

Krystyna Piotrowska-Marczak\*

PODSTAWOWE UWARUNKOWANIA  
SYSTEMU FINANSOWANIA USŁUG SPOŁECZNYCH  
- UOGÓLNIENIA BADAWCZE

Punktem wyjścia niezbędnym do rozpatrywania systemu finansowania usług społecznych jest stwierdzenie konieczności synchronizacji między potrzebami społecznymi w tym zakresie i możliwościami ich zaspokojenia. Należy zatem na ten problem patrzeć z dwóch punktów widzenia: odbiorców, czyli inaczej konsumentów usług, i producentów, czyli dawców usług.

Z jednej strony, występuje określone zapotrzebowanie, które jest zdywersyfikowane rodzajowo, przestrzennie, ze względu na cechy społeczno-demograficzne konsumentów, ich możliwości finansowe, a także wymagania co do jakości świadczeń. Z drugiej strony, jest określony potencjał kadrowy i rzeczowy instytucji świadczącej usługi społeczne, mający w danym momencie określone środki pieniężne pochodzące z różnych źródeł, zorganizowany w postaci różnych form gospodarki finansowej.

Przedstawiony indeks elementów pozwala wyznaczyć te z nich, które mają wpływ na kształtowanie się systemu finansowego, pojmowanego jako zespół norm regulujących proces gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Ich działanie będzie jednak zależało od warunków zewnętrznych, w jakich system ten będzie funkcjonował. Inaczej bowiem będą się kształtowały te zależności przy zastosowaniu doktryny egalitaryzmu i bezpłatnego świadcze-

---

\* Prof., dr hab. kierownik Zakładu Finansów Lokalnych UL.

nia usług zasilanych z budżetu państwa, a inaczej w warunkach przynajmniej częściowego działania mechanizmów rynkowych w tym obszarze. W pierwszym modelu konsument i wszystko co jest związane z jego zróżnicowanymi potrzebami staje się jednym syndromem występującym w postaci planu i odpowiednich jego wskaźników. Od strony finansowej oznacza to ustalenie wg określonych form zapotrzebowania finansowego w postaci preliminarza budżetowego i uzyskania środków na przewidywane zadania.

W drugim modelu, system finansowy musi stać się podporządkowany wymaganiom popytu i odpowiadać na zamówienie społeczne, a więc wszystkie cechy charakteryzujące konsumentów wyznaczają strukturę podaży.

Aktualnie w Polsce podejmowane są próby zorganizowania tak gospodarki usługami społecznymi, aby zbliżała się do modelu drugiego. Najważniejszym elementem tego procesu jest racjonalne gospodarowanie zarówno kadrami, jak i środkami rzeczowymi oraz pieniężnymi.

Dotychczas cała sfera niematerialna, a także i usługi społeczne jako integralna ich część, z finansowego punktu widzenia były traktowane jako nierozłączna część systemu budżetowego. Wynikało to głównie z egalitarnej doktryny dostępności usług społecznych i w konsekwencji powodowało ich bezpłatne świadczenie. Kryzys gospodarczy i wynikające z niego trudności płatnicze zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz naszego kraju znalazły swój wyraz także i w budżecie, który charakteryzował coraz większy deficyt. To z kolei w ramach działania związków przyczynowo-skutkowych spowodowało poszukiwanie innych, pozabudżetowych źródeł finansowania wielu dziedzin, dotychczas tradycyjnie obciążających budżet. W tej sytuacji znalazła się cała sfera niematerialna.

Ponieważ ze względu na zakres i funkcje najbardziej podatne na możliwości wprowadzenia pozabudżetowych źródeł finansowania są usługi społeczne, a więc na nie głównie jest skierowana uwaga. Taka zmiana musi być odpowiednio przygotowana i opierać się na empirycznej podstawie stanowiącej zasadnicze źródło informacji.

Przejsście na pozabudżetowe źródła finansowania wymaga przeprowadzenia rachunku kosztów po to, aby nie przesądzać kto ma je finansować, wiedzieć, jaki jest ich globalny poziom, struktura i jak dywersyfikują się w poszczególnych instytucjach świadczących

badane usługi. Takie ujęcie jest rozpoznaniem stanu istniejącego od strony "producenta" usług. Po to, aby wprowadzić zmianę źródeł finansowania trzeba wiedzieć nie tylko ile to będzie kosztowało, ale kogo to obciąży. Przewidując dalsze kierunki już zapoczątkowanych procesów z jednej strony, a także ze względu na konsekwencje społeczne, w pierwszym rzędzie należy zbadać, jak przedstawia się obciążenie ludności wydatkami na usługi społeczne i jakie w tym zakresie obserwowano się tendencje oraz jakie były kryteria zróżnicowania omawianych wydatków.

Rozszerzanie gospodarki rynkowej we wszystkich dziedzinach usług społecznych dokonuje się stopniowo przez wprowadzanie własności prywatnej i w konsekwencji zwiększenie zakresu odpłatności usług.

Taka droga prowadzi w nieunikniony sposób do konkurencji, która w przypadku usług społecznych jest konkurencją jakości. Stwarza to potrzebę wprowadzania postępu technicznego wraz ze wszystkimi jego osiągnięciami. Oznacza to konieczność zabezpieczenia odpowiedniego instrumentarium rzeczowego dla pracowników zatrudnionych w tej dziedzinie. Taki wymóg zmierza do potrzeby rewizji dotychczasowej struktury kosztów, której zasadniczym rysem musi być zwiększenie udziału kosztów rzeczowych, głównie przeznaczonych na wyposażenie instytucji usługowych w odpowiedni sprzęt i aparaturę.

Wymienionym problemom poświęcono badania prowadzone w latach 1986-1990<sup>1</sup>. Specyfika procesu świadczenia usług polega przede wszystkim na tym, że występuje w nim zaangażowanie ludzi po obu stronach: "producenta" i "konsumenta" usługi. Szczególnie stan psychofizyczny producenta usług wyznacza ich jakość. To z kolei, jaką jakość reprezentują świadczone usługi decyduje o zdolności pełnego lub niepełnego zaspokojenia potrzeb w danej dziedzinie. Ponadto warto zdać sobie sprawę z tego, że dokonujący się postęp naukowy i techniczny pozwala na stworzenie lepszych warunków materialnych do świadczenia usług. Ten aspekt ściśle wiąże się z procesem humanizacji pracy, który polega na takim działaniu, aby

---

<sup>1</sup> Badania prowadzono w Zakładzie Finansowania Sfery Niematerialnej UŁ w ramach problemu 08.01 Człowiek i praca, realizując temat 08.01.4.13, który opracował zespół w składzie: dr K. Kietlińska, dr J. Marczak, prof. dr hab. K. Piotrowska-Marczak, mgr K. Szrajber.

warunki pracy ulegały polepszeniu, dając tym samym szansę na większe zadowolenie z pracy oraz lepszą jej jakość. Wiąże się to bezpośrednio z potrzebą tworzenia odpowiednich systemów motywacyjnych. W odniesieniu do sfery usług zasadniczy problem sprowadza się do tego, że do tej pory ich świadczenie opierało się na pracy zatrudnionych tam ludzi, którzy wykonywali ją dysponując własną wiedzą i doświadczeniem, pozbawieni na dobrą sprawę właściwych pomocy materialnych, stanowiących uzbrojenie pracy. Znajdowało to wyraz w niezwyklej przewadze kosztów osobowych nad rzeczowymi. Zmiana tego stanu wydaje się koniecznością nie podlegającą dyskusji. Do tego prowadzi poznanie na drodze empirycznej stanu rzeczywistego w tym zakresie i przedstawienie kierunków zmian, prowadzących w konsekwencji do zmiany modelu finansowania usług społecznych.

Przed badaniami postawiono dwa podstawowe cele. Pierwszym celem było ustalenie udziału kosztów osobowych w kosztach podstawowych działów sfery niematerialnej. Drugi cel badań przewidywał określenie roli i miejsca środków ludności na usługi w przekrojach charakteryzujących gospodarstwa domowe.

Jeżeli chodzi o cel pierwszy, tak zakreślone badania były prowadzone w czterech przekrojach:

1. Analiza kosztów osobowych w poszczególnych, przyjętych do badań działach sfery niematerialnej w stosunku do kosztów ogółem tych działów; w tym celu należało przyjąć klasyfikację kosztów wg rodzajów z podziałem na osobowe i rzeczowe.

2. Analiza struktury kosztów osobowych w przyjętych do badania podmiotach. Układ rodzajowy kosztów pozwala na grupowanie ich w szczegółowych podziałach klasyfikacyjnych wg paragrafów i pozycji.

3. Analiza dynamiki kosztów osobowych.

4. Analiza kosztów jednostkowych. Wymagało to przyjęcia odpowiednio dobranych wskaźników kosztów, które w tym przypadku powinny dotyczyć przede wszystkim dawcy usług.

Realizując drugi cel, środki ludności rozpatrywano z punktu widzenia charakterystycznych cech gospodarstw domowych. W związku z tym gospodarstwa domowe zostały podzielone na kategorie wg: rodzajów (pracownicze, robotniczo-chłopskie, chłopskie, emerytów i rencistów), grup dochodowych, liczby osób w rodzinie oraz charakteru zatrudnienia głowy gospodarstwa domowego w odniesieniu do

gospodarstw pracowniczych. Celem badania było ustalenie roli i miejsca środków ludności w powyższych przekrojach w finansowaniu każdego z czterech podstawowych działów sfery niematerialnej: oświaty, ochrony zdrowia, kultury, sportu, turystyki i wypoczynku. Analiza powinna ułatwić znalezienie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu różnicuje się zaangażowanie środków ludności w finansowaniu poszczególnych dziedzin sfery niematerialnej w zależności od przynależności do każdej z zaproponowanych wyżej kategorii gospodarstw.

Tak sformułowane cele mają charakter wyraźnie poznawczy i nie dadzą się inaczej zrealizować, jak na drodze badań empirycznych. Wynika to z braku odpowiednich danych w statystykach ogólnie dostępnych, jak i z braku innych przekazów literaturowych.

Celem utylitarnym badań było określenie i wskazanie, na ile jest to możliwe ze względu na zakres badań, kierunków zmian systemu zasilania finansowego usług społecznych, a także zasad gospodarowania środkami pieniężnymi. Ma to znaczenie nie tylko ze względu na lepsze, tj. bardziej efektywne wykorzystanie środków pieniężnych, ale głównie ma związek z podwyższeniem jakości i dostępności usług. Wymaga to stosowania zasady swobodnego wyboru miejsca świadczonych usług z jednej strony i stworzenia pewnej konkurencyjności instytucji świadczących ten sam rodzaj usług. Należy jednak nie rozpatrywać sfery usług społecznych jako monolitu i proponować rozwiązania generalne. Różnorodność usług i ich funkcja wymaga, oprócz pewnych generalnych zasad, podejścia zindywidualizowanego. Z tego względu badania nie mogły ogarnąć wszystkich usług społecznych. Wybrano tylko te, które zaspokoją potrzeby podstawowe.

Badania składają się z dwóch części, z których każda realizuje jeden z postawionych celów i przyporządkowane im są w związku z tym różne metody postępowania empirycznego. W przypadku badania kosztów osobowych ze względu na możliwości przeprowadzenia badań reprezentatywnych zdecydowano się na dobór celowy podmiotów do badań.

W związku z tym wytypowano następujące instytucje:

- Zespół Opieki Zdrowotnej - w ochronie zdrowia,
- Zespół Ekonomiczno-Administracyjny - w oświacie,
- Dyrekcja Bibliotek Publicznych - w kulturze.

W każdej z tych grup wybrano do badania: w pierwszym przypadku przychodnie rejonowe, w drugim - szkoły podstawowe i w trzecim - biblioteki publiczne (rejonowe).

W pierwszym rzędzie chodziło o to, aby wszystkie badane placówki były jednorodne od strony formy finansowania, tzn. były jednostkami budżetowymi. Wiąże się to z faktem jednakowych źródeł zasilenia, jakim jest budżet państwa. Oznacza to, że nie mają one własnych dochodów, przynajmniej takich, które odgrywałyby istotną rolę w ich gospodarce finansowej. Pozwoliło to w analizie wyników badań stwierdzić różnice w wielkości względnego udziału kosztów osobowych w stosunku do całości kosztów, między badanymi dziedzinami sfery niematerialnej. Równocześnie zebrany w opisany sposób materiał empiryczny pozwolił na stwierdzenie zróżnicowań między typami placówek ze względu na stopień bezpośredniości więzi z odbiorcą. W konsekwencji umożliwił on stwierdzenie zmian w okresie przyjętym do badań.

Następnym elementem, który odegrał rolę przy wyborze typów jednostek podstawowych był zakres ich powszechności. Każdy z wybranych typów: przychodnie, szkoły podstawowe i biblioteki są publicznie dostępne na zasadach nieodpłatnych. Ponadto korzysta z nich większość obywateli, a nawet w przypadku szkół podstawowych na zasadzie obligatoryjności. Wreszcie, zaspokajają one potrzeby społeczne na podstawowym poziomie w zakresie: oświaty, zdrowia i kultury.

Zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami dla realizacji celów badawczych postanowiono zebrać informacje o dwojakim charakterze. Po pierwsze, koniecznym było zebranie danych źródłowych dotyczących poszczególnych pozycji kosztów osobowych wyodrębnionych do badania na podstawie obowiązującej klasyfikacji budżetowej oraz logicznego doboru niektórych pozycji kosztów, nie będących wedle tej klasyfikacji kosztami osobowymi, lecz rzeczowymi. Po drugie, potrzeby związane z obliczeniem kosztów jednostkowych powodują konieczność zebrania danych o charakterze rzeczowym.

Ponieważ badania dotyczą kosztów osobowych, jako nośniki kosztów przyjęto przede wszystkim takie, które odnoszą się do dawcy usługi. Do tej grupy nośników należą także, które są jednakowe w każdym typie placówek (np. zatrudniony) oraz takie, które różnią

się w zależności od typu placówki (np. lekarz - w przychodni, nauczyciel - w szkole, bibliotekarz - w bibliotece).

W części badań poświęconych wydatkom ludności na usługi społeczne wykorzystano rezultaty badań budżetów rodzinnych prowadzone przez GUS.

Od strony przedmiotowej do badań przyjęto cztery podstawowe działy sfery niematerialnej: ochronę zdrowia, oświatę i wychowanie, kulturę i sztukę oraz turystykę i wypoczynek.

Gospodarstwa domowe rozpatrywane były z punktu widzenia następujących cech:

- grupy społeczno-ekonomicznej gospodarstwa domowego,
- dochodów na 1 osobę w gospodarstwie domowym,
- wielkości gospodarstwa domowego,
- charakteru zatrudnienia głowy gospodarstwa domowego.

W opisany sposób zgromadzone informacje zostały opracowane i poddane analizie, która stanowi podstawę do prezentacji uzyskanych wyników i sformułowania wniosków.

Jak wykazały omawiane badania, we wszystkich rodzajach usług koszty osobowe przekraczały ponad połowę ogółu kosztów, a w niektórych przypadkach, jak np. w rejonowych przychodniach lekarskich 75%; udział ten jest typowy dla krajów o nie najwyższym poziomie rozwoju. Taki stan niewątpliwie wpływa na jakość usług, które opierają się głównie na ludziach, nie mających odpowiedniego wsparcia w sprzęcie. Zresztą ze względu na relatywnie niskie wynagrodzenia w tej sferze występował w badanym okresie w wielu dziedzinach niedobór kadr. Taka sytuacja ma miejsce w szkolnictwie, powodując zatrudnianie nauczycieli w godzinach nadliczbowych, co zresztą spotyka się z ich aprobatą bo podnosi indywidualne zarobki, ale wpływa na obniżenie jakości nauczania.

Jedną z podstawowych kategorii kosztów osobowych są wynagrodzenia. Udział wynagrodzeń w kosztach osobowych kształtował się we wszystkich badanych placówkach, bez względu na rodzaj realizowanych usług, na poziomie od 60% do 65%. Jest to zatem podstawowa część opłaty za pracę. Do tego dochodzą wydatki przeznaczone na ubezpieczenia, dochodzące do 30%. Pozostaje zatem bardzo niewielka część przeznaczona na wszelkiego rodzaju motywacje.

Jak stwierdzono w badaniach, udział nagród w kosztach osobowych kształtuje się na bardzo niskim poziomie, nie przekraczając

5%. Tak niski poziom nagród jako składnika kosztów osobowych powoduje, że nie mogą one mieć wpływu na postawę kadr zatrudnionych w badanych placówkach, a zatem nie pełnią żadnej albo prawie żadnej roli motywacyjnej. Podobnie niewielką rolę odgrywały środki przeznaczone na cele socjalne.

W sumie daje to system pozbawiony elementów dopingujących do pracy; wynagrodzenie bowiem jest nieomal w całości niezależne od ilości i jakości wykonywanych zadań. W systemie tym brak jest podziału wynagrodzeń na część związaną z gotowością do pracy i zależną od poziomu jej wykonywania.

Świadczy to o bardzo nieracjonalnym systemie wydatkowania środków, które dotychczas były przeznaczone na usługi społeczne. Ma to szczególne znaczenie przy występującym niedoborze pieniędzy.

Z badań wynika, że środki asygnowane z budżetu w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych na usługi społeczne w znacznie większym stopniu finansowały ochronę zdrowia i oświatę niż kulturę oraz turystykę i wypoczynek. W przypadku kultury były to nakłady sześciokrotnie mniejsze, a w przypadku turystyki i wypoczynku dwudziestopięciokrotnie.

W tej sytuacji konsekwentne było, że ludność wydawała znacznie mniej na ochronę zdrowia i oświatę niż na kulturę oraz turystykę i wypoczynek.

Poziom przeznaczanych przez ludność środków na usługi społeczne zależy jednak zarówno od liczebności gospodarstw domowych, jak i ich zamożności.

W gospodarstwach bardziej licznych wydaje się na usługi społeczne mniej niż w gospodarstwach mniejszych. Natomiast im gospodarstwo jest zamożniejsze (o wyższym poziomie dochodów na głowę), tym więcej wydaje się na usługi. Rozpiętość między wydatkami gospodarstw najuboższych i najzamożniejszych jest duża, prawie czterokrotna, przy czym największa jest w usługach turystycznych. Z kolei w gospodarstwach domowych, w których głowa domu pracuje na stanowisku nierobotniczym, wydaje się na usługi dwukrotnie więcej niż w gospodarstwach robotniczych.

Wszystkie zebrane dane i informacje prowadzą do zastanowienia się nad zasadniczymi zmianami w systemie własności, organizacji i finansowania usług społecznych.



Wyprowadzone uogólnienia prowadzą do sformułowania właściwych dla tego procesu działań.

1. Konieczne przekształcenia wymagają pozostawienia w sferze budżetowej tylko części usług społecznych, które zaspokajają podstawowe potrzeby społeczne. Wymaga to uruchomienia równocześnie instytucji świadczących usługi w trybie pozabudżetowym. Nieodzownym elementem tego procesu jest podział usług na dwie kategorie: usług zaspokajających potrzeby podstawowe, które będą organizowane i finansowane przez państwo z budżetu oraz pozostałe, które nie muszą, a tylko mogą być organizowane przez państwo, ale przede wszystkim przez osoby fizyczne lub prawne i finansowane ze środków pozabudżetowych.

2. Wprowadzenie podziału usług na wymienione kategorie stwarza podstawy do prywatyzacji w tej sferze. Oznacza to możliwość powstawania instytucji, świadczących usługi społeczne, będących własnością osób bądź zespołów osób.

3. Wprowadzenie własności prywatnej jest szansą na realizację mieszanego modelu usług społecznych, w którym np. konkretna instytucja usługowa byłaby państwowa, a wyodrębniona część jej działalności byłaby w rękach prywatnego właściciela, np. pralnia w państwowym szpitalu.

4. Zachowanie państwowych i wprowadzenie na szerszą skalę prywatnych usług społecznych stwarza szczególnie dogodne warunki dla konkurencji, głównie skoncentrowanej na jakości. Dotyczy to zarówno konkurencji między wymienionymi układami, jak i wewnątrz nich. Równocześnie takie rozwiązanie sprzyja poprawie efektywności usług.

Chcąc stworzyć zabezpieczenia dla utrzymania jakości usług na określonym przez światowe wymogi poziomie, trzeba powołać system kontroli społecznej. Może ona przybrać postać instytucjonalną, np. w służbie zdrowia takie funkcje mogą sprawować izby lekarskie.

5. Przeciwdziałanie spadkowi jakości usług pociąga za sobą konieczność zabezpieczenia finansowego. Oznacza to potrzebę określenia nominalnego i średniego poziomu wydatków na określone rodzaje usług, szczegółowo wyodrębnione.

Zróżnicowanie wydatków na takie same rodzaje usług jest zjawiskiem nie budzącym obaw pod warunkiem, że nie spadną one poni-

zej nominalnej granicy ustalonej przez ekspertów z danej dziedziny, określających niezbędny ich standard.

6. Wyznaczenie nominalnej granicy wydatków musi przyjąć postać relatywną. Oznacza to konieczność odniesienia wydatków do ustalonej jednostki usługi, którą może być porada w przychodni lekarskiej, uczeń w szkole, czy wypożyczenie w bibliotece.

Ustalenie minimalnej granicy wydatków musi jednak być niezależne od aktualnych możliwości finansowych instytucji świadczącej usługi. Jest to wymóg niezależny od tego z jakich źródeł jest ona finansowana, a także od formy własności. Odnosi się to zatem zarówno do instytucji państwowych, finansowanych z budżetu państwa czy też samorządów lokalnych, jak i prywatnych, opłacanych z dochodów osobistych ludności przy zakupie usług.

W przypadku braku możliwości sfinansowania wydatków na poziomie minimalnym ze środków własnych danej instytucji musi nastąpić finansowanie wyrównawcze.

W przypadku placówki państwowej finansowanej z budżetu lokalnego, może to nastąpić ze środków budżetu państwa w postaci, np. dotacji celowej, przeznaczonej wyłącznie na dofinansowanie określonych rodzajów usług na podstawie przedstawionej kalkulacji dochodów i wydatków.

7. Zapewnienie wymaganej przez odbiorców jakości usług i zachowanie wymagań światowych stwarza konieczność ustalenia określonych proporcji między kosztami osobistymi i rzeczowymi.

Podstawą wyznaczenia tych proporcji musi być ustalenie minimalnego w danych warunkach miejsca i czasu poziomu kosztów rzeczowych, uwzględniającego przeciętne standardy światowe w zakresie wyposażenia w urządzenia i aparaturę osobnego każdego rodzaju usług.

8. Równolegle niezbędne jest ustalenie minimalnego poziomu kosztów osobowych. Odniesieniem w tym przypadku powinno być średnie wynagrodzenie w kraju i odpowiednia jego korekta, wynikająca z działania takich czynników, jak: zakres bezpieczeństwa, uciążliwości, odpowiedzialności, poziomu wykształcenia itp. Wzorem korekt w tym zakresie może być system wartościowania pracy.

9. Zderzenie obu rodzajów nakładów na pokrycie kosztów osobowych i rzeczowych, których minimalny poziom jest oddzielnie ustalony, pozwala określić wzajemne relacje między nimi. Ze względu

na postęp nauki i techniki relacje te co pewien czas powinny być korygowane i zmieniane.

10. Każda instytucja świadcząca usługi społeczne niezależnie od formy własności i źródeł finansowania musi prowadzić rachunek ekonomiczny, którego podstawowym elementem jest rachunek kosztów jednostkowych. Rachunek taki prowadzić trzeba w odstępach kwartalnych lub półrocznych. Przyjęta zasada bieżącej analizy zmian poziomu i struktury kosztów pozwoli w uzasadnionych przypadkach na przedsięwzięcie kroków zmierzających do korekt polegających m. in. na eliminacji kosztów nieuzasadnionych, co w globalnym rachunku pozwolić może na obniżkę całości wydatków.

11. Nawet przy częściowej komercjalizacji usług społecznych następuje konieczność wykorzystania środków własnych ludności.

W warunkach ograniczonej dostępności usług, rozważenie możliwości ich komercjalizacji, nawet przy założeniu, że zostanie ona odniesiona tylko do niektórych usług, wydaje się logiczną konsekwencją.

Prawdopodobieństwo korzystnych zmian w sytuacji wprowadzenia kategorii rynku, czy też quasi rynku usług społecznych, wydaje się dosyć duże. Zalety takiego rozwiązania wynikają przede wszystkim z możliwości wyboru miejsca i formy usługi wraz z dodatkowymi, wykraczającymi poza standard, elementami. Obok tego odpłatność stwarza szansę na uświadomienie społeczeństwu ile usługi społeczne kosztują, co powinno spowodować ograniczenie korzystania z nich w nieuzasadnionych przypadkach. Najbardziej wyraźnie do tej pory występowało to w opiece zdrowotnej, gdy miało miejsce bardzo często nieusprawiedliwione faktycznym stanem zdrowia korzystanie z porad lekarskich czy też marnotrawstwo bezpłatnie uzyskiwanych leków. Równocześnie w globalnym rachunku uzyskane środki, pochodzące z pozabudżetowych źródeł, przyczynić się mogą do rozwoju opieki zdrowotnej, a w konsekwencji do poprawy jej stanu mierzonego chociażby stanem zdrowia społeczeństwa z jednej strony i nasycenia w urządzeniu infrastruktury z drugiej strony.

Nie można jednak zapominać, że obok pozytywnych wystąpią również i zjawiska negatywne oraz bariery związane z wprowadzeniem zmian. W pierwszym rzędzie mieści się tu konieczność zmiany stanu świadomości i w konsekwencji zachowań społecznych. Jak wiadomo jest to proces bardzo długi i wymagający stopniowego wprowadze-

nia innych niż dotychczasowe rozwiązań. Ponadto zawsze przy wykorzystaniu środków własnych ludności trzeba założyć wystąpienie bariery dochodowej. Sytuacja taka powoduje pogłębienie procesów rozwarstwienia społeczeństwa i z tego głównie względu nie pozwala na wprowadzenie pełnej komercjalizacji w usługach społecznych.

Przedstawione wątpliwości nie wyczerpują wszystkiego, pozostaje bowiem szeroki i skomplikowany problem opłat i ich ustalania. Chodzi tu głównie o decyzje wymagające rozstrzygnięcia, czy te opłaty mają być zróżnicowane, czy nie. Jeśli natomiast przyjąć dywersyfikację, to trzeba z kolei ustalić wg jakich kryteriów to czynić. W tym zakresie występują dwie grupy problemów: zróżnicowania przedmiotowego i podmiotowego. O ile mniej kwestii rodzi zagadnienie zróżnicowania przedmiotowego, opłata bowiem może zależeć od rodzaju i standardu usługi, to kryterium podmiotowe budzi wiele problemów. Wymaga to bowiem ustalenia, jakie cechy korzystających brać pod uwagę przy ustalaniu opłat. W krańcowym przypadku można przyjąć, że żadne cechy mogą nie być brane pod uwagę. Powstaje jednak wątpliwość, czy takie stanowisko jest słuszne.

Na podstawie wyników prowadzonych w tym obszarze badań, można stwierdzić, że zgodnie z opinią publiczną trzeba brać pod uwagę przede wszystkim kryterium dochodu i wieku<sup>2</sup>.

12. Wydaje się, że o wiele bardziej klarownym jest rozwiązanie, w którym opłaty za usługi nie są podmiotowo różnicowane. Natomiast politykę socjalną realizuje się w układzie świadczeń społecznych, takich jak np. zasiłki rodzinne, czy inne formy rekompensaty pełnej, bądź częściowej, mających za cel główny realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

13. Zabezpieczeniem dla uboższej części społeczeństwa powinien być system społecznych usług państwowych, występujących obok systemu komercyjnego. W skład systemu państwowego powinny wchodzić usługi społeczne podstawowe, zabezpieczające potrzeby społeczne na poziomie elementarnym.

---

<sup>2</sup> Por. A. B o g u s, W. K w i a t k o w s k a, A. S z a b l e w s k i, Problemy odpłatności w podziale świadczeń w opinii niektórych grup społecznych, "Acta Universitatis Lodzensis" 1987, Folia oeconomica, z. 71.

14. Zarówno układ usług społecznych państwowych, jak i tych, które będą działać na zasadach rynkowych musi być powiązany ze sobą. Zasady i obszary takiego powiązania są zależne od specyficznego charakteru konkretnego rodzaju usługi. Na przykład w opiece zdrowotnej dotyczyć to powinno ujednoczonego systemu informacji o pacjencie.

Przedstawione uogólnienia w formie wniosków odnoszą się do całej sfery usług społecznych. Przełożenie zatem na język praktyki konkretnych rozwiązań wymaga uwzględnienia w nich specyfiki poszczególnych rodzajów usług. Jest to następny etap przemian, który powinien mieć miejsce, aby prowadzona w Polsce reforma sfery niematerialnej przyniosła pożądane społecznie rezultaty, nie gwałcąc jednocześnie podstawowych zasad ekonomicznych.

Krystyna Piotrowska-Marczak

MAIN DETERMINANTS  
OF THE SOCIAL SERVICES FINANCING SYSTEM  
- GENERAL REMARKS

The conclusions ensuing from the studies encompassing an analysis of labour costs and of the population's expenditure on social services allowed to formulate some more general remarks. They aim at presenting the ways of changing the present system of financing social services. The main directions of changes concern sources of financing, the restructuring of costs and ownership forms.

It is proposed that the state monopoly in financing social services should be abandoned and many different sources of their financing including the population's incomes should be used. In turn, the improved quality of these services and their easier accessibility, as well as an effective use of financial resources involve a relative increase of material costs, and an enhanced motivational role of a part of labour costs. Finally, general changes taking place in Poland necessitate introduction of at least partial privatization of social services.