

Krystyna Piotrowska-Marczak*

TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE PROBLEMY FINANSOWANIA
USŁUG SPOŁECZNYCH W CZECHOSŁOWACJI

W literaturze czechosłowackiej usługi społeczne są traktowane jako część spożycia społecznego rozumianego szeroko jako "część dochodu narodowego, którą społeczeństwo przeznacza obok wynagrodzenia za pracę na zaspokojenie potrzeb ludności i zadań społeczeństwa jako całości"¹.

W bilansie tworzenia i podziału dochodu narodowego spożycie społeczne / rozumie się jako materialną część potrzeb instytucji, które świadczą usługi dla ludności. Część tę dzieli się m. in. na niematerialne potrzeby ludności i materialne potrzeby instytucji świadczących usługi dla ludności². Odmienność tego ujęcia polega na tym że spożycie społeczne traktuje się jako element wydatków publicznych, a nie określoną metodę podziału, co jest charakterystyczne dla pojmowania tej kategorii jako funduszu.

W literaturze czechosłowackiej spożycie społeczne dosyć często określa się jako dział gospodarki narodowej. Wychodzi się tu ze specyfiki funkcji potrzeb społecznych, takich jak fizyczny i duchowy rozwój społeczeństwa, które mają wpływ na reprodukcję rozszerzoną³. W statystykach natomiast używa się terminu zabezpieczenie potrzeb socjalnych i kulturalnych, rozumiejąc przez tę kategorię

* Dr hab., doc. w Katedrze Finansów Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ L. C i m a, Społeczna spotreba, Svoboda, Praha 1966, s. 30-31.

² J. L i p t a k, K niektorým problémom spoločenskej spotreby zdrojov finansovania a efektívnosti, [w:] Finansovanie kultúrnych a sociálnych opatrení, Bratislava 1985, s. 41.

³ Ibidem, s. 42.

część spożycia społecznego finansowanego z budżetu państwa. Różnice między spożyciem społecznym a wydatkami na zabezpieczenie potrzeb socjalnych i kulturalnych mają charakter metodologiczny. Wynikają one z:

- 1) różnych źródeł finansowania, także pozabudżetowych;
- 2) sposobu ujmowania spożycia społecznego metodą netto;
- 3) systemu planowania, który nie uwzględnia zmian w przychodach budżetu państwa⁴.

Zgodnie z zasadami obowiązującej w Czechosłowacji od 1976 r. klasyfikacji budżetowej do omawianej grupy usług socjalno-kulturalnych należały: oświata, kultura, nauka, ochrona zdrowia, zabezpieczenie socjalne, gospodarka mieszkaniowa oraz organizacje społeczne. Aktualnie, zgodnie z klasyfikacją budżetową wprowadzoną w 1986 r.⁵ ta część wydatków nosi nazwę usług społecznych i działalności na rzecz ludności oraz dodatkowo obejmuje wychowanie fizyczne i sport, a także ochronę środowiska.

Z punktu widzenia dominującego źródła pokrycia usługi społeczne można scharakteryzować jako: "Inwestycyjne i nieinwestycyjne wydatki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie działów, które są skierowane na zaspokajanie potrzeb ludności"⁶. Takie teoretyczne ujęcie wywołuje pewne niejasności. Na przykład istnieje problem, czy do omawianych wydatków należy zaliczać wydatki na inwestycje en bloc? Bowiem wydatki inwestycyjne można podzielić na dwie grupy: te, które służą odnowie istniejących urządzeń i te, które służą rozszerzeniu ich potencjału. Przyjmując, że usługi społeczne wpływają na poziom dochodów ludności, przede wszystkim ze względu na ich w znacznej mierze bezpłatny charakter⁷, należy odróżnić dwie sytuacje. Pierwsza grupa wydatków inwestycyjnych może wpłynąć na dochody ludności w bieżącym czasie, np. danym roku, druga natomiast ma znaczenie dla zwiększenia się dochodów ludności w przyszłości.

⁴ V. K y z l i n k, L. L é r, Finanční teorie a politika, Svoboda, Praha 1980, s. 145.

⁵ Rozpočtová skladba, platná od 1.01.1986, Federální Ministerstvo Finančí, s. 8.

⁶ K y z l i n k, L é r, Finanční teorie..., s. 149.

⁷ K. S z y m a Ń s k a-P i ó t r o w s k a, Rola społecznego funduszu spożycia w zaspokajaniu potrzeb ludności, "Zeszyty Naukowe UL" 1977, ser. III, nr 22, s.16.

Inna kwestia dotyczy włączenia do omawianej grupy wydatków na gospodarkę mieszkaniową. Argumentem, który się przytacza za takim rozwiązaniem⁸, jest przewaga w tym dziale czynności niematerialnych i to równocześnie stanowi kontrargument do wyłączenia z tego obszaru transportu.

Takie postawienie sprawy wydaje się niezmiernie dyskusyjne. Od lat gospodarka mieszkaniowa stanowiła "pomost" między sferą materialną i niematerialną, a w różnych okresach była zaliczana raz do jednej, raz do drugiej części. Bowiem zawiera ona w sobie zarówno elementy jednego, jak i drugiego układu. Orzec, które z nich pozostają w przewadze jest niezwykle trudno ze względu na brak precyzyjnych metod ich kwantyfikacji. Jest to zatem sprawa określonej konwencji, a nie rzeczywistej przewagi cech czy też elementów materialnych lub niematerialnych.

Inna sprawa łączy się z zaliczaniem do usług społecznych świadczonych na rzecz ludności płac pracowników tej sfery⁹. Przekonujące wydaje się stwierdzenie, że tylko z pozoru nie powinny one być tu zaliczane, ponieważ są dochodem tych pracowników uzyskanych zgodnie z zasadą wynagrodzenia wg pracy. Jest to stwierdzenie prawdziwe tylko z punktu widzenia wytwórców usług. Z punktu widzenia odbiorców, jeśli usługi społeczne są nieodpłatne lub tylko częściowo odpłatne, to ludność nie opłaca pracy "włożonej" w usługi, a zatem wynagrodzenie pracowników tej sfery jest częścią dochodów korzystających z usług i nie może być z nich wydzielone.

Jak wynika z tego krótkiego przeglądu, spożycie społeczne można rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Biorąc pod uwagę aspekty funkcjonalne bardzo istotna jest analiza pod kątem związków: tworzenia i podziału dochodu narodowego, źródeł i sposobów finansowania, wyrównania poziomu stopy życiowej ludności, reprodukcji rozszerzonej majątku trwałego i wreszcie systemu planowania¹⁰.

Najważniejszymi czynnikami mającymi wpływ na rozmiary usług społecznych są: wielkość dochodu narodowego, zakres bezpłatnych usług, poziom potrzeb oraz liczebność ludności¹¹.

⁸ K y z i l i n k, L é r, Finanční teorie..., s. 150.

⁹ Ibidem, s. 150.

¹⁰ L i p t a k, K niekotorým problémom, s. 42, 43.

¹¹ K y z i l i n k, L é r, Finanční teorie..., s. 151-153.

Jeśli chodzi o pierwszy czynnik to są możliwe trzy teoretyczne sytuacje:

1) tempo wzrostu dochodu narodowego jest bardzo duże i wystarcza na pełne pokrycie funduszu akumulacji i spożycia wraz z ich przyrostem;

2) tempo wzrostu dochodu narodowego jest duże, ale wystarcza na pokrycie funduszu akumulacji i spożycia bez ich zwiększenia;

3) tempo wzrostu dochodu narodowego jest takie, że nie wystarczy na pokrycie bieżących potrzeb¹².

T a b e l a 1

Produkt społeczny i dochód narodowy w Czechosłowacji
w latach 1960-1984
(w mln Kcs - ceny bieżące)

Rok	Produkt społeczny	Dochód narodowy wytworzony	Fundusz spożycia	
			indywidualnego	społecznego
1	2	2	4	5
1960	344 101	162 956	84 100	78 856
1961	367 170	172 021	86 964	85 097
1962	379 005	175 378	86 646	88 732
1963	380 220	172 883	88 077	84 806
1964	393 153	169 507	92 389	77 118
1965	413 889	173 519	95 716	77 803
1966	443 966 ^a	195 576	102 663	92 913
1967	567 461	232 992	109 683	124 309
1968	612 371	257 797	121 713	136 084
1969	678 141	293 717	131 969	161 748
1970	732 297	312 345	135 241	177 104
1971	775 358	327 915	140 999	186 916
1972	821 750	346 333	148 805	197 528
1973	867 500	363 204	155 587	207 617
1974	929 183	390 440	160 473	229 967
1975	987 671 ^a	408 390	166 462	241 937
1976	1 024 143	418 182	170 950	247 232

¹² Ibidem, s. 168.

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5
1977	1 066 561	414 990	177 726	237 264
1978	1 123 001	438 015	184 055	253 960
1979	1 162 472	460 667	189 817	270 850
1980	1 233 783	486 281	196 139	290 142
1981	1 260 082	473 334	199 596	273 738
1982	1 336 312	496 035	207 718	288 317
1983	1 365 030	507 893	214 648	293 245
1984	1 489 198	541 101	220 017	321 444

^a Nastąpiła zmiana metodyki.

Źródło: Dlonhodobý vyvoj finančních ukazatelů, Praha 1985, s. 6.

Konkretną sytuację, która miała miejsce w Czechosłowacji w okresie od 1960 r. do 1984 r. przedstawia tab. 1. Z danych tam zawartych wynika, że tempo wzrostu dochodu narodowego jest niższe niż tempo wzrostu funduszu spożycia społecznego. Jest to niewątpliwie wyrazem polityki społecznej. Preferowany kierunek rozwoju był związany z większym naciskiem na zwiększenie spożycia społecznego w porównaniu ze spożyciem indywidualnym. Jedną z podstaw takiego rozwiązania jest dążenie do zmiany struktury konsumpcji i wyrównanie standardu życia całego społeczeństwa. Stwierdzone bowiem jest, że kierowanie strukturą konsumpcji jest w o wiele większym stopniu możliwe - bezpośrednimi metodami - w odniesieniu do spożycia społecznego niż indywidualnego. Wiąże się to przede wszystkim ze sposobem przekazywania środków ludności. W przypadku funduszu spożycia społecznego środki te przybierają postać usługi, której obywatel nie może zamienić na inną. Może jedynie przyjąć ją lub odrzucić¹³.

Jak z tego wynika, spożycie społeczne jest to część spożycia, która jest związana ze sferą niematerialną i nie jest finansowana z dochodów ludności. Zatem źródła jego pokrycia mogą pochodzić z budżetu państwa, tej części produktu dla społeczeństwa, która jest realizowana w sferze materialnej, a którą dysponują przedsiębior-

¹³ K. Szymańska-Piotrowska, Społeczne a indywidualne wydatki na oświatę, "Acta Universitatis Lodziensis" 1980, s. 19 i in. (praca habilitacyjna).

¹⁴stwa, środków organizacji społecznych, w tym przede wszystkim związków zawodowych oraz kredytu. Ta ostatnia kategoria środków odnosi się w głównej mierze do finansowania gospodarki mieszkaniowej.

Osobną kategorię stanowią fundusze specjalne przeznaczone na finansowanie spożycia społecznego. Od strony finansowej ich specyfika polega przede wszystkim na wykorzystaniu wielu źródeł na finansowanie określonego celu czy zadania. Najczęściej tego typu fundusze powołuje się do życia, gdy środki budżetowe przeznaczone na rozwój jakiejś konkretnej dziedziny są nie wystarczające. Fundusze zatem są źródłem zasilania pozabudżetowego, co pozwala na rozszerzenie zakresu dyspozycyjności zgromadzonymi środkami, gwarantując jednocześnie ich zabezpieczenie na realizację określonego celu. Te pozytywne cechy funduszy specjalnych występują jednak w powiązaniu z cechami negatywnymi. Do tych ostatnich w literaturze czechosłowackiej zalicza się¹⁵:

1) fakt zgromadzenia środków na jeden cel uniemożliwia wykorzystanie ich na inne cele, nawet wtedy, gdy w innych dziedzinach występuje brak środków, a tu powstaje nadwyżka;

2) limitowanie w ten sposób zakresu potrzeb;

3) nierównomierny dopływ środków, który może pojawiać się nie tylko w skali jednego roku, ale wielu lat;

4) nierównomierne tworzenie środków funduszu np. w układzie terytorialnym;

5) utrudniona redystrybucja środków między jednorodnymi, z punktu widzenia zadań, organizacjami czy instytucjami.

Wydaje się, że mimo tych różnorodnych wad tworzenie funduszy w wielu przypadkach jest koniecznością. W Czechosłowacji dotyczy to kultury, w której funkcjonuje, np. czeski fundusz muzyczny, czeski fundusz literacki, czeski fundusz dzieł sztuki¹⁶. Jest jednak sprawą dyskusyjną, czy w każdej dziedzinie usług społecznych istnienie takiego funduszu jest konieczne i wskazane, tak jak to ma aktualnie miejsce w Polsce¹⁷. Problematyka finansowania usług społecznych o-

¹⁴ L i p t a k, K niekotorým problémom, s. 42.

¹⁵ K y z l i n k, L é r, Finanční teorie..., s. 161.

¹⁶ Patrz: Statistická Ročenka Kultury 1984, s. 184.

¹⁷ K. P i o t r o w s k a - M a r c z a k, Kierunki i perspektywy reformy systemu ekonomiczno-finansowego w sferze niematerialnej, "Ekonomista" 1987, nr 2.

parta na gospodarce funduszowej wymaga osobnego potraktowania, które przekracza raczej ramy niniejszego artykułu. Z drugiej jednak strony, przy omawianiu źródeł finansowania całkowite jej pominięcie jest niemożliwe.

Jak już stwierdzono, podstawowym źródłem finansowania usług społecznych jest budżet państwa. Ilustracją zmian rozmiarów środków pochodzących z tego źródła jest tab. 2.

T a b e l a 2

Wydatki budżetu państwa i budżetów rad narodowych
w Czechosłowacji w latach 1960-1984
(w mld Kcs)

Rok	Wydatki									
	ogółem		na gospodar- kę narodową		socjalno- kulturalne		na obronę narodową i bezpie- czeństwo		inne	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1960	107,1	100,0	54,8	51,2	40,8	38,1	8,6	8,0	2,9	2,7
1961	111,6	100,0	55,9	50,1	42,6	38,1	10,0	9,0	3,1	2,8
1962	121,3	100,0	64,0	52,8	44,0	36,3	10,7	8,8	2,6	2,1
1963	120,9	100,0	62,6	51,8	44,9	37,1	10,8	8,9	2,6	2,2
1964	119,1	100,0	59,5	50,0	46,7	39,2	10,2	8,6	2,7	2,2
1965	121,4	100,0	59,8	49,2	48,8	40,2	10,1	8,3	2,7	2,3
1966	154,8	100,0	89,8	58,0	51,4	33,2	10,9	7,0	2,7	1,8
1967	147,2	100,0	70,7	48,0	61,0	41,4	12,4	8,4	3,1	2,2
1968	151,4	100,0	68,4	45,1	66,1	43,7	13,2	8,7	3,7	2,5
1969	176,9	100,0	78,1	44,2	80,4	45,4	14,3	8,1	4,1	2,3
1970	194,3	100,0	87,7	45,1	87,4	45,0	14,9	7,7	4,3	2,2
1971	222,6	100,0	101,8	47,9	90,5	45,0	15,9	7,5	4,4	2,1
1972	216,6	100,0	97,1	44,8	98,0	42,5	16,8	7,8	4,7	2,2
1973	237,2	100,0	109,8	46,3	104,8	44,2	17,6	7,1	5,0	2,1
1974	259,2	100,0	126,9	48,9	108,8	42,0	18,1	7,0	5,4	2,1
1975	273,8	100,0	133,9	48,9	114,6	41,9	19,7	7,2	5,6	2,0
1976	290,1	100,0	141,7	48,9	121,9	42,0	20,4	7,0	6,1	2,1
1977	278,3	100,0	127,9	45,9	129,3	44,7	20,1	7,2	6,0	2,2
1978	283,9	100,0	126,5	44,6	130,3	45,9	20,8	7,3	6,3	2,2

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1979	292,4	100,0	128,4	43,9	136,2	46,6	21,4	7,3	6,4	2,2
1980 ^a	304,2	100,0	122,0	41,1	151,7	49,9	22,9	7,5	7,6	2,5
1981	310,0	100,0	125,4	40,3	154,7	49,8	23,1	7,4	7,7	2,5
1982	314,0	100,0	116,4	37,1	165,4	52,7	24,6	7,8	7,6	2,4
1983	323,9	100,0	121,3	37,5	169,8	52,4	25,3	7,8	7,5	2,3
1984	342,2	100,0	130,1	38,0	178,1	52,0	26,3	7,7	7,7	2,3

^a Nastąpiła zmiana klasyfikacji budżetowej.

U w a g a: A - w mld Kcs; B - w %.

Z r ó d ł o: Jak w tab. 1 (s. 12).

Z przedstawionych danych wynika wyraźnie tendencja wzrostu udziału wydatków na cele socjalno-kulturalne w ogóle wydatków budżetowych. W okresie od 1960 r. do 1984 r. wystąpiła zmiana na poziomie 14 punktów procentowych. Na początku omawianego przedziału czasu w Czechosłowacji z budżetu przeznaczano na cele socjalno-kulturalne 38,1% wydatków ogółem, a w 1984 r. 52,0%. Ten ogromny wzrost jest uwarunkowany przede wszystkim strukturą wydatków budżetowych na cele socjalno-kulturalne. Przejawem tego jest dominacja wydatków na zabezpieczenie socjalne. W 1960 r. wynosiły one w stosunku do nieinwestycyjnych wydatków budżetowych na usługi socjalne ponad połowę (34,4 mld Kcs do 19,6 mld Kcs) i ta sytuacja niewiele się zmieniła w 1984 r., kiedy analogiczne wielkości wynosiły 156,1 mld Kcs i 82,8 mld Kcs (por. tab. 3).

Tabela 3

Wydatki budżetów federacji i rad narodowych
na usługi społeczne dla ludności w Czechosłowacji
(w mld Kcs)

Rok	Wydatki						na 1 obywatela
	inwesty- cyjne	nie- inwesty- cyjne	w tym				
			zabez- piecze- nia niespo- łeczne	ochro- na zdrowia	szkol- nictwo i kul- tura	w tym kultura	
1	2	3	4	5	6	7	8
1960	40,7	34,4	19,6	5,6	6,9	.	3 004
1961	42,7	36,4	20,9	5,8	7,5	.	3 096

Tabela 3 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8
1962	44,1	37,9	21,9	6,0	8,4	.	3 180
1963	44,9	39,8	23,1	6,1	8,8	.	3 217
1964	46,7	41,5	24,1	6,3	9,2	.	3 319
1965	48,8	43,8	25,1	6,5	9,7	.	3 448
1966	51,4	46,0	26,3	6,7	10,1	1,2	3 610
1967	61,0	52,9	28,5	7,7	11,3	1,4	4 264
1968	66,1	56,9	30,1	8,5	12,5	1,6	4 596
1969	80,4	69,7	38,9	9,9	14,0	2,0	5 577
1970	87,5	74,8	42,0	10,6	14,7	2,1	6 104
1971	90,6	77,0	43,6	11,7	15,9	2,4	6 289
1972	98,0	82,5	46,7	12,9	17,3	2,7	6 767
1973	104,8	88,7	50,0	13,7	18,8	3,0	7 198
1974	108,8	92,5	52,0	14,5	19,6	3,2	7 408
1975	114,6	97,0	53,8	15,4	20,8	3,5	7 742
1976	121,9	103,8	58,4	16,4	21,5	3,5	8 171
1977	124,3	107,6	60,3	17,3	22,9	3,7	8 271
1978	130,3	112,1	61,9	18,1	24,3	3,9	8 607
1979	136,2	117,7	65,3	18,9	25,2	4,0	8 941
1980	144,2	125,6	70,6	20,1	26,4	4,1	9 418
1980 ^a	151,7	130,5	70,5	20,3	26,8	4,4	9 909
1981 ^b	154,8	135,0	71,9	20,7	27,8	4,8	10 107
1982 ^b	165,4	144,6	77,9	22,0	28,6	4,5	10 762
1983	169,8	149,5	80,8	23,0	29,4	4,7	11 015
1984	178,1	156,1	82,8	24,1	30,5	4,8	11 366

^a Przeliczono zgodnie z nową klasyfikacją budżetową obowiązującą od 1981 r.

^b Od 1981 r. obowiązują jednolite rozdziały we wszystkich budżetach rad narodowych.

Źródło: Jak w tab. 1 (s. 19).

Na szczególną uwagę zasługuje wzrost wydatków na cele socjalno-kulturalne z budżetu państwa przeliczony na 1 obywatela. Środki te wzrosły z 3004 Kcs w 1960 r. do 11 366 Kcs w 1984 r. Przyjmując, że średnia płaca w tym ostatnim okresie wynosiła blisko 3 tys. Kcs, takie rozmiary środków pochodzące ze źródeł społecznych wydają się wyraźnie precyzować linię preferowanych kierunków rozwoju. Problem jednak tkwi w tym, że ten wzrost trzeba potraktować względnie.

Najwłaściwszym odniesieniem są tu potrzeby. Jednak zasadniczą sprawą w tym obszarze jest problem ich kwantyfikacji. Do tej pory nie udało się pokonać tych trudności, wobec tego wszelkie oceny stanu faktycznego są niepełne. Można jedynie stwierdzić czy nastąpił wzrost, czy spadek środków przeznaczonych na dany cel. Nie można jednak orzec, czy z punktu widzenia odbiorców, a w tym przede wszystkim ich potrzeb, to jest dużo czy mało. Biorąc dodatkowo pod uwagę, że charakterystycznym zjawiskiem dla procesu powstawania potrzeb jest narastanie ich rodzajów i rozmiarów w miarę zaspokajania potrzeb. Pewnym wskaźnikiem możliwości zaspokojenia potrzeb w przyszłości są wydatki inwestycyjne. Wydaje się, że zaobserwowana w Czechosłowacji tendencja wzrostu wydatków inwestycyjnych i nieinwestycyjnych (tab. 3) jest sprawą dyskusyjną. Nie można jednak wypowiedzieć się precyzyjnie w tej sprawie dopóki nie przeanalizuje się indeksów cen, chociażby nawet tylko materiałów (trwałych i nietrwałych) zużytych w sferze usług społecznych. O ile jednak takie indeksy się robi w sferze produkcyjnej, to sfera niematerialna jest ich pozbawiona. Uniemożliwia to zatem bardzo szczegółowe analizy. Niewątpliwie jednak ekspansja inwestycyjna w sferze usług społecznych w Czechosłowacji (tak jak w wielu krajach socjalistycznych) zależy od systemu zarządzania środkami budżetowymi. Przeto warto skonstatować, jaka ich część jest w dyspozycji ośrodków centralnych, a jaka terytorialnych. Ponieważ nie ma odpowiednich danych co do podziału środków inwestycyjnych ze względu na ich związek z planowaniem centralnym i koniecznością podejmowania decyzji inwestycyjnych na najwyższym szczeblu, należy przeprowadzić rozumowanie pośrednie, którego podstawą są środki nieinwestycyjne.

Z danych zawartych w tab. 4 wyraźnie wynika, że usługi społeczne w zakresie szkolnictwa, ochrony zdrowia i kultury, czyli wszystkie poza zabezpieczeniem socjalnym są podobnie jak w innych krajach socjalistycznych w gestii organów władzy terenowej. Takie rozwiązanie wydaje się trafne przy założeniu, że organy te rzeczywiście posiadają rozeznanie co do potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności zamieszkałej na danym terenie. Należy przy tym pamiętać o konieczności prowadzenia specjalnych badań w tej dziedzinie. Badania i sprawozdania wyłącznie ekonomiczne są nie wystarczające i muszą być wzbogacane o badania demograficzne, socjologiczne, a nawet psychologiczne.

Jak już wcześniej stwierdzono, uzupełnieniem środków budżetowych

Tabela 4

Nieinwestycyjne wydatki budżetowe na usługi społeczne dla ludności w Czechosłowacji
(w mld Kcs)

Rodzaj usług	1970			1975			1980			1984		
	budżet			budżet			budżet			budżet		
	razem	federacji	rad narodowych	razem	federacji	rad narodowych	razem	federacji	rad narodowych	razem	federacji	rad narodowych
Usługi społeczne razem	74,8	44,8	30,0	97,0	58,2	38,8	130,5	77,1	53,4	156,1	89,4	66,7
w tym:												
zabezpieczenie społeczne	42,0	39,1	2,9	53,8	49,8	4,0	70,5	65,8	4,7	82,8	77,1	5,7
szkolnictwo	12,6	2,5	10,1	17,3	3,4	13,9	22,4	4,0	18,4	25,7	4,4	21,3
ochrona zdrowia	10,6	0,6	10,0	15,4	0,8	14,6	20,3	0,8	19,5	24,1	0,9	23,2
kultura	2,1	0,6	1,5	3,5	0,8	2,7	4,4	0,9	3,5	4,8	1,1	3,7

Źródło: Jak w tab. 1 (s. 20).

są środki przedsiębiorstw. Zawarte w tab. 5 dane dowodzą, że charakteryzuje je ciągły wzrost.

T a b e l a 5

Wydatki sfery materialnej na potrzeby społeczne w Czechosłowacji
(w mld Kcs - ceny bieżące)

Wyszczególnienie	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984
Potrzeby społeczne	4,0	6,2	14,8 ^a	15,8	16,6	18,0	19,9

^a Zmiana metodyki liczenia.

Źródło: Jak w tab. 1 (s. 48).

W tym kontekście powstaje pytanie, czy jest to zjawisko korzystne tak z ekonomicznego jak i społecznego punktu widzenia. Wymaga to jednak osobnego omówienia, bowiem zdania w tej sprawie zarówno teoretyków, jak i praktyków są bardzo podzielone.

Rozważania poświęcone usługom społecznym ze środków społecznych nie byłyby pełne, gdyby nie odpowiedzieć na pytanie, chociażby w kategoriach bardzo ogólnych, jakie jest zaangażowanie dochodów ludności na ten cel. Głównym źródłem dochodów ludności w Czechosłowacji są płace. Biorąc to pod uwagę, należy określić, jaką ich część przeznacza się na usługi. Niestety, ale ogólnodostępne statystyki nie specyfikują poszczególnych kategorii usług, traktując je łącznie. Zatem tab. 6 jest jedynie ogólną ilustracją omawianego zjawiska. Tym niemniej dane tam przedstawione dowodzą pewnych procesów. Należy do nich wzrost udziału usług w dochodach ludności. Jest to jedną z miar, jaką się stosuje we współczesnym świecie przy ocenie poziomu stopy życiowej ludności. Usługi bowiem są konsekwencją dokonującego się postępu technicznego i społecznego, a także kulturowego w każdym społeczeństwie. Od 1960 r. do 1984 r. obserwuje się powolny wzrost odsetka płac przeznaczanego przez ludność na usługi. Świadczy to o niewielkich zmianach zachodzących w strukturze konsumpcji.

Analiza źródeł finansowania, a co za tym idzie i rozmiarów środków przeznaczanych na określoną dziedzinę życia społecznego nie może być jedyną. Bowiem o sposobie wykorzystania tych środków, głównie w aspekcie ekonomicznym decydują formy finansowania.

W Czechosłowacji w sferze usług społecznych występują trzy podstawowe formy finansowania:

T a b e l a 6

Udział wydatków na usługi w płacach ludności w Czechosłowacji
w latach 1960-1984
(mld Kcs)

Rok	Płace	Wydatki na usługi	Udział wydatków na usługi w płacach (w %)
1960	84,4	15,0	17,8
1961	89,6	16,1	18,0
1962	92,6	17,0	18,4
1963	93,7	17,6	18,8
1964	98,3	18,6	18,9
1965	103,5	20,0	19,3
1966	109,1	21,4	19,6
1967	116,8	22,7	19,4
1968	129,6	24,3	18,7
1969	143,0	27,1	18,9
1970	148,7	28,6	19,2
1971	155,4	29,8	19,2
1972	163,5	31,3	19,1
1973	171,0	32,9	19,2
1974	178,9	35,1	19,7
1975	186,7	37,0	19,8
1976	194,3	39,3	20,2
1977	203,4	40,3	19,8
1978	211,9	42,1	19,9
1979	219,2	44,3	20,2
1980	226,5	48,5	21,4
1981	232,4	49,9	21,5
1982	239,8	51,7	21,6
1983	246,3	52,8	21,4
1984	252,4	54,2	21,5

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1 (s. 114, 115).

- 1) organizacje gospodarcze,
- 2) organizacje budżetowe,
- 3) organizacje subwencyjne.

Każda z nich odznacza się specyficznymi cechami i z tego względu może mieć zastosowanie tylko dla niektórych rodzajów usług.

Pierwsza forma odpowiada zasadom na jakich funkcjonują przedsiębiorstwa w sferze produkcyjnej. Ma zastosowanie przede wszystkim w kulturze. Dotyczy to następujących rodzajów działalności: wydawniczej, obejmującej wszystkie dziedziny od literatury pięknej aż do naukowej, wytwórni filmowych i dystrybucji filmów, tzw. techniki teatralnej związanej z oświetleniem, kostiumami, itp.; wystawieniczej w tej ich części, która polega na projektowaniu i produkcji potrzebnych do tych celów materiałów.

Specyfika drugiej formy wynika z powiązania z budżetem. Organizacje funkcjonujące w tym systemie nie posiadają samodzielności ekonomicznej. Zarówno działalność bieżąca, jak i inwestycyjna jest finansowana w całości z budżetu państwa lub z budżetów rad narodowych. Zwalnia to tym samym te organizacje z odpowiedzialności za reprodukcję środków. Przyznane z budżetu środki są określone i nie może być przekroczony ich poziom ani też nie mogą być użyte w roku następnym. Organizacje budżetowe uzyskują środki budżetowe na podstawie limitów ustalanych przez ich organizacje nadrzędne.

W przypadku kiedy organizacja budżetowa użyje przyznane środki niezgodnie z ich przeznaczeniem, powinna zapłacić karę. Karę płać się z ponadplanowych dochodów bieżącego roku, ewentualnie ze środków przyznanych w roku następnym. W organizacjach tych nie istnieje związek między środkami finansowymi a wykonaniem zadań. Nie występuje taka sytuacja nawet wtedy, kiedy istnieją ku temu odpowiednie warunki, np. w szkołach, które prowadzą szkolne stołówki. Nie oznacza to jednak, aby organizacje budżetowe można było oceniać wyłącznie negatywnie. W rzeczywistości posiadają one zalety i wady¹⁸. Do zalet zaliczą się:

1) zabezpieczenie pokrycia planowanych środków dla wszystkich jednorodnych organizacji niezależnie od uzyskanych ze swojej działalności dochodów;

2) przy braku metod kwalifikacji potrzeb finansowych, jest umożliwiona kontrola gospodarności środkami przyznanymi z budżetu;

3) przy braku doskonalszych metod planowania zapotrzebowanie na środki opiera się na analizie wykorzystania środków w minionych latach.

¹⁸ V. K y z l i n k, M. J u r č e k a, J. P r e k o v á, Finanční hospodářství rozpočtových a příspěvkových organizací, SNTL, Praha 1986, s. 16, 17.

Do wad zalicza się:

- 1) brak wykorzystania narzędzi mobilizujących do maksymalizacji gospodarności w stosunku do zadań, które organizacje budżetowe mają do spełnienia;
- 2) brak regulatorów różnicujących przydział środków;
- 3) organizacje budżetowe mają tendencję do zwiększania zapotrzebowania na środki bez względu na ekonomiczne zróżnicowanie usług;
- 4) ten sposób finansowania nie wpływa na zwiększenie własnych dochodów;
- 5) organizacje budżetowe nie wpływają na zwiększenie realności budżetu.

Ze względu na przedstawione cechy, ten sposób finansowania należy ograniczyć do tych organizacji, które świadczą usługi bezpłatnie, których dochody nie pozostają w związku z nakładami, które wykonują część usług bezpłatnie, a część odpłatnie i równocześnie obu tych kategorii usług nie da się oddzielić.

W praktyce jednak w grupie organizacji budżetowych znajdują się organizacje, które nie posiadają tych wszystkich cech. Na przykład w kulturze oprócz takich organizacji, jak instytuty badawcze, biblioteki naukowe, finansuje się w ten sposób w Czechosłowacji także i kina. W tym ostatnim przypadku występuje odpłatność, usługi są jednorodne, a ponadto istnieje związek nakładów z dochodami, a więc są warunki do wprowadzenia innej formy finansowania. W innych krajach, np. w Polsce, kina nie są jednostkami budżetowymi właśnie ze względu na ich specyficzne cechy.

Niezależnie jednak od szczegółowych metod zaliczania określonych organizacji do danego sposobu finansowania, głównym problemem od wielu lat jest kwestia wprowadzenia do każdego typu instytucji odpowiedniego systemu materialnego zainteresowania.

Ze względu na specyfikę organizacji budżetowych uważa się, że narzędziami materialnego zainteresowania powinny być płace, premie i nagrody¹⁹. System ich tworzenia i podziału musiałby być taki, aby wywierał presję na właściwe wykorzystanie środków finansowych.

Na przykład w ochronie zdrowia, a konkretnie w szpitalnictwie można mówić z jednej strony o właściwym wykorzystaniu leków i innych środków leczniczych, a z drugiej strony o właściwym wykorzy-

¹⁹ Ibidem, s. 80.

staniu łóżek, aby pacjent nie przebywał w szpitalu zbyt długo. Aby jednak istniały bodźce do takiego postępowania należy postawić do dyspozycji organizacji budżetowych środki przeznaczone na materialne zainteresowanie pracowników.

Trzecią z kolei formą finansowania usług społecznych są organizacje subwencjonowane. Ich istota opiera się na założeniu, że część wydatków jest finansowana z własnych źródeł organizacji, a rozmiary z drugiej części, w zależności od indywidualnych warunków, są zróżnicowane i finansowane z budżetu państwa. Wydatki tych organizacji są finansowane z obu tych źródeł razem, tj. nie tworzy się tych zależności między źródłem dochodów, a ich wydatkowaniem.

Subwencja z budżetu państwa jest przyznawana jako różnica między planowanymi wydatkami i dochodami. Zatem wysokość tych subwencji musi być przyznawana indywidualnie dla każdej organizacji. Na przykład różnice w repertuarze dwóch teatrów powodują, że jeden ma wyższe, a drugi niższe dochody własne.

Związek subwencji z planem powoduje, że organizacja subwencjonowana nie ma właściwych bodźców do lepszego gospodarowania. W tym względzie niewiele różni się ten sposób finansowania od finansowania organizacji budżetowych. Wysokość subwencji powinna być zatem zróżnicowana w zależności od oceny jej gospodarności. Nieustannie jednak w tym miejscu pojawia się problem, jak to skwantyfikować? Aktualnie istniejące metody są dalece nieprecyzyjne i jedynie w przybliżeniu pozwalają ocenić pracę poszczególnych organizacji.

Ponieważ organizacje subwencjonowane z reguły nie osiągają zysku, toteż system materialnego zainteresowania powinien być skierowany na związek między własnymi dochodami a nakładami. Powinno to się wyrażać w zmniejszeniu zapotrzebowania na środki pochodzące z budżetu państwa²⁰.

W organizacjach subwencjonowanych, np. materialne zainteresowanie powinno być związane z tworzeniem i podziałem funduszu potrzeb socjalno-kulturalnych.

Należy jednak pamiętać, że system materialnego zainteresowania w organizacjach sfery niematerialnej nie może być taki sam jak w sferze materialnej, chociażby ze względu na specyfikę związków jakie łączą rozwój poszczególnych organizacji ze źródłami ich finansowania.

W Czechosłowacji najwięcej organizacji subwencjonowanych utwo-

²⁰ Ibidem, s. 82.

rzono w kulturze. Do tej grupy należą m. in. muzea narodowe, teatry narodowe, galerie narodowe, filharmonie, restauracja zabytków.

W związku z problemami racjonalnego wykorzystania środków coraz szerzej występuje w literaturze naukowej kwestia efektywności usług społecznych.

Najogólniej biorąc, efektywność spożycia społecznego można mierzyć przyrostem dochodu narodowego lub stratami, które poniosłoby społeczeństwo, gdyby nie realizowało spożycia społecznego. Najdobitniejszym przykładem rachunku strat i korzyści dla gospodarki narodowej są nakłady na ochronę zdrowia, które bezpośrednio mają wpływ na wydajność pracy, jej rytmiczność (absencja chorobowa), a także jej jakość.

Stąd w literaturze²¹ wskazuje się na obszary, w których można zwiększyć efektywność spożycia społecznego. Na pierwszym miejscu wymienia się wykorzystanie osiągnięć naukowo-technicznych, co wiąże się przede wszystkim z nakładami na naukę i postęp techniczny. W następnej kolejności wskazuje się na problemy związane z ekonomicznym wykorzystaniem siły żywej, rozumiejąc pod tym hasłem głównie właściwe wykorzystanie kwalifikacji poszczególnych pracowników. Dalej wskazuje się na wykorzystanie funduszy socjalno-kulturalnych jako elementów systemu motywacyjnego. Wreszcie skierowuje się uwagę na bardziej ekonomiczne, w tym sensie, że oszczędne, wykorzystanie materiałów.

Problem efektywności stanowi punkt wyjścia do dalszych rozważań. Następną sprawą, która zarówno z merytorycznego, jak i metodologicznego punktu widzenia jest najtrudniejsza, to znalezienie odpowiednich do specyfiki sfery niematerialnej mierników efektywności.

Chcąc ominąć problem różnorodności dziedzin wchodzących w skład sfery niematerialnej, wskazuje się na mierniki uniwersalne. Zalicza się do nich²²:

- 1) globalną rzeczywistą wielkość nakładu,
- 2) globalną planowaną wielkość nakładu,
- 3) wielkość nakładu przeliczaną na jednostkę usługi,
- 4) wpływ nakładów socjalnych na proces reprodukcji,
- 5) związek nakładów z rozwojem usług.

²¹ L i p t a k, K niektórym problemom, s. 60, 61.

²² K y z i l i n k, L é r, Finanční teorie..., s. 169.

Najbardziej funkcjonalny wydaje się miernik trzeci. Jednak kwestia zasadnicza w tym przypadku sprowadza się do określenia tej jednostki usługi, co np. ma być tym odniesieniem dla usługi teatralnej, widz, czy krzesło w teatrze? Jest to problem złożony i wymaga osobnego potraktowania²³.

Najbardziej enigmatyczny wydaje się miernik czwarty. Jak bowiem wygenerować z sieci różnych innych czynników ten jeden związany z nakładami socjalnymi i zbadać jego wpływ na reprodukcję siły roboczej, czy szerzej - majątku, np. przedsiębiorstw? Wydaje się, że miernik piąty - związek nakładów z rozwojem usług jest tym, na który szczególnie należałoby zwrócić uwagę. Wynika to bowiem z tego, że w wielu krajach występuje, np. zjawisko nierównomiernego rozwoju usług społecznych w układzie przestrzennym. Jest sprawą bezsporną, że dla każdej dziedziny usług społecznych taki miernik musi być inny. Ponadto należy sądzić, że nie może być mowy o jednym mierniku, ale wielu, określających rozwój tych dziedzin z różnych punktów widzenia. Wydaje się, że odpowiednia droga do rozstrzygnięcia tych dylematów wiedzie przez badania prowadzone w poszczególnych dziedzinach usług społecznych. Bowiem empiryczne dociekania pozwolą poznać precyzyjnie specyfikę określonych grup usług i na tej podstawie wskazać miary właściwe do ich oceny. Niezależnie od ich precyzyjności pomiaru, w całym świecie obserwuje się zjawisko rozwoju sfery usług społecznych, które m. in. wyraża się wzrostem nakładów.

W założeniach polityki finansowej w Czechosłowacji na lata 1986-1990²⁴ osobną część poświęca się sferze niematerialnej. Formuluje się w tym zakresie całą listę zasad, które winny wyznaczać kierunek polityki finansowej w tej dziedzinie. Można je ująć w kilka grup. Pierwsza dotyczy rozwinięcia zasady gospodarności. W tym konkretnym przypadku mówi się o modernizacji funduszu spożycia oraz o obiektywizacji wydatków, rozumiejąc pod tym pojęciem uzasadnienie wydatkowania środków. Druga grupa zasad jest związana ze źródłami finansowania. Wskazuje się tu wyraźnie na potrzeby zwiększenia roli rad narodowych, szczególnie w finansowaniu szkolnictwa i ochrony zdrowia. Ponadto podkreśla się, aby dalej nie rozwijać bez-

²³ K. P i o t r o w s k a - M a r c z a k, Założenia metodologiczne badania kosztów w sferze niematerialnej, "Wiadomości Statystyczne" 1978, nr 8.

²⁴ Zasady polityki finansowej w latach 1986-1990 (maszynopis powielony).

płatnie świadczonych usług. Jest to tendencja, która występuje w wielu krajach, także w Polsce i wiąże się przede wszystkim z doskonaleniem form finansowania, idącym w kierunku rozbudowy instytucji w sferze niematerialnej, samofinansujących się przynajmniej w pewnym zakresie. Realizacja takich postanowień wymaga oczywiście wprowadzenia określonych zasad związanych z systemem normatywnym. W tym zakresie postuluje się konieczność opracowania odpowiednich przepisów prawnych, dostosowanych do specyfiki finansowania sfery niematerialnej.

Następna grupa zasad dotyczy kierunków rozwoju poszczególnych dziedzin sfery niematerialnej. W związku ze specyfiką procesów demograficznych w Czechosłowacji, zwraca się szczególną uwagę na potrzebę rozwoju usług społecznych, zabezpieczających potrzeby dzieci i ludzi starych.

Wreszcie można wyodrębnić grupę zasad, która jest związana z modernizacją poszczególnych dziedzin sfery niematerialnej. W tym obszarze wskazuje się na potrzebę przeznaczania odpowiednich środków na modernizację i rekonstrukcję, szkolnictwo, ochronę zdrowia oraz na potrzeby socjalne. Kładzie się nacisk na konieczność dalszego rozwoju ochrony zdrowia. Równocześnie wskazuje się na potrzebę zabezpieczenia środków na komputeryzację procesu nauczania i wychowania.

Wydać się, że w tym programie jest wiele nowych elementów, które do tej pory nie były tak wyraźnie podkreślane. Do nich niewątpliwie należą kwestie źródeł i form finansowania oraz racjonalizacji procesu gospodarowania.

Sam fakt, że sferę niematerialną traktuje się odrębnie, świadczy o roli, jaką się jej przypisuje w rozwoju społeczeństwa.

Po wielu latach sfera niematerialna wkracza na arenę życia ekonomicznego. Wzbudza to zainteresowanie nie tylko praktyki, ale i nauki. Stąd tworzą się osobne dyscypliny zajmujące się poszczególnymi dziedzinami sfery niematerialnej, np. ekonomika oświaty, ekonomika ochrony zdrowia, kultury itp. Aby jednak wszystkie syndromy mogły zmierzać w jednym kierunku, trzeba w pierwszym rzędzie stworzyć odpowiednie podstawy teoretyczne. Jest to zadanie dla wielu międzynarodowych kolektywów.

Krystyna Piotrowska-MarczakTHEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF FINANCING SOCIAL SERVICES
IN CZECHOSLOVAKIA

The article deals with both theoretical and practical aspects of social services in Czechoslovakia. It presents the present views in the field of social services contained in the Czechoslovak literature, and especially on the concept, scope and factors determining the size of these services. There are also discussed certain trends in growth rate of social services in this country. Their analysis is based on statistical data concerning the present situation in this field compared with data for the past 25 years.

The final part of the article gives an insight into assumptions of the socio-welfare policy in Czechoslovakia for the coming years, with the main emphasis laid on sources, forms and effectiveness of economic management in the non-material sphere.