,4
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	70,0	102,2	87,4	95,1	1,0	1,3	1,2	1,3
ochrona zdrowia	56,1	59,2	63,0	74,4	0,8	0,8	0,8	1,0
opieka społeczna	19,1	16,0	13,4	15,5	0,3	0,2	0,2	0,2
kultura fizyczna i sport	336,0	273,3	277,5	299,6	4,6	3,6	3,7	4,1
turystyka	11,6	6,1	2,9	5,1	0,1	0,1	0,0	0,1

Uwaga:

[a] w podanych kwotach nie uwzględniono wydatków gmin o statusie miasta na prawach powiatu.

Porównywalność danych z roku 2001 z latami wcześniejszymi jest utrudniona z uwagi na zmianę klasyfikacji budżetowej. Przykładowo do końca roku 2000 wydatki na przedszkola ewidencjonowane były w dziale: oświata i wychowanie, a od 2001 – w dziale: edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa. Informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, za lata 1999–2002, Rada Ministrów, Warszawa 2000, 2001, 2002, 2003, wersja elektroniczna (www.mf.gov.pl).

Wydatki społeczne gmin finansowane są z różnych źródeł, zarówno z dochodów własnych, jak i z zaciąganych zobowiązań. Istnieje także możliwość korzystania ze środków pochodzących z krajów Unii Europejskiej. Głównym źródłem finansowania tych wydatków są jednak dochody własne (m.in. podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku) oraz udziały w podatkach państwowych. Jedynie na wydatki oświatowe (z wyjątkiem wydatków na przedszkola i dowożenie uczniów do szkół) gminy otrzymują część oświatową subwencji ogólnej[19]. Od wielu lat pracownicy samorządowi sygnalizują nieprawidłowości w obliczaniu należ-

[19] Konstrukcję części oświatowej subwencji ogólnej omawiam w: S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, op.cit., s. 109–110.

nej części oświatowej. Przykładowo nie uwzględnia się tego, że w celu podniesienia standardu usług oświatowych w szkołach tworzone są mniej liczne klasy.

Warto wspomnieć, że od 2004 roku uległ zmianie sposób wyodrębniania części oświatowej subwencji z dochodów budżetu państwa. Jednostki samorządowe nie będą już miały zagwarantowanych w przepisach prawnych środków. Corocznie wysokość części oświatowej subwencji będzie zapisywana w budżecie państwa[20].

4. Podsumowanie

W rozpatrywanym okresie ciężar realizacji zadań z zakresu usług społecznych spoczywał głównie na gminach. Niestety, także koszty wykonywania niektórych zadań państwo przeniosło na samorząd. Przykładowo wiele z tych jednostek sygnalizowało otrzymywanie zaniżonej kwoty dotacji celowych na zadania opieki społecznej oraz nieprzekazywanie środków w związku z kolejnym etapem podwyżek wynagrodzeń nauczycieli.

Na rodzaj wykonywanych zadań w sferze społecznej oraz wysokość wydatków ponoszonych przez gminy oddziałują zarówno czynniki ustrojowe i ekonomiczne (zewnętrzne), jak i wynikające z faktycznych warunków funkcjonowania gmin. Do pierwszej grupy można zaliczyć m.in.: ustalony podział zadań pomiędzy państwo i samorząd, rodzaj zadań przekazanych samorządowi (własne, zlecone), rodzaj i wysokość przekazanych gminom dochodów. Ponadto to tych czynników zaliczyć można: ustanawianie przez państwo limitów dokonywanych wydatków (np. dotacji dla przedszkoli niepublicznych), zasad przyznawania świadczeń z pomocy społecznej, zakazów dokonywania niektórych wydatków (np. do października 2001 roku zakaz dotyczył udzielania stypendiów dla sportowców zawodowych). Z kolei w drugiej grupie czynników warto zwrócić uwagę na: potrzeby społeczności lokalnej, jej presję na poprawę jakości usług świadczonych przez samorząd, aktywność władz lokalnych oraz ich priorytety w dokonywaniu wydatków.

Moim zdaniem, nie istnieje właściwy (idealny) poziom wydatków społecznych. Wprawdzie minimalny poziom niektórych z nich określa państwo, ale zawsze potrzeby ludzkie są nieograniczone. Poza tym im bardziej prężna gmina, tym większy nacisk kładzie na kształtowanie świadomości osobowości i postaw ludzkich.

[20] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966.

Sławomira Kańduła

SOCIAL EXPENSES FROM THE BUDGET OF COMMUNES AS A BASIS FOR BUILDING UP SOCIAL CAPITAL

Summary

In the social sphere activities of various entities create resources of values which may be defined as social capital. Resources of knowledge, culture, physical fitness and health accumulated in a human being are a very important factor of economic growth. Human capital is indispensable in the process of creating social capital. Independently of the assumed definition of social capital, it is connected with expenditures of the public entities on the tasks of social character. The ability to develop confidence and to form groups should be shaped from the early childhood. In a model of local self-government accepted in Poland, a major part of tasks from the above-mentioned field are performed by communes because they are the closest to the citizens.

The aim of the paper is to present social expenditure spent from communal budgets in the years 1999-2002. The paper makes an attempt to answer the following questions: 1) what was the structure of communal budget spendings in the years under analysis; 2) what factors influenced the amount of social expenditure of the communes; 3) is there any appropriate level of this expenditure (desirable for the authorities).

(Tłum. Ewa Kotkowska)

LISTA AUTORÓW

Dr Felicjan Bylok
Politechnika Częstochowska, Zakład Socjologii i Psychologii Zarządzania

Piotr Chomczyński
Uniwersytet Łódzki, Katedra Socjologii Organizacji i Zarządzania

Mgr Małgorzata Durzewska
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Kulturoznawstwa

Prof. dr hab. Wojciech Gasparski
Centrum Etyki Biznesu, Polska Akademia Nauk, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa

Mgr Roman Gąszczak
doktorant w Katedrze Socjologii i Filozofii Akademii Ekonomicznej w Poznaniu

Prof. dr hab. Henryk Januszek
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Prof. dr hab. Wacław Jarmołowicz
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Rynkową

Dr Sławomira Kańduła
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Finansów Publicznych

Mgr Anna Kiersztyn
Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii

Prof. dr hab. Bożena Klimczak
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Katedra Mikroekonomii i Ekonomii Instytucjonalnej

Prof. dr hab. Krzysztof Konecki
Uniwersytet Łódzki, Katedra Socjologii Organizacji i Zarządzania

Mgr Marcin Kościński
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Rynkową

Prof. dr hab. Eugeniusz Kośmicki
Akademia Rolnicza w Poznaniu, Katedra Nauk Społecznych

Prof. dr hab. Franciszek Krzykała
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Dr Renata Krzykała-Schaefer
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Prof. dr hab. Grażyna Krzyminiewska
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Mgr Anna Kubczak
Uniwersytet Łódzki, Instytut Socjologii

Mgr Katarzyna Kukowska
Politechnika Częstochowska, Zakład Socjologii i Psychologii Zarządzania

Mariusz Kwiatkowski
Uniwersytet Zielonogórski

Prof. dr hab. Andrzej Matysiak
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Katedra Mikroekonomii i Ekonomii Instytucjonalnej

Mgr Anetta Ostaszewska
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Edukacji i Rozwoju Kadr

Dr Beata Pawłowska
Uniwersytet Łódzki, Katedra Socjologii Przemysłu

Prof. dr hab. Barbara Pogonowska
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Dr hab. Andrzej Przymeński
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Dr Elżbieta Robak
Politechnika Częstochowska, Instytut Zarządzania

Dr Przemysław Rotengruber
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Kulturoznawstwa

Dr Bartosz Scheuer
Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Katedra Ekonomii i Gospodarowania Środowiskiem

Prof. dr hab. Jan Sikora
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Mgr Bartosz Sławecki
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Edukacji i Rozwoju Kadr

Prof. dr hab. Jacek Sójka
Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Kulturoznawstwa

Prof. dr hab. Łukasz Sułkowski
Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi

Dr Andrzej Suwalski
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Prof. dr hab. Janusz Sztumski
Uniwersytet Śląski, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Mgr Maria Theiss
Uniwersytet Warszawaki, Instytut Polityki Społecznej

Dr Halina Zboroń
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Socjologii i Filozofii

Mgr Paweł Zeller
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Usług

