

Ewa Gońda

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

DETERMINANTY WYDATKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU GMINNEGO NA INFRASTRUKTURĘ SPOŁECZNĄ

Streszczenie: Jednym z najistotniejszych aspektów działalności samorządu gminnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych z zakresu usług społecznych. Obowiązkiem organów gminnych jest zapewnienie materialnych warunków świadczenia tych usług, czyli zagwarantowanie odpowiedniej infrastruktury społecznej. Jednostki samorządu gminnego są więc zobowiązane do dokonywania wydatków inwestycyjnych w tym zakresie. W praktyce obserwuje się duże zróżnicowanie poziomu wydatków na infrastrukturę społeczną w przekroju gmin. Celem opracowania jest wskazanie czynników wpływających na kształtowanie się tych wydatków. Z rozważań przedstawionych w artykule wynika, że do najważniejszych determinant wydatków inwestycyjnych w sferze usług społecznych należą czynniki: prawne, finansowe, demograficzne, przestrzenne, związane z rozwojem lokalnym i polityczne.

Słowa kluczowe: samorząd gminy, usługi społeczne, infrastruktura społeczna.

1. Wstęp

Jednym z najistotniejszych aspektów działalności samorządu gminnego jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych z zakresu usług społecznych. Zgodnie z przepisami prawnymi do zadań własnych gminy należą bowiem zadania dotyczące: oświaty, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury fizycznej i turystyki [Ustawa z 8 marca 1990..., art. 7 ust. 1], a więc dziedzin, które tworzą grupę usług społecznych [Denek 2003, s. 8].

Niezbędnym elementem usług społecznych jest zapewnienie odpowiednich materialnych warunków ich świadczenia. Warunki te w znacznej mierze wyznaczają poziom zaspokojenia potrzeb usługobiorców. Nieodłącznym elementem usług społecznych są więc budynki i ich wyposażenie, czyli infrastruktura społeczna¹. W kon-

¹ W literaturze przedmiotu prezentowane jest również szersze ujęcie terminu „infrastruktura społeczna”. Zgodnie z nim infrastrukturę tę tworzą również – oprócz budynków i wyposażenia – pracownicy placówki, z ich kwalifikacjami i umiejętnościami [Janoś-Kresło 2008, s. 108]. W tym opracowaniu uwaga zostanie skoncentrowana jedynie na materialnym aspekcie infrastruktury społecznej.

sekwencji samorząd gminny, w ramach swoich zadań z zakresu usług społecznych, jest zobowiązany do dokonywania wydatków na infrastrukturę społeczną, w szczególności wydatków inwestycyjnych związanych z modernizacją lub budową budynków oraz z zakupem wyposażenia (środków trwałych).

W praktyce obserwuje się duże zróżnicowanie poziomu wydatków na infrastrukturę społeczną w przekroju jednostek samorządu gminnego. Przykładowo, w województwie wielkopolskim w 2009 r. udział tych wydatków w łącznych wydatkach inwestycyjnych budżetów gmin oscylował między 0,29 a 92,48%². Tak znaczne zróżnicowanie prowokuje pytanie o jego przyczyny. W związku z tym celem opracowania jest próba wskazania czynników wpływających na kształtowanie się wydatków jednostek samorządu gminnego na inwestycje w zakresie usług społecznych.

2. Infrastrukturalny aspekt zadań samorządu gminnego z zakresu usług społecznych

Różnorodność usług zaliczanych do usług społecznych sprawia, że dużym zróżnicowaniem charakteryzuje się również infrastruktura służąca zaspokajaniu potrzeb z tego zakresu. Usługi społeczne są bowiem świadczone w rozmaitych placówkach, dostosowanych do zaspokajania potrzeb specyficznych w danej dziedzinie usług. W konsekwencji samorząd gminny jako organizator usług społecznych zapewnia społeczności lokalnej dostęp do wielu obiektów infrastruktury z zakresu oświaty, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury fizycznej i turystyki.

W ramach obowiązkowych zadań oświatowych samorząd gminny jest odpowiedzialny za placówki wychowania przedszkolnego i szkolnictwa obowiązkowego [Ustawa z 7 września 1991..., art. 5 ust. 5, 5b-5e, art. 14a ust. 1, art. 17 ust. 4, art. 104 ust. 1 i 2, art. 105]. Organy samorządowe są organizatorami działalności publicznych przedszkoli, w tym placówek z oddziałami integracyjnymi, oraz przedszkoli specjalnych. Ponadto, od 2009 r. samorząd gminy może prowadzić działalność w tzw. innych formach wychowania przedszkolnego, którymi są punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego³ [Ustawa z 19 marca 2009..., art. 1 pkt 1, art. 26].

Z kolei zadania samorządu gminnego z zakresu szkolnictwa polegają na organizowaniu działalności szkół podstawowych i gimnazjów (z wyjątkiem placówek specjalnych, artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych

² Obliczenia własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS, www.stat.gov.pl/bdl/html/ (15.01.2011).

³ Punkty wychowania przedszkolnego i zespoły wychowania przedszkolnego są formami wychowania przedszkolnego, w których zajęcia mogą być prowadzone w grupach liczących od 3 do 25 dzieci. W punktach wychowania przedszkolnego zajęcia odbywają się przez cały rok szkolny (z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący), natomiast zespoły wychowania przedszkolnego prowadzą działalność w niektóre dni tygodnia roku szkolnego (z uwzględnieniem wspomnianych przerw) [Rozporządzenie... 2010, § 1, § 6].

i schroniskach dla nieletnich). Jednocześnie, na zasadzie porozumienia, możliwe jest przejęcie zadania prowadzenia szkoły, której organizacja należy do zadań samorządu innego szczebla lub właściwego ministra. W ramach swoich kompetencji rada gminy ustala sieć przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów organizowanych przez samorząd gminy⁴.

Oprócz warunków lokalowych, w jakich działają placówki oświatowe, niezwykle istotne jest zagwarantowanie odpowiedniego ich wyposażenia. Dotyczy to w szczególności nowoczesnych pomocy dydaktycznych (np. tablic interaktywnych), sprzętu komputerowego, wyposażenia laboratoriów. Niezbędne jest również zapewnienie dzieciom możliwości korzystania z urządzeń sportowych.

Prowadzenie działalności kulturalnej jest obowiązkowym zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Na szczeblu gminy polega ono w szczególności na upowszechnianiu kultury [Przybylska 2003, s. 145, 146]. Ze względu na to, że zadanie to może być wykonywane w różnych formach, władze samorządowe są organizatorami rozmaitych instytucji kultury. Zalicza się do nich: domy kultury, ogniska artystyczne, kina, teatry, muzea, biblioteki itp. Władze gminne, jako organizator działalności tych placówek, są zobowiązane do zapewnienia im środków umożliwiających prowadzenie działalności oraz do utrzymania obiektu, w których ta działalność jest prowadzona [Ustawa z 25 października 1991..., art. 2, art. 9 ust. 1 i 2, art. 12].

Świadczenie usług z zakresu opieki zdrowotnej wiąże się z tworzeniem przez samorząd gminy publicznych zakładów opieki zdrowotnej [Ustawa z 30 sierpnia 1991..., art. 8 ust. 1 pkt 3]. Status takich zakładów mają m.in.: żłobki⁵, przychodnie, ośrodki zdrowia, poradnie, ambulatoria, szpitale, zakłady opiekuńczo-lecznicze, hospicja. W przepisach prawnych nie dokonano podziału kompetencji z zakresu ochrony zdrowia pomiędzy poszczególne szczeble samorządu, zorganizowanie działalności wymienionych placówek zależy więc od woli władz gminnych [Klisowska 2008, s. 54]. Podjęcie przez organy gminy decyzji o utworzeniu zakładu opieki zdrowotnej powoduje konieczność zapewnienia mu odpowiednich warunków działalności, w tym specjalistycznego sprzętu.

Usługi z zakresu pomocy społecznej są świadczone w ramach obowiązkowych oraz fakultatywnych zadań własnych samorządu gminnego. Ze względu na specyfikę pomocy społecznej czynności usługowe mogą być wykonywane w miejscu zamieszkania usługobiorcy. Jednocześnie część usług jest świadczona w wyspecjalizowanych placówkach.

⁴ Kwestia ta zostanie przedstawiona dokładniej w dalszej części opracowania.

⁵ Warto zaznaczyć, że w trakcie pracy nad niniejszym artykułem trwał proces legislacyjny dotyczący nowych regulacji z zakresu opieki nad małym dzieckiem. W świetle projektowanych przepisów prawnych, w celu złagodzenia warunków działalności, żłobki nie będą już miały statusu zakładów opieki zdrowotnej, lecz będą funkcjonować jako gminne jednostki budżetowe. Jednocześnie planuje się umożliwienie m.in. gminom tworzenia innych placówek opieki nad dzieckiem – klubów dziecięcych [Projekt ustawy... 2010, art. 2, art. 6].

Organy gminy są zobowiązane do organizowania działalności placówek opiekuńczo-wychowawczych lub zapewnienia miejsc w mieszkaniach chronionych. Ponadto, w celu spełnienia obowiązku udzielenia schronienia, zapewnienia posiłku oraz odzieży osobom tego pozbawionym, gmina może we własnym zakresie prowadzić m.in. schroniska, noclegownie, jadłodajnie. Z kolei w ramach fakultatywnych zadań własnych gmina organizuje działalność domów pomocy społecznej i dziennych ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym. Ośrodkami takimi mogą być: dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko i dom dla bezdomnych oraz klub samopomocy [Ustawa z 12 marca 2004..., art. 17 ust. 1 pkt 3 i 12, ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 4].

Wykonując zadania z zakresu kultury fizycznej, organy samorządu gminnego są zobowiązane do tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu [Ustawa z 25 czerwca 2010..., art. 27 ust. 1]. Jednocześnie nie określono, w jaki sposób ma się to odbywać, władze gminne mają więc dużą swobodę w realizacji tego zadania. Może ono być wykonywane poprzez zapewnienie społeczności lokalnej dostępu do obiektów i urządzeń sportowych: boisk, hal sportowych, stadionów, pływalni, lodowisk.

W dziedzinie turystyki zadaniem samorządu gminnego jest oznakowanie szlaków turystycznych na terenach będących własnością gminy [Rozporządzenie... 1997, załącznik nr 2, § 2 ust. 2]. Gminną infrastrukturę turystyczną tworzą również drogowskazy, tablice informacyjne, mapy [Denek 2009, s. 241], wiaty na szlakach turystycznych oraz platformy widokowe w miejscach o szczególnych walorach. Niezwykle ważnym aspektem jest zapewnienie turystom bezpiecznych warunków do uprawiania turystyki poprzez umieszczanie w niebezpiecznych miejscach – np. w górach – łańcuchów, drabinek, kładek.

3. Czynniki oddziałujące na wydatki na infrastrukturę społeczną

Na wydatki inwestycyjne w zakresie usług społecznych może oddziaływać wiele czynników. W przekonaniu autorki do najważniejszych należą czynniki: prawne, finansowe, demograficzne, przestrzenne, związane z rozwojem lokalnym oraz polityczne.

Do pierwszej grupy determinant wydatków na infrastrukturę społeczną należą przepisy prawne. Działalność z zakresu usług społecznych jako istotny element polityki społecznej państwa podlega bowiem regulacjom, nierzadko bardzo szczegółowym. Część z nich dotyczy infrastruktury społecznej, przy czym różny jest stopień unormowań w przekroju poszczególnych rodzajów usług społecznych. Najwyższy stopień uregulowania dotyczy infrastruktury z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz oświaty i wychowania. Natomiast w przypadku kultury, kultury fizycznej i turystyki przepisy prawne są sformułowane w sposób bardziej ogólny.

W odniesieniu do infrastruktury z zakresu ochrony zdrowia istnieje wymóg, aby zakłady opieki zdrowotnej, a więc m.in. żłobki, przychodnie, szpitale, znajdowały się w odrębnym budynku (zespole budynków). W przepisach prawnych określono minimalne powierzchnie pokoi w szpitalach (z uwzględnieniem rodzaju oddziału

szpitalnego i liczby łóżek w pokoju), minimalne powierzchnie gabinetów lekarskich w przychodniach oraz powierzchnie przypadające na dziecko w żłobku. Określono również standardy wyposażenia placówek w aparaturę i sprzęt medyczny. Ponadto zakłady opieki zdrowotnej muszą spełniać specyficzne wymagania ogólnobudowlane oraz wymagania dotyczące instalacji i oświetlenia dziennego [Rozporządzenie... 2006].

Zakłady opieki zdrowotnej, które nie spełniają wymogów zawartych w przepisach prawnych, powinny dostosować do nich pomieszczenia i urządzenia do końca 2012 r. Oznacza to, że jednostki samorządu gminnego, będące organizatorami zakładów opieki zdrowotnej, zostały zobowiązane do poniesienia określonych wydatków inwestycyjnych w tym zakresie [Rozporządzenie... 2008, § 1 pkt 1].

Szczegółowe regulacje prawne zostały utworzone również w odniesieniu do infrastruktury z zakresu pomocy społecznej. Wynika z nich, że budynki domów pomocy społecznej oraz ich otoczenie muszą być wolne od barier architektonicznych, a budynki wielokondygnacyjne należy wyposażyć w windę przystosowaną do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto istnieje wymóg zainstalowania w domach systemów przyzywowo-alarmowych i alarmowo-przeciwpożarowych. W domu pomocy społecznej muszą się znajdować – oprócz pokoi – wyszczególnione w przepisach prawnych pomieszczenia, np. jadalnia, gabinet doraźnej pomocy medycznej, pomocnicza kuchenka, pomocnicze pomieszczenie do prania i suszenia. W określony sposób powinna być również zapewniona dostępność urządzeń sanitarnych. Ponadto wyznaczono minimalne wielkości powierzchni przypadającej na mieszkańca domu (np. powierzchnia pokoju jednoosobowego nie może być mniejsza niż 9 m², a w pokoju wieloosobowym na osobę nie może przypadać mniej niż 6 m²) [Rozporządzenie... 2005, § 6 ust. 1 pkt 1-4].

W przepisach prawnych nie zawarto szczegółowych wymagań dotyczących budynków przedszkoli i szkół. Obiekty te muszą spełniać „standardowe” wymogi, jakie stosuje się w odniesieniu do wszystkich obiektów użyteczności publicznej (por. [Rozporządzenie... 2002]). Natomiast precyzyjne wymagania odnoszą się do punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego. Budynki lub ich części, w których funkcjonują wymienione placówki, muszą odpowiadać określonym warunkom budowlanym, sanitarnym i przeciwpożarowym. Ponadto wielkość sal, w których przebywają grupy liczące od 3 do 5 dzieci nie może być mniejsza niż 16 m². Norma ta ulega zwiększeniu o 2 m² lub 2,5 m² (w zależności od czasu przebywania w placówce) w przypadku każdego kolejnego dziecka w grupie [Rozporządzenie... 2010, § 3].

Ze względu na konieczność spełniania przez dzieci obowiązku przedszkolnego i szkolnego, w przepisach prawnych sprecyzowano wymogi dotyczące rozmieszczenia placówek oświatowych. Zgodnie z nimi sieć publicznych przedszkoli i szkół powinna być ustalona przez organy gminy w sposób umożliwiający wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku przedszkolnego i szkolnego. W szczególności droga dzieci z domu do placówek nie powinna być dłuższa niż odległości wskazane

w przepisach prawnych. W przypadku dzieci spełniających obowiązek przedszkolny oraz uczniów klas I-IV szkół podstawowych długość tej drogi nie powinna przekroczyć 3 km, natomiast w odniesieniu do uczniów klas V-VI szkół podstawowych oraz uczniów gimnazjów – 4 km⁶.

W przeciwieństwie do przedstawionych rodzajów usług społecznych, nie uregulowano szczegółowo sposobu wykonywania przez samorząd gminny zadań z zakresu kultury. Zasadniczo jedyną instytucją kultury, do której utworzenia zostały zobligowane organy samorządu gminnego, jest biblioteka. Zgodnie z przepisami prawnymi przynajmniej jedna publiczna placówka tego typu (wraz z odpowiednią liczbą filii, oddziałów lub punktów bibliotecznych) powinna być zorganizowana przez samorząd gminy. Jednocześnie biblioteki publiczne nie mogą być łączone z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi [Ustawa z 27 czerwca 1997..., art. 13 ust. 7, art. 19]. Oznacza to, że konieczne jest wydzielenie biblioteki – również w aspekcie lokalowym – z działalności innej placówki kulturalnej [Gadomski 2008, s. 42].

W odniesieniu do innych samorządowych instytucji, w których świadczone są usługi kulturalne, decyzja o ich utworzeniu została pozostawiona w gestii władz gminnych (por. [Przybylska 2007, s. 55]). W przepisach prawnych nie określono szczegółowych wymagań odnoszących się do obiektów infrastruktury z zakresu kultury. Obiekty te muszą spełniać ogólnie obowiązujące zasady dotyczące budynków użyteczności publicznej.

W przepisach prawnych nie ma również szczegółowych wytycznych odnośnie do infrastruktury sportowej. Natomiast określone wymogi dotyczące obiektów sportowych (ich wymiarów, użytych materiałów, wyposażenia itp.) mają organizacje sportowe, np. Polski Związek Piłki Siatkowej, Polski Związek Pływacki⁷.

W niewielkim stopniu uregulowano działalność samorządu terytorialnego w zakresie turystyki. Z wyjątkiem wymogów dotyczących oznakowania szlaków turystycznych, gminy mają znaczną swobodę w tworzeniu infrastruktury turystycznej.

Istotny wpływ na kształtowanie się wydatków inwestycyjnych gmin w sferze usług społecznych mają czynniki finansowe. Szczególne znaczenie w tym zakresie mają – w przekonaniu autorki – zdolność gminy do finansowania wydatków inwestycyjnych z własnych środków oraz możliwości zaciągania długu.

Finansowa zdolność samorządu do podejmowania działań inwestycyjnych jest wyrażana za pomocą kategorii wolnych środków oraz nadwyżki operacyjnej. Kwota wolnych środków jest różnicą pomiędzy łączną kwotą dochodów budżetu gminy a kwotą jej wydatków bieżących. Wielkość ta świadczy więc o tym, jaka kwota, po pokryciu wydatków bieżących, może być przeznaczona na sfinansowanie wydatków

⁶ W sytuacji gdy droga z domu do placówki oświatowej jest dłuższa, władze gminy są zobowiązane do poniesienia wydatków bieżących związanych z zapewnieniem dzieciom bezpłatnego transportu lub zwrotu wydatków na przejazd dzieci środkami komunikacji publicznej.

⁷ Wiąże się to głównie z możliwością rozgrywania w obiekcie sportowym zawodów określonej rangi.

inwestycyjnych. Z kolei nadwyżka operacyjna jest różnicą między dochodami bieżącymi (dochodami ogółem pomniejszonymi o dochody z majątku i dotacje celowe na inwestycje) a wydatkami bieżącymi. Wielkość ta dostarcza informacji o możliwościach pokrywania wydatków inwestycyjnych bez naruszania majątku i zaciągania długu [Jastrzębska 2004, s. 39]. O finansowych możliwościach inwestowania świadczy więc zarówno poziom dochodów budżetowych, jak i poziom wydatków bieżących gminy.

Wpływ długu jednostki samorządu gminnego na wydatki z zakresu infrastruktury społecznej wynika z faktu częstego stosowania środków zwrotnych jako źródła finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych (w tym inwestycji współfinansowanych ze środków zagranicznych). W tym kontekście możliwość poniesienia wydatków na infrastrukturę społeczną i ich skala zależą więc od dotychczasowego poziomu długu oraz od zdolności do dalszego zadłużania się. Z prawnego punktu widzenia istotne jest kształtowanie się poziomu długu gminy w stosunku do limitów zadłużenia wynikających z przepisów prawnych. Natomiast dokonując oceny według kryteriów ekonomicznych, należy brać pod uwagę rzeczywistą zdolność jednostki samorządowej do regulowania zobowiązań dłużnych.

Istotny wpływ na kształtowanie się infrastruktury społecznej i wydatków z nią związanych mają czynniki demograficzne. Obecnie w Polsce nasilają się tendencje polegające na odsuwaniu przez kobiety czasu rodzenia dzieci, zmniejszaniu się liczby małżeństw, a zwiększaniu liczby rozwodów i związków nieformalnych. W rezultacie systematycznemu obniżaniu ulega liczba urodzeń. Jednocześnie – głównie w wyniku poprawy diagnostyki i terapii wielu chorób oraz wzrostu świadomości ludności odnośnie do prowadzenia zdrowego stylu życia – dochodzi do wydłużenia przeciętnego trwania życia. Prowadzi to do zmniejszenia się liczby zgonów [*Prognoza ludności...* 2009, s. 16, 43].

Wymienione tendencje demograficzne mają wpływ na strukturę potrzeb z zakresu usług społecznych, a w konsekwencji na zapotrzebowanie na obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej. Zmniejszanie się liczby urodzeń może spowodować ograniczenie zapotrzebowania na usługi z zakresu oświaty i wychowania. Natomiast na skutek wydłużenia się przeciętnej długości życia oraz w kontekście zmiany modelu rodziny i rozluźniania się więzi międzyludzkich nastąpi najprawdopodobniej wzrost zapotrzebowania na obiekty infrastruktury ochrony zdrowia i pomocy społecznej⁸.

Wydatki na infrastrukturę społeczną zależą również od czynników przestrzennych. Są nimi m.in.: uwarunkowania przyrodnicze, stopień urbanizacji gminy, rozproszenie sieci osadniczej. Czynniki te mają wpływ na liczbę obiektów infrastruktury społecznej oraz na ich rozmieszczenie.

Istotną kwestią jest również zapewnienie dostępu do usług społecznych poprzez umiejscowienie obiektów infrastruktury społecznej w najbliższym sąsiedztwie terenów mieszkaniowych (por. [Gorzym-Wilkowski i in. 1999, s. 182, 183]). Dotyczy to

⁸ Por. wyniki badań z tego zakresu [Szweda-Lewandowska 2007, s. 12-14].

w szczególności usług podstawowych, z których usługobiorcy korzystają codziennie, np. usług z zakresu wychowania przedszkolnego czy oświaty podstawowej. W kontekście wyludniania się centrów ośrodków miejskich i przenoszenia miejsca zamieszkania na obszary peryferyjne konieczne staje się odpowiednie dostosowanie infrastruktury społecznej z tego zakresu, co implikuje ponoszenie określonych wydatków.

Wydatki infrastrukturalne w sferze usług społecznych w gminie zależą również od stanu jej rozwoju. Rozwój lokalny jest zjawiskiem wieloaspektowym, a o jego poziomie świadczy wiele elementów. Jednym z nich jest wyposażenie gminy w obiekty infrastruktury społecznej i technicznej oraz stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej z tego zakresu.

W gminach, w których stan infrastruktury społecznej jest dobry i wystarczający do zaspokojenia potrzeb mieszkańców, wydatki inwestycyjne w tej dziedzinie mogą kształtować się na niskim poziomie. Jednak częstsza jest sytuacja, kiedy – ze względu na dziesięciolecia zaniedbań w zakresie infrastruktury społecznej (por. [Janoś-Kresło 2002, s. 79]) – placówki działają w starych i zniszczonych budynkach, wyposażonych w przestarzałe urządzenia. Powoduje to konieczność ponoszenia wydatków związanych z kapitalnymi remontami tych obiektów lub – o ile wymaga tego sytuacja – z budową nowych.

Z kolei wpływ stanu infrastruktury technicznej na dokonywanie wydatków inwestycyjnych w sferze usług społecznych może polegać na swoistym „wypychaniu” tych wydatków. Biorąc pod uwagę to, że również infrastruktura techniczna charakteryzuje się znacznym stopniem niedoinwestowania (por. [Sierak 2008, s. 177]) i w kontekście ograniczoności środków finansowych, którymi dysponują organy samorządowe, może dochodzić do „konfliktu interesów” pomiędzy wydatkami na infrastrukturę społeczną i techniczną. Wobec złego stanu infrastruktury drogowej, braków infrastruktury m.in. sieci kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków itp., władze gminne mogą podejmować decyzje o zaspokojeniu w pierwszej kolejności potrzeb z tego zakresu, kosztem zaspokojenia potrzeb w sferze usług społecznych⁹.

Kolejnym rodzajem czynników oddziałujących na wydatki infrastrukturalne są czynniki polityczne. Omawiane wydatki zależą bowiem w znacznym stopniu od preferencji władz lokalnych i znaczenia usług społecznych w prowadzonej polityce lokalnej. Władze samorządowe, które są świadome korzyści wynikających ze sprawnego funkcjonowania systemu usług społecznych dla rozwoju lokalnego, będą stawiać inwestycje z tego zakresu wysoko w hierarchii zadań. Z kolei w gminach,

⁹ Jednocześnie warto podkreślić, że nie można rozpatrywać oddziaływania między wydatkami na infrastrukturę techniczną i wydatkami na infrastrukturę społeczną jedynie w kontekście efektu wypychania. W niektórych przypadkach wydatki na oba rodzaje infrastruktury mogą mieć bowiem charakter komplementarny. Przykładowo korzystanie z placówki, w której są świadczone usługi społeczne, jest utrudnione (a czasami wręcz niemożliwe) bez wybudowania np. drogi, sieci wodociągowej lub sanitarnej. Inwestycje w zakresie infrastruktury społecznej mogą więc wymuszać dokonywanie wydatków na infrastrukturę techniczną.

w których władze przykładają większą wagę do „twardych” inwestycji infrastrukturalnych, istnieje zagrożenie, że inwestycje w zakresie infrastruktury społecznej będą zaniedbywane.

Wpływ na wydatki inwestycyjne, w tym na infrastrukturę społeczną, mają również wybory samorządowe. W latach wyborczych obserwuje się liczne uroczystości „przecinania wstęgi” towarzyszące oddawaniu do użytku nowych obiektów infrastruktury społecznej: szkół, stadionów, basenów. Inwestycje tego rodzaju, oddziałując na jakość życia mieszkańców gminy, są bowiem skutecznym narzędziem pozyskiwania wyborców. Wydatki na infrastrukturę społeczną mogą być też wynikiem realizacji obietnic przedwyborczych władz samorządowych (por. [Jastrzębska 2010, s. 250]).

4. Zakończenie

Z przedstawionych rozważań wynika, że dokonywanie wydatków inwestycyjnych w sferze usług społecznych zależy od wielu czynników. Wpływ niektórych z nich znajduje się poza możliwościami ingerencji władz lokalnych. Do takich czynników należą czynniki prawne i demograficzne. Natomiast w przypadku determinant o charakterze finansowym, przestrzennym, politycznym oraz związanych ze stanem rozwoju lokalnego władze gminy mają możliwość – przynajmniej częściowego – oddziaływania.

Jednocześnie należy zauważyć, że bardzo często pomiędzy determinantami przedstawionymi w opracowaniu zachodzą związki przyczynowo-skutkowe (tak jest np. między uwarunkowaniami przestrzennymi i poziomem rozwoju lokalnego), a ich wpływ na wydatki inwestycyjne w sferze usług społecznych może się kumulować. Przedstawione rozważania nie wyczerpują więc tematyki oddziaływania rozmaitych czynników na wydatki na infrastrukturę społeczną. Natomiast można je potraktować jako punkt wyjścia do dalszych, pogłębionych badań.

Literatura

- Denek E., *Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług społecznych*, [w:] E. Denek (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 38, AE, Poznań 2003.
- Denek E., *Turystyka a zadania i źródła finansowania działalności samorządu terytorialnego (gminnego, powiatowego i wojewódzkiego)*, [w:] G. Gołembski (red.), *Kompendium wiedzy o turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Gadomski M., *Czy biblioteki powinny zmieniać swój status prawny*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 21.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin 1999.
- Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, Monografie i Opracowania nr 512, SGH, Warszawa 2002.

- Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, Monografie i Opracowania nr 554, SGH, Warszawa 2008.
- Jastrzębska M., *Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 5.
- Jastrzębska M., *Uwarunkowania zaciągania i obsługi długu przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 112, UE, Wrocław 2010.
- Klisowska I., *Gminne zadania ochrony zdrowia*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2008, nr 13.
- Prognoza ludności na lata 2008-2035*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.
- Przybylska J., *Organizacja i finansowe podstawy działalności samorządowych instytucji kultury w latach 1999-2001 (na przykładzie wybranych teatrów w Poznaniu)*, [w:] E. Denek (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 38, AE, Poznań 2003.
- Przybylska J., *Finansowanie działalności kulturalnej w Polsce*, AE, Poznań 2007.
- Sierak J., *Potrzeby i wydatki inwestycyjne w samorządzie terytorialnym a możliwości i źródła ich finansowania*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2008.
- Szweda-Lewandowska Z., *Domy pomocy społecznej. Projekcja zapotrzebowania*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 5-6.

Akty prawne

- Projekt ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 z 15 września 2010 r., <http://www.mpips.gov.pl/bip/index.php?idkat=2477> (15.01.2011).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne, DzU 1997 nr 57, poz. 358.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, DzU 2002 nr 75 poz. 690, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej, DzU 2005 nr 217, poz. 1837.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 listopada 2006 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej, DzU 2006 nr 213, poz. 1568, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 15 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej, DzU 2008 nr 30, poz. 187.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, DzU 2010 nr 161, poz. 1080.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tj. DzU 2007 nr 14, poz. 89, z późn. zm.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. DzU 2004 nr 256, poz. 2572, z późn. zm.
- Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tj. DzU 2001 nr 13, poz. 123, z późn. zm.
- Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, DzU 1997 nr 85, poz. 539, z późn. zm.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tj. DzU 2009 nr 175, poz. 1362, z późn. zm.
- Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2009, nr 56, poz. 458).
- Ustawa z 25 czerwca 2010 r. o sporcie, DzU 2010 nr 127, poz. 857, z późn. zm.

DETERMINING FACTORS FOR EXPENSES MADE BY COMMUNAL GOVERNMENT UNITS ON SOCIAL INFRASTRUCTURE

Summary: One of the key aspects of communal government activity is to meet the needs of local communities in the area of social services. **It is the duty of communal authorities to secure material conditions for rendering of such services, and it means providing an appropriate social infrastructure. Communal government units are thus obliged to make investment outlays in this area.** In reality, large diversity can be observed in the level of social infrastructure expenses among communes. The purpose of this study is to show factors affecting the shape of those expenses. Considerations presented in this paper show that the key determining factors for investment expenses in the area of social services include the following ones: legal, financial, demographic, spatial and political, as well as those linked to local development.