

**Joanna Śmiechowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# **WYDATKI SOCJALNE SAMORZĄDU LOKALNEGO I REGIONALNEGO W POLSCE W KONTEKŚCIE PROBLEMÓW UBÓSTWA**

## **Wprowadzenie**

System pomocy społecznej w Polsce jest oparty na zasadzie decentralizacji i najważniejsze zadania z zakresu pomocy społecznej realizują JST. Rozwiązania przyjęte w tej dziedzinie budzą jednak wątpliwości, czy przekazanie samorządom tak licznych i kosztochłonnych powinności nie wpływa negatywnie na poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. W większości są to bowiem zadania własne i wykonywane obowiązkowo. W sytuacji gdy poziom dochodów samorządów w kraju jest mocno zróżnicowany i w dużej mierze zależy od dochodów osób fizycznych i prawnych osiąganych na ich terenie i tylko częściowo wyrównywany za pomocą transferów z budżetu państwa, istnieje ryzyko, że potrzebujący wsparcia ludzie zostaną go pozbawieni lub uzyskają je tylko w wąskim zakresie. Celem niniejszego opracowania jest zbadanie, jak kształtuje się poziom wydatków na pomoc i politykę społeczną ponoszonych przez samorząd terytorialny w różnych częściach Polski i jak jest on powiązany ze skalą ubóstwa w zamieszkującej je populacji oraz zasobnością samorządu terytorialnego.

## **1. Opis metod badawczych**

W celu zbadania wielkości wydatków na pomoc i politykę społeczną JST oraz zależności między nimi a zakresem ubóstwa i zamożnością samorządu analizą objęto dane ze wszystkich województw w Polsce. Aby określić poziom potrzeb społeczeństwa, posłużono się dwoma miernikami – zasięgiem ubóstwa ustawowego w województwie i najbardziej determinującym je czynnikiem – bezrobociem. Dane dotyczące biedy w Polsce są gromadzone tylko na poziomie województw. Nie ma kompletnych informacji obrazujących poziom tego zjawia-

ska na niższych szczeblach podziału terytorialnego w całym kraju i fakt ten zeterminował sposób prowadzenia analizy oraz szczegółowość rozważań. Wielkość analizowanych wydatków samorządu na pomoc i politykę społeczną została obliczona jako suma nakładów poniesionych przez wszystkie jednostki zlokalizowane na terenie województwa, tj. gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu oraz województwo jako jednostkę samorządu terytorialnego i dla zapewnienia porównywalności danych na terenie kraju podzielona przez liczbę mieszkańców województwa. Poziom zasobności samorządu również oceniano per capita, opierając się na wielkości dochodów ogółem. Analizie poddano także nakłady przeznaczane przez samorządy w poszczególnych województwach na świadczenia, które są finansowane przez nie na zasadzie dobrowolności. Badania zostały oparte na danych za 2012 r. przesyłanych obowiązkowo przez wszystkie JST w kraju i gromadzonych przez instytucje publiczne – Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Główny Urząd Statystyczny.

## 2. Zapotrzebowanie społeczeństwa na pomoc społeczną

Bardzo duża część społeczeństwa polskiego to osoby żyjące skromnie lub nawet bardzo biednie. Tradycyjnie zjawisko ubóstwa jest związane z procesem transformacji systemowej, niemniej jednak istniało ono już wcześniej, a jego zakres szacowano wówczas na 6%<sup>1</sup>. Problem biedy niewątpliwie nasilił się na początku lat 90. i jest traktowany jako koszt społeczny dokonanych przemian<sup>2</sup>. Do 2005 r. zakres ubóstwa w Polsce stopniowo się rozszerzał, chociaż w niektórych latach odsetek osób nim dotkniętych zwiększał się tylko nieznacznie. W okresie 2005-2008 sytuacja materialna społeczeństwa polskiego z kolei stopniowo się poprawiała, a wskaźnik zagrożenia biedą (liczony jako odsetek osób z ekwiwalentnym dochodem do dyspozycji, który wynosi 60% krajowej mediany ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji po transferach społecznych) ulegał systematycznej redukcji z 20,5% w 2005 r. do 16,9% w 2008 r. Ta korzystna zmiana zbiegła się z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, wzrostem inwestycji i koniunkturą gospodarczą, a w konsekwencji spadkiem bezrobocia. W tym czasie doszło też do emigracji zagranicznej Polaków na niespotykaną wcześniej skalę – na stałe wyjechało z kraju 135 tys. osób. Zgodnie z danymi uwzględnia-

<sup>1</sup> The World Bank, *Poverty in Poland. Volume I. Main Report*, Report No. 1305-POL, September 14, 1994, s. 4.

<sup>2</sup> G. Baczewski, *Oblicza biedy w Zjednoczonej Europie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, s. 83.

jącymi stan na koniec roku od 2007 r. liczba emigrantów przebywających czasowo poza Polską przekracza 2 mln osób. Większość z nich, tj. 73%, jako przyczynę wyjazdu deklarowała poszukiwanie pracy, 16% – podawała powody rodzinne, a jedynie 5,5% wyjechała z kraju w celu podjęcia edukacji<sup>3</sup>.

Od 2009 r. stopniowo zwiększa się zagrożenie ubóstwem w Polsce. Charakteryzując bliżej problem biedy, analizie zostaną poddane dane za 2012 r., kiedy (po raz drugi z rzędu) odnotowano spadek realnej wartości dochodów gospodarstw domowych (o 0,2%) oraz spadek wartości wydatków o 0,8%<sup>4</sup>. W 2012 r. skrajne ubóstwo (wyznaczone na poziomie minimum egzystencji) dotknęło 6,7% osób; zmniejszyła się nieco wartość wskaźnika ubóstwa relatywnego (odnoszącego się do wydatków gospodarstw domowych i kształtujących się poniżej 50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych), które wynosiło 16%, a więc o 0,7 p.p. mniej niż w 2011 r.; natomiast poniżej ustawowej granicy ubóstwa (uwzględniającego próg interwencji socjalnej) żyło 7% Polaków, a to z kolei o 0,5 p.p. więcej niż w roku poprzednim<sup>5</sup>.

Biedą w Polsce są zagrożone przede wszystkim osoby pozbawione pracy, utrzymujące się z niezarobkowych źródeł oraz rodziny wielodzietne. Pozycja na rynku pracy to jeden z najważniejszych czynników determinujący status materialny i społeczny człowieka oraz jego rodziny. Tymczasem stopa bezrobocia na koniec 2012 r. wynosiła w Polsce 13,4%, przy czym 35,4% osób było pozbawionych pracy dłużej niż rok. Trudności w znalezieniu zatrudnienia mieli przede wszystkim ludzie młodzi – w wieku 25-34 lata. Bezrobocie poważnie zwiększa zagrożenie ubóstwem rodziny. O ile w gospodarstwach domowych, w których zjawisko to nie występowało stopa skrajnego ubóstwa wynosiła około 5%, o tyle już w gospodarstwach, gdzie jedna osoba była pozbawiona pracy – wzrosła do 13%, a w rodzinach, gdzie były to co najmniej dwie osoby wynosiła 33%<sup>6</sup>. Brak pracy byłby w Polsce jeszcze dotkliwszy, gdyby znacząca liczba obywateli nie ratowała się przed jego negatywnymi skutkami emigrując z kraju. Ubóstwo, wysokie bezrobocie lub niski współczynnik pracujących oraz emigracja zarobkowa są znacznie zróżnicowane na obszarze Polski. Nie jest jednak tak, aby decyzje

<sup>3</sup> *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań*, GUS, Warszawa 2013, s. 55.

<sup>4</sup> *Sytuacja gospodarstw domowych w 2012 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. Materiał na konferencję prasową w dn. 29 maja 2013 r., [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [11.02.2014].

<sup>5</sup> Próg interwencji socjalnej nie był w Polsce waloryzowany przez 6 lat, pomimo inflacji i rosnących kosztów utrzymania. Kryterium przyznawania pomocy społecznej zostało zwaloryzowane w IV kwartale 2012 r. i gdyby na jego podstawie ustalano zasięg ubóstwa ustawowego w całym 2012 r., dotyczyłoby ono 13,2%, a nie jedynie 7,2% osób; *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, GUS, Warszawa 2013, s. 7.

<sup>6</sup> *Ubóstwo w Polsce...*, op. cit., s. 8.

o opuszczeniu kraju w celach zarobkowych podejmowali w głównej mierze mieszkańcy województw cechujących się szczególnie wysokim bezrobociem i wyjątkowo narażonych na biedę. Przeczy temu choćby przykład województwa opolskiego, w którym liczba emigrantów wyjeżdżających za granicę przypadających na 1000 mieszkańców jest najwyższa w Polsce, poziom bezrobocia kształtuje się wprawdzie powyżej średniej w kraju, ale daleki jest od maksymalnego, natomiast wszystkie wskaźniki charakteryzujące zakres ubóstwa kształtują się na bardzo niskim poziomie. W szczególnie złej sytuacji znajdują się natomiast mieszkańcy województw położonych we wschodniej części Polski, a zwłaszcza warmińsko-mazurskiego, którego prawie 22% aktywnych zawodowo to bezrobotni, 13,5% populacji to osoby żyjące w skrajnym ubóstwie, prawie 1/4 – poniżej relatywnej granicy ubóstwa, a dochody rozporządzone i wydatki gospodarstw domowych kształtują się na przedostatnim miejscu w kraju. Również w tym województwie na dłuższą emigrację zagraniczną zdecydowało się wiele osób, ale ich liczba na 1000 mieszkańców plasuje się w Polsce na czwartym miejscu i jest wyraźnie niższa niż w województwie opolskim<sup>7</sup>.

Bardzo niepokojącym zjawiskiem jest to, że bieda dotyka stosunkowo dużą grupę osób pracujących tj. 11,4% (Polska zajmuje pod tym względem piąte miejsce wśród państw Unii Europejskiej, dla której średnia wynosi 8,5%). Problem ten dotyczy przede wszystkim ludzi młodych wchodzących dopiero na rynek pracy, a także osób po 50. roku życia i o niskich kwalifikacjach<sup>8</sup>.

Wśród beneficjentów pomocy społecznej w Polsce najliczniejszą grupę stanowią niepracujące osoby w wieku produkcyjnym, a wśród nich – bierni zawodowo i bezrobotni stanowiący odpowiednio 25,4% oraz 24,4% wszystkich korzystających ze świadczeń socjalnych, podczas gdy pracujący – 7,6%<sup>9</sup>.

Dzieci i młodzież do lat 18 to ludzie najbardziej zagrożeni ubóstwem skrajnym w Polsce. W tak trudnej sytuacji materialnej znajduje się około 10% z nich i stanowią oni blisko 1/3 populacji żyjącej w skrajnej biedzie. Szczególnie dotkliwie odczuwają ją dzieci żyjące w rodzinach wielodzietnych i niepełnych. O ile skrajny niedostatek dotyka tylko 2,5% małżeństw wychowujących jedno dziecko, to w przypadku rodziców mających troje dzieci na utrzymaniu problem dotyczy już prawie 10% rodzin, a posiadających czworo i więcej dzieci – aż 27% z nich. Z trudnościami materialnymi borykają się też matki i ojcowie samotnie wychowujący dzieci. Wśród rodzin niepełnych wskaźnik ubóstwa skraj-

<sup>7</sup> *Migracje zagraniczne ludności...*, op. cit., s. 52; *Sytuacja gospodarstw domowych...*, op. cit., s. 20.

<sup>8</sup> *Employment and Social Developments in Europe 2011*, European Commission, Luxembourg 2012.

<sup>9</sup> *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 r.*, GUS, Kraków 2013, s. 27 i 146 i nast.

nego wynosił 8,1%, a problem biedy wyraźnie nasila się, jeśli w rodzinie wychowywane jest dziecko niepełnosprawne<sup>10</sup>.

Kolejnym ważnym czynnikiem zwiększającym ryzyko życia w skrajnym niedostatku jest miejsce zamieszkania. Im większa miejscowość, tym jest ono mniejsze i w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców wynosi tylko 1,1%. Zdecydowane najbardziej jest rozpowszechniona bieda na wsi, gdyż dotyka ona 10,4% jej mieszkańców. Jak się okazuje stanowią oni około 60% populacji żyjącej poniżej granicy ubóstwa skrajnego. Wskazane powyżej obszary kraju najbardziej narażone na biedę, charakteryzujące się wysokim bezrobociem to równocześnie tereny o niskim stopniu urbanizacji<sup>11</sup>.

### 3. Wydatki samorządu terytorialnego na pomoc społeczną

Realizacja zadań z dziedziny pomocy i polityki społecznej należy do najważniejszych obszarów działalności JST i od początku swojego funkcjonowania przeznaczały one istotną, bo stanowiącą od 10,4% do 16,5%, część pozostających w ich dyspozycji środków. Do 2006 r. udział wydatków na zadania z tej dziedziny ulegał wzmocnieniu, szczególnie wyraźnie ta tendencja uwidoczniła się w latach 2004-2006, kiedy w ramach przebudowy systemu pomocy społecznej w Polsce przekazano samorządom nowe zadania. W następnych latach finansowanie pomocy i polityki społecznej absorbowало nieco mniejszą część budżetów samorządowych, tj. od 2009 r. około 14%. Nie było to jednak efektem redukcji nakładów na tę dziedzinę, lecz wzrostu wydatków na inne obszary aktywności gmin, powiatów i województw, zwłaszcza na transport i łączność<sup>12</sup>. Finansowanie pomocy i polityki społecznej obciąża przede wszystkim gminy wykonujące większość zadań w sferze świadczeniowej oraz powiaty, których domeną jest pomoc rodzinie<sup>13</sup>. Udział tych jednostek w finansowaniu całości wydatków poniesionych łącznie przez samorządy wszystkich szczebli na pomoc społeczną, które w 2012 r. wynosiły ponad 25 mld zł, stanowił odpowiednio – 56% i 15%, miast na prawach powiatu – 26%, podczas gdy województw samorządowych zaledwie 0,5%<sup>14</sup>. Jednostki szczebla regionalnego przeważnie nie

<sup>10</sup> *Ubóstwo w Polsce...*, op. cit., s. 12.

<sup>11</sup> *Beneficjenci pomocy społecznej...*, op. cit., s. 56.

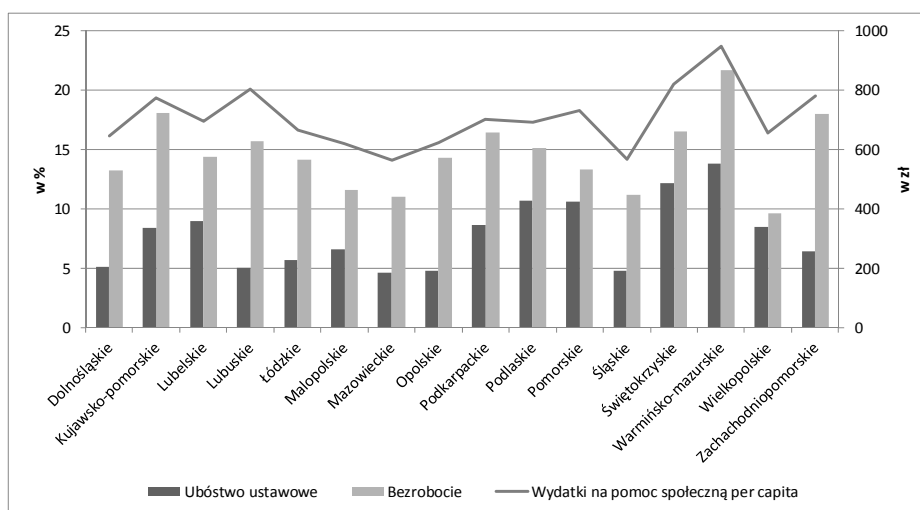
<sup>12</sup> *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 1999-2012*, KRRIO, Warszawa 2000-2013.

<sup>13</sup> Zob.: W. Maciejko, *Instytucje pomocy społecznej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 224;

<sup>14</sup> *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*. KRRIO, Warszawa 2013; *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 1999-2012*, KRRIO, Warszawa 2000-2013.

zajmują się jednak bezpośrednim świadczeniem pomocy społecznej; skupiają się głównie na tworzeniu planów i programów oraz dokonywaniu ocen<sup>15</sup>.

Analiza wielkości wydatków na pomoc i politykę społeczną w przeliczeniu na mieszkańca poniesionych w 2012 r. przez samorzady wszystkich szczebli położone w 16 województwach Polski ujawniła istotne różnice w tym zakresie i potwierdziła silne powiązanie ich ze stopą bezrobocia oraz zakresem ubóstwa występującym na danym obszarze. Ogólna tendencja była wprawdzie jednoznaczna, nie mniej jednak wystąpiły też pewne odchylenia i nie w każdym przypadku wysoka stopa bezrobocia pokrywała się z odpowiednio szerokim zasięgiem ubóstwa, a te z kolei czynniki przekładały się na wysokie wydatki samorządu. Taka prawidłowość najwyraźniej zaznaczyła się w województwie warmińsko-mazurskim, w którym wszystkie omawiane wielkości znacznie odbiegały od średnich, charakterystycznych dla całej Polski. Szczególnie trudna sytuacja finansowa mieszkańców tej części kraju sprawia, że samorzady są tam wyraźnie mocniej obciążone wydatkami socjalnymi.



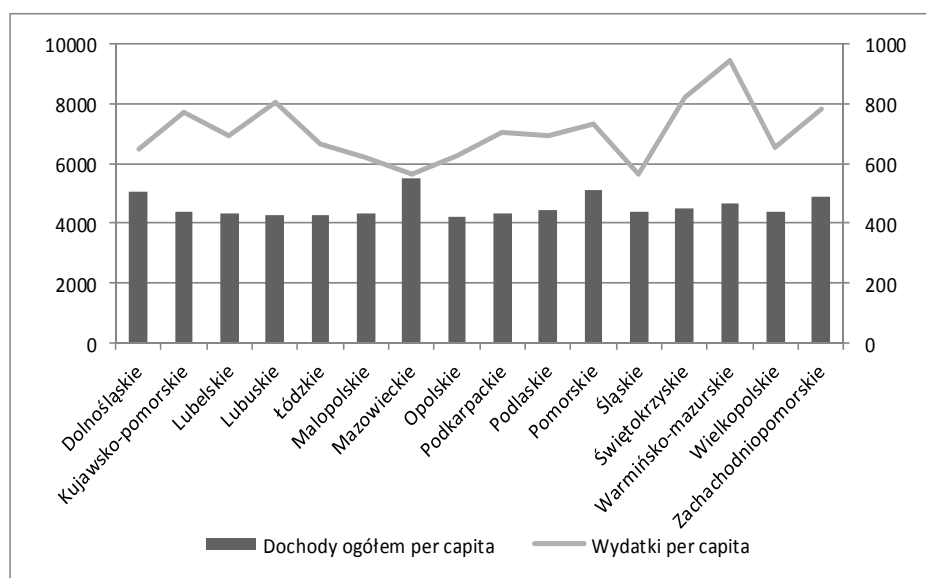
Rys. 1. Wielkość wydatków na pomoc i politykę społeczną jednostek samorządu terytorialnego na tle stopy ubóstwa ustawowego i bezrobocia

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W województwie świętokrzyskim wydatki na pomoc i politykę społeczną kształtowały się na drugim co do wielkości poziomie w kraju. Odpowiadało to stopniowi rozpowszechnienia tam biedy, ale stopa bezrobocia, choć wyraźnie

<sup>15</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Municipium, Warszawa 2005, s. 107.

przewyższała średnią w kraju, do najwyższych w Polsce nie należała. Niski poziom wydatki socjalne osiągnęły natomiast w województwach mazowieckim i śląskim, cechujących się dobrą sytuacją – najniższymi w kraju wskaźnikami ubóstwa i bezrobociem znacznie mniejszym od przeciętnego. W ogólny trend charakterystyczny dla Polski nie wpisywały się natomiast wydatki na pomoc i politykę społeczną ponoszone przez samorzady województw lubuskiego i zachodniopomorskiego. Były one tam ponadprzeciętne, chociaż ubóstwo miało tam mały lub nawet bardzo mały zasięg. Równocześnie jednak, co nie jest zjawiskiem typowym, stopa bezrobocia kształtowała się tam na wysokim poziomie.



Rys. 2. Dochody ogółem per capita i wydatki na pomoc i politykę społeczną jednostek samorządu terytorialnego w 2012 r. (w zł)

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów.

Wyniki badań nie potwierdzają, przynajmniej na poziomie województw, tezy, że wielkość dochodów samorządów położonych na ich terenie determinuje zakres wydatków na pomoc i politykę społeczną. Wyraźniej są one powiązane z zapotrzebowaniem na pomoc socjalną z powodu ubóstwa, czy bezrobocia niż z zasobnością samorządów. Tylko trzy spośród pięciu województw (tj. warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie i pomorskie), w których samorzady dysponowały dochodami przekraczającymi średni poziom charakterystyczny dla kraju, wydatki na pomoc i politykę społeczną również były wyższe od przeciętnej wielkości środków przeznaczanej przez samorzady na tę dziedzinę. W dwóch pozostałych, wyróżniających się najwyższymi dochodami na jednego mieszkań-

ca w kraju, tj. mazowieckim i dolnośląskim, wydatki na opiekę socjalną były wyraźnie mniejsze, co pozostaje w związku z mniejszym zapotrzebowaniem na nią społeczności lokalnej. Podobnie w województwach, gdzie samorządy dysponowały najniższymi dochodami per capita, wydatki na pomoc i politykę socjalną były powiązane z zakresem ubóstwa ustawowego i wielkością bezrobocia.

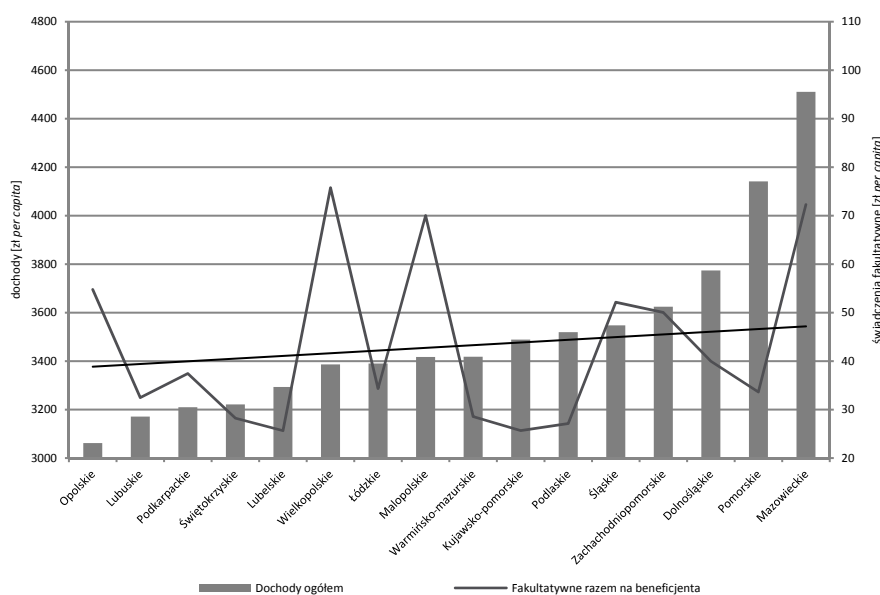
Biorąc pod uwagę powyższe wyniki, warto pogłębić analizę, sprawdzając, jak kształtuje się wielkość świadczeń (pieniężnych i rzeczowych) przyznawanych beneficjentom pomocy społecznej w poszczególnych województwach. W większości są one przekazywane przez gminy i to w ramach zadań własnych; na niektóre z nich, tj. zasiłki stałe i okresowe przyznawane obowiązkowo i mające sztywno określoną wysokość, samorządy uzyskują dotacje celowe z budżetu państwa. Dotacje celowe stanowią też główne źródło finansowania zadań zleconych samorządowi z zakresu administracji rządowej oraz zleconych ustawami, chociaż zdarza się, że jego jednostki dopłacają do ich realizacji z dochodów własnych<sup>16</sup>. Pokrywanie kosztów realizacji wskazanych powyżej powinności transferami z budżetu państwa sprawia, że ich pełne wykonywanie jest tylko w niewielkim stopniu powiązane z możliwościami finansowymi samorządu. Są jednak zadania, wyraźnie określone w przypadku gmin (dotyczy to m.in. przyznawania i wypłacania specjalnych zasiłków celowych oraz pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się), których podejmują się one zupełnie dobrowolnie (są to m.in. zasiłki przyznawane w formie biletu kredytowego, czy związane z jakimś zdarzeniem losowym). Dalszą analizą zostaną objęte te świadczenia, w przyznawaniu których gminy dysponują całkowitą samodzielnością i będą określane jako świadczenia fakultatywne.

Wysokość świadczeń fakultatywnych per capita przyznawanych przez gminy była bardzo zróżnicowana na terenie kraju. W województwie wielkopolskim, małopolskim i mazowieckim były one około trzykrotnie wyższe niż w województwach lubelskim, kujawsko-pomorskim, podlaskim, świętokrzyskim, czy warmińsko-mazurskim. Między wielkością świadczeń fakultatywnych przyznawanych przez gminy poszczególnych województw w kraju a ich dochodami ogółem również nie występuje ścisła zależność, ale w wymienionych pięciu województwach, gdzie świadczenia te były najniższe, poziom dochodów własnych również był niski. Oceniając znaczenie tej kategorii świadczeń jako źródło wsparcia finansowego i rzeczowego dla znajdujących się w trudnym położeniu członków społeczności lokalnych, trzeba przyznać, że jest ono niewielkie.

<sup>16</sup> J. Śmiechowicz, *Nieadekwatność wielkości i rodzajów transferów z budżetu państwa do wzrastającego zakresu zadań samorządowych* [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2013, s. 75.



W 2012 r. stanowiło ono zaledwie 0,5% ogólnej kwoty świadczeń przyznanych przez gminy. Można więc stwierdzić, że jednostki te w wąskim zakresie wykazują przysługujące im kompetencje. Wyniki badań wskazują natomiast, że im więcej osób zamieszkujących w danym województwie jest uprawnionych do świadczeń socjalnych, tym wysokość świadczeń ustalanych przez organy gminy lub przyznawanych przez nie w drodze uznaniowej decyzji jest w przeliczeniu na beneficjenta niższa.



Rys. 3. Wielkość świadczeń fakultatywnych per capita na tle dochodów ogółem gmin per capita w poszczególnych województwach w Polsce

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza nie wskazuje, aby wraz ze wzrostem dochodów na jednego mieszkańca pozostających w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego zwiększały się wydatkowane przez nią środki na pomoc i politykę społeczną. W niektórych przypadkach rzeczywiście można zaobserwować tego rodzaju zależność, ale przeważnie jednostki zamożniejsze wydatkują na omawianą dziedzinę w przeliczeniu na mieszkańca niższe kwoty niż samorzady uboższe. Jeszcze wyraźniej związek taki uwidocznia się, jeśli wielkość wydatków jest od-

noszona do dochodów własnych samorządu. Taka prawidłowość wskazuje na istotną rolę transferów z budżetu państwa w finansowaniu zadań z dziedziny pomocy i polityki społecznej oraz potwierdza tezę, że zamożność samorządów jest zdeterminowana sytuacją finansową zamieszkujących je mieszkańców. W bogatszych JST zapotrzebowanie na pomoc i politykę społeczną jest mniejsze, stąd mniejsze wydatki na finansowanie tego rodzaju zadań w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Większe możliwości finansowe samorządów znajdują natomiast odzwierciedlenie w wysokości przyznawanych przez nie świadczeń fakultatywnych sensu stricto.

Biorąc pod uwagę wyniki powyższych badań i rozpatrując problem realizacji zadań z dziedziny pomocy i polityki społecznej w szerszym kontekście (tj. uwzględniając wyniki kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, które potwierdzają, że mniej zasobne samorządy zamieszkiwane przez ubogą ludność mają problemy z właściwą realizacją zadań z tej dziedziny, w tym z wypełnieniem określonych ustawowo standardów ich wykonania), można sformułować pewne wnioski i rekomendacje.

W kraju, takim jak Polska, tj. charakteryzującym się dużymi dysproporcjami w rozwoju i zasobności poszczególnych JST oraz wysokim odsetkiem ludzi żyjących biednie, a nawet bardzo biednie decentralizacja zadań z dziedziny pomocy i polityki społecznej oraz oparcie ich finansowania na dochodach własnych jest ryzykowna. Może bowiem prowadzić do niezaspokojenia istotnych potrzeb społeczności lokalnych najbardziej potrzebujących wsparcia socjalnego, jego małej efektywności, ograniczenia dostępności do pomocy socjalnej i świadczenia usług o niskim standardzie przez uboższe samorządy. Uznając większą skuteczność administracji samorządowej nad rządową w dziedzinie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, można się zastanawiać nad właściwym źródłem finansowania zadań z tego zakresu. Niewątpliwie finansowanie istotnej części przyznawanych przez samorząd świadczeń socjalnych, tak jak jest to w Polsce, stanowi swego rodzaju ochronę zarówno dla samorządów, jak i uprawnionych do tych świadczeń osób, ale nie jest rozwiązaniem idealnym. O wiele lepszym rozwiązaniem wydaje się przekazywanie z budżetu państwa środków w postaci subwencji ogólnej, o której przeznaczeniu mogłyby decydować organy samorządowe, uwzględniając zróżnicowane potrzeby swoich mieszkańców.

## Literatura

Appssso.eurostat.ec.europa.eu.

Baczewski G., *Oblicza biedy w Zjednoczonej Europie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.

- Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 r.*, GUS, Kraków 2013.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Municipium, Warszawa 2005.
- Employment and Social Developements in Europe 2011*, Eurpoean Commision, Luxemburg 2012.
- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Maciejko W., *Instytucje pomocy społecznej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Migracje zagraniczne ludności. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań*, GUS, Warszawa 2013.
- Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, KRRIO, Warszawa 2013.
- Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 1999-2012*, KRRIO, Warszawa 2000-2013.
- Sytuacja gospodarstw domowych w 2012 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. Materiał na konferencję prasową w dn. 29 maja 2013 r., [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [11.02.2014].
- Śmiechowicz J., *Nieadekwatność wielkości i rodzajów transferów z budżetu państwa do wzrastającego zakresu zadań samorządowych [w:] Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, TNOiK, Toruń 2013.
- The World Bank, *Poverty in Poland. Volume I. Main Report*, Report No. 1305-POL, September 14, 1994.
- Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, GUS, Warszawa 2013.

## **SOCIAL ASSISTANCE EXPENDITURE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND IN THE CONTEXT OF NEEDS OF THE SOCIETY**

### **Summary**

The problem of poverty in Poland is increasing in recent years, and responsible for performing most tasks in the field of social assistance units of local self-government are now themselves facing financial difficulties. This study is devoted to the analysis of the volume of spending on social assistance of local government in Poland, taking into account the factors that determine them, i.e. the rate of unemployment, poverty and richness of local government units.