



ЗВІТ

про організацію та фінансування
гарантованих державою публічних послуг
у секторах освіти, охорони здоров'я та
соціального захисту в Польщі





«Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні» – трирічний проект впроваджується двома асоціаціями органів місцевого самоврядування з Норвегії та України – Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад та Асоціацією міст України – у співпраці з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Норвегії .

ЗВІТ

про організацію та фінансування гарантованих державою публічних послуг у секторах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту в Польщі

Томаш Коморніцький
Інститут Географії та просторового планування
Академія наук Польщі
t.komorn@twarda.pan.pl

Видання здійснене в рамках проекту «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні», фінансованого МЗС Норвегії . Зміст посібника є відповідальністю АМУ і не обов'язково відображає думку МЗС Норвегії . Дозволяється вільно копіювати, перевидавати й розповсюджувати на всій території України всіма способами, якщо це здійснюється безоплатно для кінцевого споживача. Посилання на Асоціацію міст України є обов'язковим.

1. Вступ

Основною метою даної доповіді є представити законодавчу базу і практичні механізми для надання фінансової підтримки державних послуг в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я і соціальний захист в Польщі¹. У доповіді описується повноваження та система фінансування державних послуг в рамках територіального поділу Польщі, а також оцінка функціонування цієї системи з перспективи 27 років трансформації (починаючи з 1989 року), а також 17 років, які пройшли від часу другої адміністративної реформи (1999 р.). Мета даного звіту також включає формулювання рекомендацій для української системи. Предметом аналізу в першу чергу є послуги, які надаються органами місцевого самоврядування. Просторовий обсяг аналізу охоплює всю територію Польщі з картографічними презентаціями і посиланнями на теперішній адміністративний поділ країни. У доповіді мова йде про чинний правовий статус, який був станом на липень 2016 року, але в деяких своїх частинах доповідь говорить про зміни, які передбачені урядом Республіки Польща (особливо в галузях освіти та охорони здоров'я, і такі зміни подані в тому вигляді, якими вони були станом на середину липня 2016 р.).

Польща є країною з вираженою внутрішньою диференціацією з точки зору рівня багатства територіальних самоврядних одиниць, а також з точки зору попиту на деякі види послуг, які представляють спільний інтерес. З тих послуг, які розглядаються в даній доповіді, це особливим чином стосується освіти (відмінності в природному прирості населення, в процесах старіння суспільства, а також в процесах міграційного припливу і відпливу) та соціального захисту (різні масштаби бідності). З огляду на це було визнано доцільним показати існуючі просторові відмінності. Такий підхід може виявитися корисним при розробці рекомендацій стосовно рішень, які можуть бути застосовані в Україні, де окремі регіони також характеризуються різноманітністю своєї ресурсної бази.

У вступній частині доповіді представлені загальні рамки надання соціальних послуг та розподіл обов'язків між центральним рівнем влади та регіональним(и) рівнем(ями) в Польщі. Розділ другий, відповідно, знайомить з ситуацією в системі освіти, охорони здоров'я та соціальної допомоги. Він включає в себе, зокрема, опис законодавчого розподілу сфер відповідальності між органами державного управління і місцевими органами влади, а також характеристики стандартів послуг. У Розділі третьому подається оцінка ефективності відповідних систем в просторовій перспективі. Потім, в окремому розділі (Розділі чотири) наведено приклади витрат на освіту, послуги охорони здоров'я та соціальну допомогу для окремих муніципалітетів, які знаходяться на різних рівнях системи розселення та поділу. П'ята глава містить загальні висновки (в тому числі, зокрема, опис переваг і недоліків систем фінансування трьох сфер, що розглядаються в даній доповіді), а також рекомендації з точки зору законодавчих змін, які впроваджуються в Україні.

Повноваження стосовно громадських послуг, що становлять спільний інтерес, порівнювано розподілені між центральними і місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування в різних європейських країнах. Послуги також досить відчутно розрізняються за своєю наявністю (наявність відповідних об'єктів для надання послуг), досяжністю (час для добирання до таких об'єктів), доступністю (витрати на користування послугою), якістю і різноманітністю (вибір об'єктів для надання послуг, які є наявними на певній відстані), [ESPON SeGi Заключний звіт \[Final Report\], 2013 р.](#)

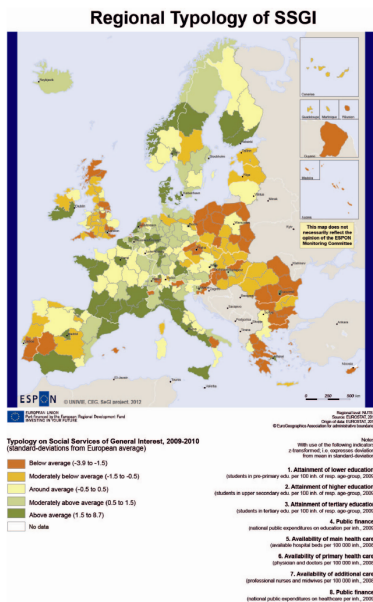
¹ АМУ (Асоціація міст України) буде використовувати ці матеріали для підготовки практичних рекомендацій для центральних органів влади стосовно внесення змін до законодавства, що регулює фінансову підтримку сфер, згаданих вище, на рівні органів місцевого самоврядування.

Причини цієї диференціації пов'язані з загальноприйнятим розумінням історичних умов, чинними правовими системами, а також з фінансовими можливостями. Це стосується також освіти, охорони здоров'я, служб соціальної допомоги та догляду, які розглядаються тут. Відповідно до регіональної типології соціальних послуг, які представляють спільний інтерес, що запропоновані у проєкті ESPON SeGi (Рисунок 1), в Польщі тільки в Мазовецькому воєводстві (регіон Варшави) рівень соціальних послуг є співмірним з середнім рівнем таких послуг в Європейському Союзі. На півдні Польщі цей рівень трохи нижчим, ніж в середньому по ЄС, в той час як він є помітно нижчим, у всіх інших воєводствах в тому числі на сході Польщі. Проте, аналіз, проведений для об'єктів системи NUTS2 не відображає в повному обсязі фактичний доступ до послуг та їх якість. Дослідження ситуації, проведені в Польщі на місцевому рівні, показують, що відмінності в рівнях послуг в Польщі в сфері освіти та охорони здоров'я є незначними з точки зору доступності, проте вони є набагато більш вираженими, коли мова заходить про їх якість та різноманітність (Komotnicki, 2014 p.).

Систему соціального забезпечення в Польщі можна описати як перехідну, яка бере свій початок з економічної трансформації на початку 1990-х років з подальшим переходом до принципів ринково орієнтованої економіки. Відповідно до класифікації систем соціального забезпечення, запропонованих Фенгером [Fenger (2007 p.)], польська система поєднує в собі характеристики, які притаманні як для корпоративно-консервативних, так і для соціал-демократичних типів і не набуває ознак ліберальних типів. Наприклад, Фенгер вважає тимчасову систему в Румунії як частину "типу соціального забезпечення країн, що розвиваються", який представляє країни, які все ще розвиваються в напрямку до держави зрілого добробуту (Swiatek та ін. 2013 p.).

Рисунок 1

Регіональна типологія соціальних послуг, які представляють спільний інтерес



Джерело: ESPON SeGI Final Report, 2013 p.

Суб-національна система управління в Польщі на даний час будується на трьох рівнях. Найбільші за розмірами є одиниці, які знаходяться на регіональному рівні і називаються *województwa* (воєводства, або провінції - NUTS2), які були створені в своєму теперішньому вигляді в 1999 році, коли число цих підрозділів було скорочено з 49 до 16. Другий рівень складають 379 *powiaty* (повіти/округи або райони – об'єкти LAU1), а третій рівень складають 2479 *gminy* (гміни/малі міста і сільські комуни – об'єкти LAU2). Останні є базовим територіальними одиницями в Польщі. Всі три рівні, згадані вище, провінції, округи і муніципалітети управляються радами, які обираються на чотирирічний термін. Ці ради в свою чергу обирають виконавчих голів місцевих адміністрацій. Губернатор провінції, *wojewoda*, призначається прем'єр-міністром, відповідно на цьому рівні органи місцевого самоврядування та центральні адміністрація частково збігаються. Слід підкреслити, що об'єкти NUTS3 мають в Польщі статистичний характер. 66 округів з 379 складаються з так званих міських округів. Всі вони є центрами провінцій та більшістю решти великих і середніх міст (колишні провінційні центри та інші урбаністичні центри як правило із загальною чисельністю населення понад 50.000 осіб). Вони несуть відповідальність за надання публічних послуг, які представляють загальний інтерес, як тих, що входять в сферу компетенції муніципалітетів, так і тих, які входять в сферу компетенції округів (повітів) (так зване інтегроване управління). У подальших дискусіях подібно до статистичних матеріалів такі міста найбільш часто розглядаються разом з муніципалітетами. Таким чином, інформація, яка збирається для округів (повітів), насправді відноситься до так званих земельних округів (повітів) (решта 313 інших округів (повітів)).

Отже, в сучасній Польщі, основні вирішальні чинники поділу повноважень в сфері послуг, які були згадані вище, а також певною мірою потенційного розвитку цих послуг включають в себе:

- історична обумовленість, яка охоплюють, зокрема, такі речі як зобов'язання держави, які тягнуться від системи, що була в силі до 1989 р.;
- Конституція Польщі 1997 року (яка, наприклад, гарантувала безкоштовну медичну допомогу і безкоштовну народну освіту);
- дві реформи місцевого самоврядування - 1990 року і 1999 року;
- реформа системи освіти 1999 року.

Починаючи з 1990 року, органи місцевого самоврядування систематично почали відгравати зростаючу роль в наданні населенню публічних послуг, які представляють спільний інтерес. Діюча система розподілу повноважень і фінансування послуг є, в першу чергу, наслідком впливу двох реформ місцевого самоврядування: а) реформи 1990 року (запровадження самоврядних муніципалітетів); б) реформа 1999 року (становлення самоврядних округів (повітів) і провінцій (воєводств)). Публічні послуги можуть надаватися в Польщі наступними способами:

- безпосередньо центральними адміністраціями (як, наприклад, національні дороги та автомагістралі),
- місцевою владою як частина її так званих «власних повноважень» (як, наприклад, водопостачання та каналізаційні мережі);
- як частина повноважень, делегованих центральними органами влади нижчому рівневі самоврядування.

Всі проаналізовані тут види послуг (охорона здоров'я, освіта та соціальна допомога) відносяться до третьої групи послуг - делеговані центральними органами влади нижчому рівневі самоврядування. У той же час, послуги у сферах, згаданих вище, також можуть надаватися приватними та комерційними структурами. Роль цих організацій останнім часом зростає, особливо в галузі охорони здоров'я. Центральний рівень відповідає за нормативно-правове регулювання всіх видів послуг, в той час як фактичне надання послуг все частіше забезпечується конкретними органами місцевого самоврядування.

У відповідності до Статті 167 Конституції Польщі, органи місцевого самоврядування в Польщі мають такі джерела доходів: власні доходи, загальні субвенції і цільових субсидій з державного бюджету (Bedzieszek, 2010 p.). В контексті окремих рівнів органів місцевого самоврядування, найвища частка трансфертів з державного бюджету (субвенцій і загальних цільових субсидій) спостерігається в округах (повітах), в той час як на рівні муніципалітету і провінції (воєводства) така частка є істотно нижчою. Вирішення питання про те, як витрачаються кошти субвенції, є повністю прерогативою органу місцевого самоврядування, проте, коли мова йде про використання коштів цільових субсидій, ці кошти повинні бути витрачені лише на зазначені цілі.

Власні доходи муніципалітетів отримуються, зокрема, з наступних джерел: а) місцевих податків (наприклад, податок на нерухомість, на спадок і на пожертви), б) місцеві збори (наприклад, офіційний збір державного казначейства, ринковий збір і т.д.), в) доходи від активів, що належать муніципалітету, д) успадкування і пожертвування на користь муніципалітету, е) 5% від доходів, отриманих від виконання поставлених завдань загальнодержавного значення. Власні доходи включають також частку від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податок на прибуток підприємств (ПДП). Відповідно до законодавства, частка муніципалітетів у ПДФО є рівною і становить 39,34%. Проте, зороку вона зменшується на щорічно вираховуваний показник, що пов'язаний з кількістю мешканців у будинках соціального обслуговування до 2004 року (Miszczyk та ін., 2007 p.). Ця величина з року в рік стає меншою. Таким чином, в 2016 році фактична частка громад в ПДФО склала 37,79%. Приплив коштів від ПДФО до бюджетів муніципалітетів є одним з джерел просторових відмінностей в цій сфері. Доходи муніципалітетів, в яких виражена домінуюча частина жителів зайнята в сільському господарстві, є значно нижчими (власники ферм в Польщі не платять прибутковий податок), і те саме стосується районів, в яких зареєстровано високий рівень безробіття. Для округів (повітів), аналогічна частка становить 10,25%, в той час як для провінцій (воєводств) - тільки 1,6%. Потім, відповідно до законодавства, частка муніципалітетів в податку на прибуток підприємств складає 6,71%. Цей податок сплачується юридичними особами (підприємствами, організаціями), які здійснюють свою діяльність на території громади. Частка такого податку для округів (повітів) становить 1,4%, а для провінцій (воєводств) - 14,75%.

Загальна субвенція з державного бюджету складається з декількох частин. Найбільшою з них є освітня субвенція. Величина субвенції залежить від завдань в сфері освіти, які має відповідна одиниця і від кількості учнів (детальна інформація міститься в Розділі третьому). Існує також компенсаційна субвенція, яка призначена для надання допомоги одиницям, що мають найнижчі показники доходів на душу населення. Крім того, існують також так звані субвенції вирівнювання і регіональні субвенції.

Базова компенсаційна субсидія надається муніципалітетам, в яких доходи від податків (тобто від місцевих податків і часток надходжень від ПДФО та від податку на прибуток підприємств) на душу населення нижче 92% від середнього показника по країні. Мета цієї субвенції, як зазначено в законодавстві, полягає в тому, щоб зменшити історично

сформовані відмінності в рівнях економічного розвитку, податковій базі та соціальному становищі (*Gospodarka finansowa jednostek..., 2015 p.*). Сума виділених коштів залежить від «відстані» до порогової величини. У той же час, деякі муніципалітети, які показують високий рівень податкових надходжень (понад 150% від середнього показника по країні), зобов'язані робити внески до державного бюджету. Крім того, компенсаційна субвенція збільшується за рахунок так званої додаткової оплати для муніципалітетів, в яких щільність населення нижче, ніж в середньому по країні. На рівні округів (повітів) і провінцій (воєводств) базова компенсаційна субвенція виплачується усім одиницям, де загальні доходи є нижчими, ніж в середньому по країні (для округів (повітів)). З іншого боку, сплачування коштів до державного є обов'язковим для округів (повітів) і провінцій (воєводств), які мають доходи, що перевищують, відповідно, пороги 110% і 125% від відповідних національних середніх величин. В контексті округів (повітів) додаткова оплата не залежить від щільності населення, але залежить від рівня безробіття. Для провінцій (воєводств) застосовується критерій загальної чисельності населення (додаткова оплата скеровується в провінцію (воєводства), де населення складає менш ніж 3 млн. жителів). Виплачені суми і внески в кожному випадку є пропорційними «відхиленням» від відповідних порогових значень. По суті процедура вирівнювання доходів (завичай польською вона називається "Janosikowe", що приблизно можна перекласти як "податок Робін Гуда") найменш диференційованими є доходи округів (*Miszczuk та ін., 2007 p.*). Проти такої процедури виступають більш заможні одиниці, особливо Варшава і Мазовецьке воєводство, тобто столичні регіони. Проблеми з'явилися особливо під час економічної кризи після 2008 року. Це питання двічі розглядалося Конституційним судом, який частково прийняв до уваги юридичні застереження сторін, які подавали позов. У 2014 році було внесено зміни до закону про доходи органів місцевого самоврядування. Саме тоді поріг, починаючи з якого провінції (воєводства) були зобов'язані робити свої внески до державного бюджету, було збільшено з 110% до 125% від середнього показника по країні, з додатковим введенням обмеження на внесок, а саме, що він не може бути вищим, ніж 35% від всіх податкових надходжень в регіоні.

Починаючи з 2004 року, субвенція вирівнювання надається муніципалітетам в результаті надання їм нових завдань. Це стосується завдань, пов'язаних з наданням соціальної допомоги, а в повітах - із завданнями, які пов'язані з розвитком дорожньої мережі. Половина коштів, виділених в рамках субвенції вирівнювання, спрямовуються в міста, де так звані компенсації по оплаті житла були вищими, ніж 80% від середніх витрат на такі цілі. Одна чверть субвенції спрямовується в напівсільські/напівміські муніципалітети, де аналогічні витрати перевищують 90% від середнього показника. Останні 25% також спрямовується в напівсільські/напівміські муніципалітети, відповідно до критерію загальних доходів від прибуткового податку і податку на ферми (на душу населення), якщо вони є нижчими, ніж 80% від середнього показника доходів від цих джерел.

Муніципалітет виконує свої власні повноваження, і ці повноваження тлумачаться як такі, що служать задоволенню потреб самоврядної громади. Вважається, що всі ці повноваження стосуються вирішення питань місцевого значення, і які відповідно до законодавства не були передані до компетенції інших органів влади (*Miszczuk та ін., 2007 p.*). Закон про муніципальне самоврядування, зокрема, відносить до цих завдань завдання в галузі охорони здоров'я, соціальної допомоги (в тому числі саму допомогу та відповідні установи), а також народну освіту (в тому числі дитячі садки, початкові школи та середні класи середніх шкіл). Інша ситуація спостерігається в округах (повітах), чий повноваження визначаються відповідним законом (про самоврядування на рівні повіту). Завдання округів (повітів) охоплюють, зокрема, надання освітніх

послуг вище середніх класів середньої школи, пропагування та охорона здоров'я (в тому числі нагляд за лікарнями загального призначення), та соціальну допомогу (з наглядом за повітовими будинками соціальної допомоги). Існує також окремий закон про місцеве самоврядування на провінційному рівні (рівні воєводства), який говорить про те, що основні цілі органів місцевого самоврядування на рівні провінцій (воєводств) полягають, по-перше, у визначенні стратегії розвитку провінції (воєводства), а потім у виконанні завдань, передбачених в інших законах, зокрема, в галузі народної освіти (професійно-технічна освіта на третинному рівні), пропагування та охорони здоров'я (в тому числі, психіатричну допомогу), а також соціальної допомоги (з організацією та навчанням для надання відповідних послуг).

Крім того, органам місцевого територіального самоврядування також можуть надаватися центральними органами влади спеціальні завдання (це робиться на підставі відповідних законів, які роблять такі завдання обов'язковими до виконання, але виконання яких забезпечується спеціально виділеними коштами – цільовими субвенціями). Частина таких спеціальних завдань муніципалітетів пов'язані з наданням соціальної допомоги (наприклад, виплати по соціальній допомозі, надання послуг по догляду за психічно хворими особами). Аналогічні завдання на рівні округу (повіту) включають в себе, зокрема, організацію та управління повітовими центрами допомоги сім'ї (Miszczuk та ін., 2007 р.).

Може скластися враження, що три сфери суспільної діяльності, проаналізовані в даній доповіді, належать в Польщі до повноваження трьох основних рівнів місцевого самоврядування, з відповідними детально прописаними повноваженнями. Крім того, деякі завдання в сфері соціальної допомоги виконуються муніципалітетами і округами (повітами), як делеговані повноваження. Проте, рівень реальної участі органів місцевого самоврядування в сфері охорони здоров'я, освіти і соціальної допомоги є дуже диференційованим (див. Таблицю 1). Найважливішою фінансова роль органів місцевого самоврядування є, без сумніву, в сфері народної освіти (органи місцевого самоврядування витрачаються на такі цілі майже всі сукупні суспільні кошти, виділені для цієї мети). Також важливою є їх фінансова роль у сфері соціальної допомоги (близько 2/3 всіх публічних витрат). Проте в сфері охорони здоров'я їх фінансова роль є дуже обмеженою.

Таблиця 1

Витрати органів самоврядування в сферах охорони здоров'я, освіти та соціальної допомоги (2014 р.)

Рівень органу місцевого самоврядування	Витрати на 1 жителя (PLN)			Частка (%) у загальному обсязі бюджетних витрат		
	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальна допомога	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальна допомога
Муніципалітети (LAU2)	1223	21	545	49,0	0,8	33,2
Міські округи (повіти) (LAU1/LAU2)	1677	84	649	32,9	1,4	19,4
Округи (повіти) (LAU1)	344	49	182	13,8	1,7	11,1
Провінції (воєводства) (NUTS 2)	26	20	24	1,6	1,0	2,2
ВСЬОГО	1627	95	725	97,2	5,0	65,9

Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління

З усіх розглянутих в даній доповіді видів послуг, найбільші витрати на душу населення, лягають на плечі міських округів (повітів) (див. Таблицю 1). Решта громад, які мають

такі ж повноваження і завдання, витрачають набагато менше коштів на освіту і виховання, і в чотири рази менше на охорону здоров'я. Рівні витрат є менш диференційованими в сфері соціальної допомоги. Такі відмінності частково пояснюються кількістю повноважень муніципалітетів і округів (повітів), але також показником більш високого середнього рівня добробуту в великих і середніх містах. Масштаби витрат в інших округах (повітах), а особливо в провінціях (воєводствах), є значно меншими. Отже, можна сказати, що в фінансовому сенсі, беручи до уваги всі рівні місцевого самоврядування та послуги, які описані в даній доповіді, можна безсумнівно вважати, що найбільш важливу роль в наданні послуг в сфері освіти, а також соціальної допомоги відіграють муніципалітети (і міських округи).

2. Розподіл повноважень і фінансування окремих послуг

2.1. Освіта

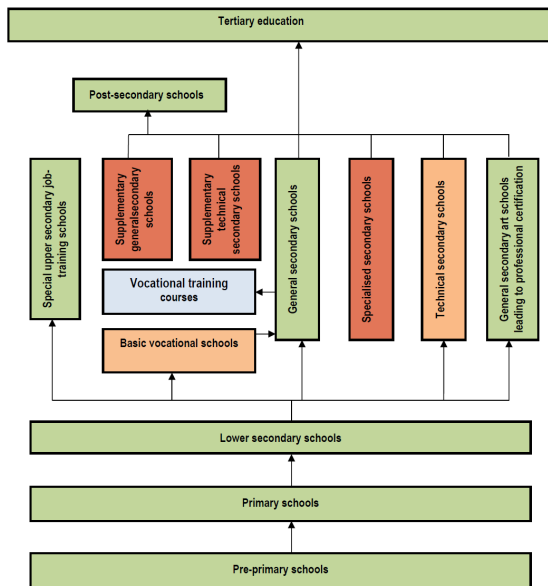
польська система освіти (див. Рисунок 2) склалася в 1998 - 2003 роках внаслідок реформи освіти і реформи місцевого самоврядування, яка відбувалася паралельно. Уже в 2005 році освітня субвенція була найважливішим джерелом доходу всіх самоврядування одиниць взятих разом (Miszczuk та ін., 2007). Починаючи з другою реформою місцевого самоврядування, згаданою в даній доповіді, поділ повноважень в галузі освіти розподілився наступним чином:

- Муніципалітети (LAU2) відповідають за дитячі садки, початкові школи (перші шість класів) і середні класи середньої школи (три класи);
- округи (повіти) (LAU1) відповідають за старші класи середніх шкіл загального профілю, за професійно-технічні навчальні заклади, а також для освіти осіб з особливими потребами;
- провінції (воєводства) (NUTS2) відповідають за центри освіти і підготовки вчителів, за деякі школи для осіб з особливими потребами, а також для інтегровані, художні і спортивні школи;
- центральна адміністрація відповідає за вищу освіту.

На всіх цих основних рівнях освіти і виховання також функціонують і недержавні установи. Ці установи можуть управлятися приватними органами, а також організаціями або асоціаціями. В останньому випадку це є, як правило, некомерційні установи з невеликою оплатою. Важливо відзначити, що в сільських районах частину закритих державних шкіл (в основному початкові школи, які були закриті через відсутність достатньої кількості учнів) беруть в своє відання місцеві асоціації, які сформовані в основному батьками, які потім управляють такими школами, використовуючи частину освітньої субвенції, що надається муніципальними органами відповідно до юридичних умов, і, як правило, без будь-яких додаткових прямих внесків, які б мали сплачувати батьки.

Рисунок 2
Система освіти в Польщі (2015 р.)

THE EDUCATIONAL SYSTEM IN POLAND IN 2014/15 SCHOOL YEAR



Comments:

- Schools which have remained unchanged by the amendment of Education System Act¹²
- Schools which are being eliminated by the amendment¹² (in the 2014/2015 school year supplementary general secondary schools, specialised secondary schools for youth and supplementary technical secondary schools for youth have shown only graduates)
- Schools for adults which are being eliminated by the amendment¹² (schools for youth are left unchanged)
- New element of education system implemented by the amendment of Education System Act¹²

Джерело: *Oswiata i wychowanie* ..., 2015 p.

Основою для фінансування освіти є освітня субвенція, яка розраховується спільно для всіх рівнів місцевого самоврядування. Спочатку, 0,6% від загальної величини субвенції залишається в якості так званого освітнього резерву. Решта суми субвенції розподіляється відповідно до алгоритму, який оголошує Міністр національної освіти в спеціальному підзаконному акті. Відповідний розрахунок бере до уваги кількість учнів, поряд зі зваженими показниками, присвоєні певним групам (*Miszczuk та ін., 2007 p.*). Алгоритм є складним і часто змінюється (*Swirska, 2010 p.*). У загальних рисах, освітній субвенція складається з базових виділених коштів (SOA), додаткових виділених коштів (SOB), і виділених коштів для позашкільних завдань (SOC). Базові виділені кошти встановлюються відповідно до зваженої кількості учнів. Додатково виділені кошти розраховуються відповідно до зважених показників, які можуть збільшити фінансові нормативи для певних завдань. Статистична кількість учнів (що є основою для всіх розрахунків) береться з системи інформації в сфері освіти для конкретного навчального року. Зважена кількість учнів коригується індексом, а також з огляду на конкретний рівень територіального самоврядування. Для денної форми навчання дітей і молоді (державні або недержавні заклади) застосовується зважений показник 1. Для освіти дорослих, в залежності від форми навчання, зважений показник є 0,35 або 0,7.

Відповідно студенти таких закладів мають менший вплив на величину освітньої субвенції в даній територіальній одиниці. Додатково виділені кошти розраховуються на основі формули

$$U_{u,i} = P_1N_{1i} + P_2N_{2i} + \dots + P_{31}N_{31i},$$

де коефіцієнти від P_1 до P_{31} означають зважені показники, в той час як числа від N_1 до через N_{31} означають відповідні кількості учнів в самоврядування одиниці, позначеній індексом i . Зважені величини P присвоюються, зокрема, учням із сільської місцевості, учням-інвалідам, вихованцям художніх шкіл, учням, які належать до етнічних меншин, і тим, які відвідують спортивні заняття (див. Таблицю 2). Кількість категорій учнів, яким призначаються окремі зважені величини P , змінюється з року в рік, разом з щорічними підзаконними актами, виданими Міністром. Розподіл виділених коштів для позашкільних завдань розраховується на основі зваженої суми кількості учнів (з використанням тих самих зважених величин), які користуються можливостями відвідувати позашкільні заняття. У 2014 році середнє значення освітньої субвенції на одного учня в Польщі становило приблизно 5.200 злотих на рік. У наступні роки вона збільшилася лише на незначну величину.

Освітньої субвенції часто виявляється недостатньо для покриття фактичних витрат муніципалітетів, пов'язаних з утворенням муніципалітетів (особливо сільських муніципалітетів). Згідно з даними за попереднє десятиліття сільські муніципалітети були зобов'язані додавати зі свого бюджету в середньому до 15% витрат на освіту і виховання (Swianiewicz та ін., 2005 р.). Така ситуація існує, а, в переважній більшості міських округів.

Таблиця 2. Приклади зважених величин, які збільшують субвенцію, віднесені до категорій учні в 2012 р.

Категорія	Вара (P)
Учні початкових та середніх класів середньої школи в сільській місцевості та в містах з населенням менше 5.000 жителів	0.38
Злегка розумово відсталі учні	1.40
Сильно розумово відсталі учні	9.50
Сліпі учні	2.90
Глухі учні	3.60
Учні в класах і школах для національних меншин	0.20-1.50*
Учні спортивних класів	0.20
Студенти в медичних коледжах	1.00
Студенти в музичних школі 1-го ступеня	2.01
Студенти в середніх школах мистецтв	0.92
Студенти балетних шкіл	3.42
Учні двомовних класів	0.17

* в залежності від кількості учнів з числа етнічних меншин в школі

Джерело: *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 w sprawie sposobu podziału czesci oswiatowej subwencji ogolnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014* [Розпорядження Міністра народної освіти від 18 грудня 2013 р. стосовно способу розподілу освітньої частини загальної субвенції для одиниць місцевого самоврядування в 2014 р.].

Польська модель фінансування освіти (за винятком освіти на університетському рівні) передбачає далекосяжні цілі децентралізації фінансування. У 2008 році сукупні витрати на освіту склали близько 3,5% ВВП Польщі, і ця частка є співмірною із середнім показником по країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

У той же час, на місцевому рівні було розподілено до 94,1% цих коштів (в той час як середній показник ОЕСР знаходиться на 43,5%), і тільки 1,8% було розподілено на регіональному рівні і 4,1% на центральному (в середньому в країнах ОЕСР 34%). У 2014 році загальні державні витрати на освіту (як з центрального бюджету, так і з бюджетів територіальних органів місцевого самоврядування) становили 64,5 млрд. злотих (що означає збільшення цих витрат до 3,8% від ВВП). Освітня частина загальної субвенції, яка була передана до самоврядних одиниць, складала 39,5 млрд. злотих. Органи місцевого самоврядування витрачають на освіту і виховання в цілому (тобто коштів субвенції і своїх власних коштів) 62,6 млрд. злотих, більшість з яких пішли на фінансування початкових шкіл (див. Таблицю 3).

Таблиця 3

Витрати органів місцевого самоврядування на освіту (2014 р.)

Витрати	Мільярди злотих	%
Початкові школи	20,5	32,7
Нижчі середні школи	10,6	16,9
Дитячі садки	8,5	13,5
Професійно-технічні навчальні заклади	7,1	11,3
Верхні середні школи	4,4	7,0

Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління

В 2014 році в Польщі існувало приблизно 13.500 початкових шкіл, переважна більшість яких була у віданні територіальних самоврядних одиниць (див. Таблицю 4). Решта з них були у віданні організацій, асоціацій, підприємств або релігійних громад. Частка шкіл у віданні органів місцевого самоврядування буде ще більшою, якщо взяти до уваги чисельність учнів. Дуже схожою є ситуація щодо середніх класів середньої школи. Деяко вища частка установ, які не є у віданні органів місцевого самоврядування, а також кількість спостерігається в контексті професійно-технічних навчальних закладів та старших класів середньої школи загального профілю. З іншого боку, така структура безумовно є зовсім іншою в контексті дитячих садків: із загальної кількості 10.900 установ, лише 6.800 знаходяться у віданні самоврядних одиниць. Потрібно зазначити, що дитячі садки є обов'язковими тільки для дітей віком шести років, в той час як для дітей віком 3 - 5 років відвідування дитячого садка не є обов'язковим. За останні декілька років в Польщі спостерігалось значне збільшення кількості приватних дитячих садків. На початку 1990-х років управління дитячими садками взяло на себе муніципальне місцеве самоврядування. Це призвело до значних змін в просторових відмінностях надання таких послуг на муніципальному рівні. Через високу вартість догляду за дітьми, пов'язану з розпорошеною системою розселення і невеликого числа дітей на одну територіальну одиницю (приблизно в три рази менше, ніж в міських регіонах) багато сільських громад вирішили закрити дитячі сади в своїх регіонах. У 1995 році частка приватних дитячих садків по відношенню до загальної кількості дитячих садків не перевищувала 5%, в той час як в 2010 році їх було майже 20%. Найбільше збільшення числа дитячих садків, в основному приватних, спостерігалось у великих містах і приміських районах (Swiatek та ін., 2013 р.).

Таблиця 4

Частка органів місцевого самоврядування в галузі освіти (2014 р.)

Школи	Кількість шкіл			Учнів/студентів		
	Загальна	У віданні органів місцевого самоврядування		Загальна	У віданні органів місцевого самоврядування	
		Загальна	%		Загальна	%
Дитячий садок*	10 939	6 840	62,5	942 820	723 176	76,7
Початкові школи	13 528	11 793	87,2	2 306 102	2 188 844	94,9
Нижчі середні школи	7 635	6 522	85,4	1 105 000	1 034 000	93,6
Професійно-технічні навчальні заклади	1 712	1 463	85,5	189 973	171 470	90,3
Верхні середні школи	2 286	1 778	77,8	536 796	488 035	90,9

* без класів дитячих садків в початкових школах

Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління

Поряд із забезпеченням функціонування освітніх і виховних установ, муніципалітети фінансують також розведення дітей автобусами до шкіл або в дитячих садків. Таке зобов'язання лягає на муніципальні органи влади, у випадку, якщо відстань до школи перевищує 3 км (для учнів в класах з 1-го по 4-й початкових шкіл і для дітей в дитячих садах) або 4 км (для учнів в класах з 5-го по 6-й початкових шкіл і з нижчих середніх шкіл).

Станом на момент написання цієї статті (липень 2016 р.) нова адміністрація, яка прийшла до влади в результаті виборів восени 2015 року, оголосила про плани повернути до колишньої системи 8-річного навчання в початковій школі і 4-річного навчання в середній школі, що означає ліквідацію нижчих середніх шкіл. Ці плани, проте, все ще перебувають на стадії урядових намірів, і ще не були схвалені парламентом. З урахуванням часових рамок законодавчого процесу, ці плани можуть стати дійсними тільки починаючи з 2018 року.

2.2. Охорона здоров'я

Відповідно до Конституції (Стаття 68), кожен громадянин Польщі має право на отримання послуг охорони здоров'я. Органи державної влади забезпечують рівний доступ до медичного обслуговування, фінансова підтримка якому надається з публічних коштів, для громадян незалежно від їх матеріального становища. Медичні послуги надаються в Польщі а) установами охорони здоров'я, б) приватною медичною практикою, в) груповою медичною практикою. Клініки охорони здоров'я (польська аббревіатура «ZOZ») можуть бути або публічними або непублічними (недержавними/негромадськими). Організацією-засновником ZOZ можуть бути, наприклад, Міністр охорони здоров'я, губернатор провінції (воєводства), або органи місцевого самоврядування, про які йде мова в цьому документі. Основним джерелом доходів Незалежного публічного (громадського) ZOZ (польська аббревіатура «SP ZOZ») є державні кошти, що надходять від внесків на страхівку з охорони здоров'я, які сплачуються працевлаштованими особам. Підставою для таких доходів в даному випадку є договір, який підписується організацією-працедавцем та Національним фондом охорони здоров'я, де останній виступає генеральним дистрибутором відповідних фінансових коштів. Отже, органи місцевого самоврядування самі по собі не фінансують надання медичних послуг. Там існують норми і стандарти, які стосуються перш за все оцінки медичних послуг, а не функціонування SP ZOZ. Так,

наприклад, в 2009 р. контракти з Національним фондом охорони здоров'я склали 92% від доходів SP ZOZ (Paszowska 2010 р.). Незважаючи на відсутність впливу на фінансування сфери медичного обслуговування, численні органи територіального самоврядування стали засновниками і організаторами SP ZOZ в контексті адміністративної реформи 1999 р., в рамках якої вони перебрали на себе ці установи. Таким чином, органи місцевого самоврядування також взяли формально на себе більшу частину відповідальності за функціонування системи охорони здоров'я на регіональному та місцевому рівнях. Вони стали організаціями-засновниками більшості диспансерів, а також окружних (повітових) і провінційних (воєводських) лікарень (*Фінансування охорони здоров'я в Польщі. Зелена книга, 2008 р. Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Ksiega, 2008*). В даний час, органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за фінансове управління об'єктами SP ZOZ (хоча вони насправді їх фінансують в дуже незначній мірі), включаючи випадки, коли ці установи мають фінансові збитки. У такому випадку відповідні збитки повинні бути компенсовані за рахунок коштів органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть перетворити установи охорони здоров'я, які знаходяться у їх віданні, в так звані бюджетні одиниці², відповідно взявши на себе також і їх заборгованість. Проте, слід зазначити, що закриття SP ZOZ не є можливим, якщо її функціонування виправдовується поставленими цілями і завданнями, для яких вони були створені. Це ставить органи місцевого самоврядування в ситуацію, коли вони по суті можуть втручатися в роботу SP ZOZ тільки тоді, коли ці установи фактично стають банкрутами. Вони не мають можливості підтримувати ці установи на ранніх етапах, намагаючись, скажімо, запобігти банкрутству. Вони можуть лише в певних конкретних обставинах (наприклад, стихійні лиха) або для конкретно визначених цілей (підвищення кваліфікації, пропагування здорового способу життя, програми профілактики захворювань і нещасних випадків, і т.д.) виділяти субсидії. Така ситуація багато разів піддавалася критиці і призвела до внесення змін та доповнень до закону про ZOZ. Для початку, наприклад, органам місцевого самоврядування було дозволено проводити ремонти об'єктів ZOZ. Відповідно до закону про діяльність в галузі охорони здоров'я від квітня 2011 р., коли SP ZOZ показує негативний річний фінансовий баланс, орган місцевого самоврядування, у відання кого вона знаходиться, є три варіанти розвитку подій: а) покрити дефіциту з власного бюджету; б) перетворити SP ZOZ в комерційну організацію; в) закрити її.

Таке позиціонування органів місцевого самоврядування в системі охорони здоров'я призводить до того, що витрати муніципалітетів, округів (повітів) і провінцій (воєводств) на охорону здоров'я дуже малі і складають незначну частку їх відповідних бюджетів. Проте, в певних ситуаціях проблеми SP ZOZ можуть мати опосередкований негативний вплив на бюджетний ситуацію органів самоврядування. Потенційно вони можуть становити загрозу для фінансової ліквідності органів місцевого самоврядування. Муніципалітети найчастіше виступають організацією-засновником медичних диспансерів, в той час як на рівні округів (повітів) це є лікарні загального призначення, а на рівні провінцій це є спеціалізовані лікарні та клініки.

Серед витрат, які здійснюються безпосередньо на діяльність з охорони здоров'я, яка знаходиться в компетенції органів місцевого самоврядування, найбільш важливими і найбільш дорогими є ті, які пов'язані з боротьбою з алкоголізмом і наркоманією (згідно

² Бюджетні одиниці є організаційними підрозділами без окремого юридичного статусу, їх витрати покриваються безпосередньо з відповідного бюджету (у даному випадку: бюджету органу місцевого самоврядування), а доходи перераховуються також на рахунок відповідного бюджету (наприклад, держави або органу місцевого самоврядування).

з відповідними законами, це є обов'язкові до виконання завдання). Крім того, певні кошти виділяються на утримання диспансерів, на роботу лікарень, на програми охорони здоров'я та на невідкладну медичну допомогу. Ці суми не дуже суттєвими, але вони збільшувалися протягом терміну дії чинних нормативно-правових актів.

У 2013 р. загальний обсяг витрат на охорону здоров'я в Польщі становив 106 млрд. злотих, що є еквівалентом приблизно 6,4% від національного ВВП. Велику частину з цієї суми складають витрати, що покриваються за рахунок коштів соціального страхування (внески, що сплачуються громадянами – 64,7 мільярдів злотих) і приватних витрат домогосподарств (близько 25 мільярдів злотих). Сукупні витрати на органи місцевого самоврядування на всіх рівнях склали лише 4,4 млрд. злотих (всього лише близько 5% від загального обсягу державних витрат в цій сфері; (*Здоров'я та догляд Zdrowie i ochrona... 2014 р.*). Найбільша частина з цієї суми була витрачена муніципалітетами і міськими округами (сумарно 44%). Найбільші суми витрачають муніципалітети на боротьбу з алкоголізмом (73% в 2014 р.), в той час як округи (повіті) найбільше коштів витрачають на соціальне медичне страхування для незастрахованих осіб (близько 80%), а провінції (воєводства) витрачають найбільше коштів на утримання лікарень (59%), професійну медицину (10%) і на психіатричну допомогу.

Теперішній уряд (за станом на 2016 р.) передбачає зміни в системі охорони здоров'я. Територіальним органам місцевого самоврядування, як організаторам надання медичних послуг, пропонується нова роль (*інтерв'ю Міністра охорони здоров'я Констанции Радзівіл від 04 липня 2016 р.; Dziennik Gazeta Prawna*). Серед пропозицій є, наприклад, обмеження вибору стосовно або субсидювання, або закриття SP ZOZ, які працюють з фінансовими збитками. З іншого боку, органи місцевого самоврядування могли б потенційно отримати можливість фінансувати конкретні медичні процедури, що могло б на практиці означати закупівлю, наприклад, додаткових медичних послуг, і, таким чином, скорочувати існуючі черги (тільки для жителів даної територіальної одиниці).

2.3. Соціальний захист

Соціальна допомога надається органами місцевого самоврядування на підставі закону про соціальну допомогу в рамках власних повноважень (за рахунок доходів відповідних одиниць) і в рамках делегованих повноважень (кошти передаються з центрального бюджету для досягнення конкретних цілей). У 2014 році в обох цих категоріях було витрачено 27,9 млрд. злотих. Існуюча система соціальної допомоги функціонує в Польщі з 1 травня 2004 року, і базується на законі від 12 березня 2004 р. В такій системі право на отримання пільг надається особам і сім'ям, які не здатні самі подолати життєві труднощі використовуючи свої правові можливості, ресурси і вміння. Для отримання деяких пільг і послуг рішення муніципальної ради може підняти поріг доходів (*Соціальна допомога Pomoc społeczna i ..., 2014 р.*). У 2013 році близько 8% населення Польщі отримувало певні види соціального забезпечення у вигляді послуг з надання допомоги. Соціальна допомога організовується і надається органами місцевого самоврядування (як частина і власних, і делегованих повноважень), а також окремими (повітовими) центрами допомоги сім'ї (як частина власних повноважень).

В 2014 році в Польщі також було приблизно 1.600 установ соціальної допомоги (різноманітного плану: починаючи від центрів денного догляду за інвалідами, через організацію hostelів і спальних приміщень для бездомних, будинків для людей похилого віку і закінчуючи установами для самопомоги сім'ям і сусідам). Територіальні органи місцевого самоврядування виступали як організації, які заснували приблизно 800 таких установ. Частка органів місцевого самоврядування була навіть

вищою для будинків престарілих (більше 70%). Решта об'єктів, про яких йде мова в даній доповіді, були у віданні комерційних структур, фондів, фізичних осіб, а також релігійних організацій (перш за все, Римо-Католицької Церкви).

Власні обов'язкові повноваження муніципалітетів включають надання та виплати по соціальній допомозі, надання житла і харчування для осіб, які позбавлені таких благ, додаткового харчування для дітей, а також утримання центрів соціальної допомоги. З іншого боку, факультативні власні повноваження охоплюють виплату спеціальної допомоги та утримання установ для здійснення догляду. Завдання, які можуть бути делеговані урядовою адміністрацією, включають в себе: надання допомоги, пов'язаної з природними катастрофами, виплату соціального страхування з медичної допомоги для незастрахованих осіб, надання допомоги особам з психічними розладами. Кошти, витрачені в 2014 році в муніципалітетах на виплату по допомозі сім'ям та аліментів, складають понад 50% від загальних витрат на соціальну допомогу. Окрім цього, значні суми були витрачені на цільові субсидії, матеріальну допомогу, на фінансування центрів соціальної допомоги (11,3%), а також на догляд за дітьми і підтримку сім'ї.

Власні повноваження округів (повітів) включають організацію догляду в установах, які замінюють сім'ї, організацію та утримання установ для прийомних дітей і догляду, утримання будинків соціальної допомоги (39% витрат у 2014 році), а також утримання центрів кризового втручання. Делеговані завдання включають в себе, зокрема, допомогу біженцям і розвиток інфраструктури центрів для підтримки осіб, які мають психічні розлади. Окрім цього, здійснюється фінансування утримання бюро з працевлаштування округу (повіту) (17%). З іншого боку, утримання бюро з працевлаштування провінції (воєводства) залишалося найбільшим завданням, яке здійснювалося на регіональному (NUTS2) рівні.

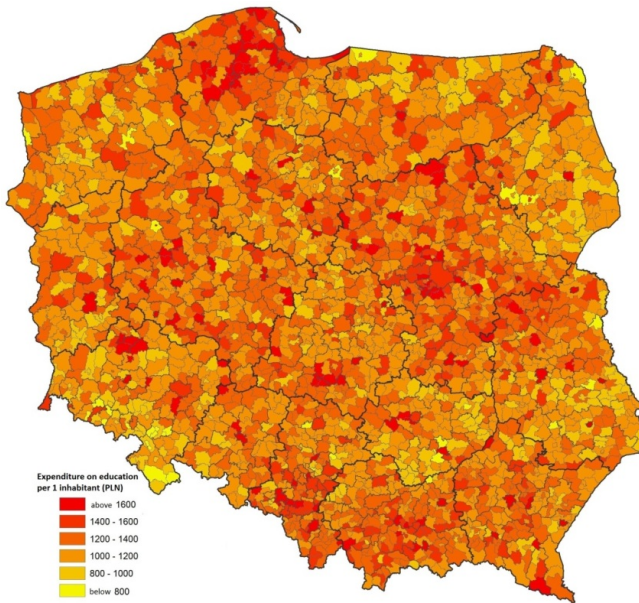
3. Ефективність системи з урахуванням регіональної диференціації

3.1. Освіта

На малюнку 2 показані витрати на душу населення в муніципалітетах на освіту та виховання. Відмінності є значними. Без сумніву, найвищі рівні спостерігаються всередині і в безпосередній близькості від деяких великих міських агломерацій, в першу чергу, Варшави і Гданська. Цей факт можна пояснити як вищою величиною самої освітньої субвенції (зосередженість різних видів спеціальних навчальних закладів, для інвалідів, художніх шкіл і т.д.), а також кількістю учнів, що є вищою, ніж статистично зареєстрована величина (діти мігрантів, які не оформили своє місце проживання). Окрім того, також має значення той факт, що муніципалітети великих міст, як правило, є досить багатими, і цей факт дозволяє їм збільшувати свої бюджети на освіту. Рівень місцевого добробуту також є вирішальним фактором для збільшення витрат муніципалітетів, що розташовуються по сусідству з великими підприємствами, які є суттєвими платниками податку на прибуток підприємств (наприклад, муніципалітети в мідних рудників Легніца-Глогув, який розташований в районі найбільшого польської компанії, яка виробляє мідь KGHM Polish Copper SA).

Рисунок 2.

Витрати муніципалітетів на освіту (на 1 жителя; 2014 р.)



Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління; картографія: S.Goliszek

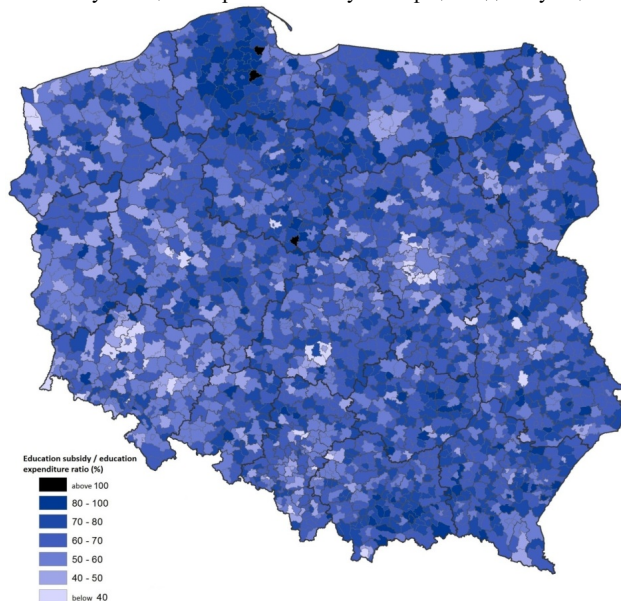
Більш високі рівні витрат також чітко спостерігаються на територіях, які показуючи більш оптимістичнішу демографічну ситуацію (більш природний приріст), особливо в Підкарпатському та Малопольському воєводствах, а також в регіоні Кашубія (Поморське воєводство). З іншого боку, більш низькі витрати спостерігаються на знелюднених територіях з порушеною віковою структурою (як, наприклад, в східних регіонах – в Підляському і Люблінському воєводствах, а також в Судетських горах). Карта дозволяє також визначити, де знаходяться переважно бідні райони з низькими доходами муніципальних бюджетів (наприклад, в Вармінсько-Мазурському, Західнопоморському і Свентокшиському воєводствах).

Що стосується освіти, видається можливим порівняти величину субвенції (виділені доходи) з величиною відповідних витрат. У 2014 році комун, в загальнонаціональному масштабі дуже мало було громад, які б не змушені були додавати свої власні кошти до призначеної освітньої субвенції для того, щоб покрити свої фактичні витрати (див. Рисунок 3). З іншого боку, була досить істотна група муніципалітетів, в яких освітня субсидія не покривала навіть половини витрат на освіту. Останні були здебільшого відносно заможними одиницями (що мають високі доходи від ПДФО і податку на прибуток підприємств), які розташовані в околицях найбільших міст (особливо в зонах субурбанізації Варшави і Познані), а також недалеко від промислових підприємств, суттєвим співвласником яких було Державне казначейство (в містах, де розташовані підприємства, є висока частка доходів від податку на прибуток підприємств доходи і від податку на майно, в той час як в сусідніх муніципалітетах доходи складаються виключно з ПДФО, який сплачуються особами, які доїжджають в інше місто на роботу). Окрім цього, можна відзначити, що частка субвенцій в західній Польщі в цілому є трохи нижчою, ніж у східній Польщі. Це частково є наслідком економічних

умов та ситуації. У східній Польщі суттєвою є частка сімейного сільського господарства. У той же час, у Польщі фермери не платять ні ПДФО, ні податку на прибуток підприємств. Така ситуація ставить відповідні муніципалітети у невідгідне економічне становище.

Рисунок 3

Освітні субвенції і витрати на освіту - коефіцієнт для муніципалітетів (%; 2014 р.)



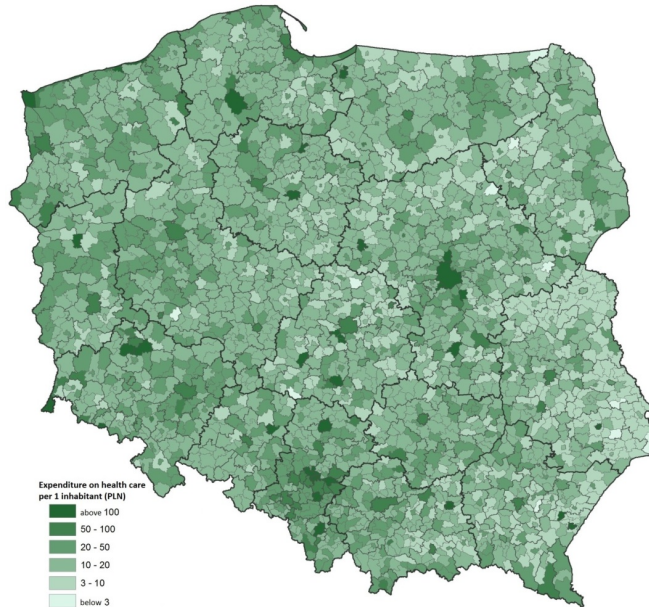
Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління; картографія: S.Goliszek

3.2. Охорона здоров'я

Низькі рівні витрат органів місцевого самоврядування на охорону здоров'я говорять про те, що регіональні відмінності в даній сфері не є настільки кричущими, як в освіті (див. Рисунок 4). Проте, в той самий час, вони є більш видимими і залежними від рівня добробуту територіальної одиниці. Муніципалітети виконують більшу частину своїх повноважень за рахунок своїх власних коштів (а не з виділеної субвенції). Коли є недостача таких цих коштів, масштаб робіт та діяльності в таких сферах як інвестиції в активи SP ZOZ (ремонт і переобладнання), а також в спеціальні програм з охорони здоров'я (як, наприклад, програми, орієнтовані на боротьбу з наркотиками) є набагато меншим. Знову ж таки, високі рівні витрат спостерігається у великих урбанізованих центрах. У цьому випадку, проте, рівні таких витрат, як правило, не є вищими, в околицях цих центрів (зон субурбанізації). Концентрація медичних установ в межах урбанізованих зон є вищою, ніж концентрація шкіл. Окрім цього, до свєкри повноважень і відповідальності урбанізованих округів (повітів) належать також лікарні загального профілю, де потенційні витрати пов'язані з інвестиціями є за визначенням вищими ніж для медичних диспансерів.

Малюнок 4

Витрати муніципалітетів на охорону здоров'я (на 1 жителя; 2014 р.)

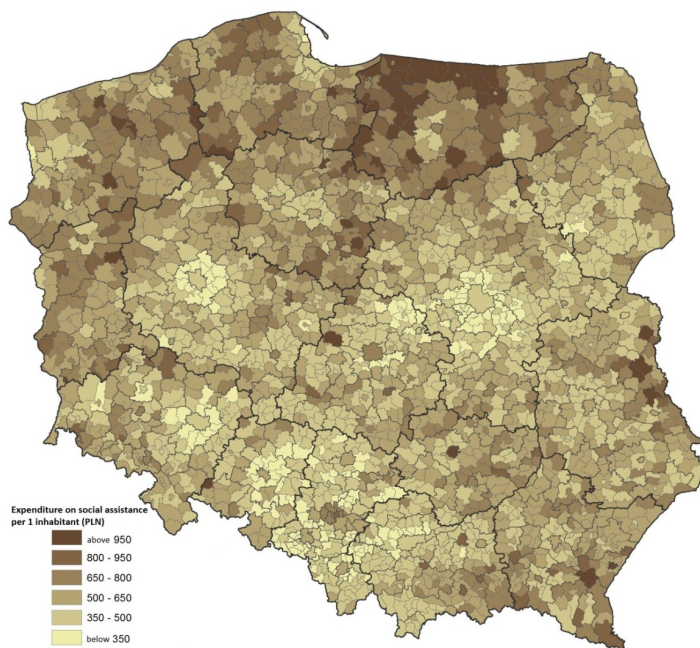


Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління; картографія: S.Goliszek

Поза межами великих міст більш високі рівні витрат на сферу охорони здоров'я спостерігаються в багатших муніципалітетах, в місцевостях, пов'язаних з великими промисловими підприємствами, або в деяких з туристичних містах, особливо там, де є курорти і відпочинкові центри. В останньому випадку додаткове фінансування для установ охорони здоров'я відіграє лише роль підвищення привабливості таких міст. У загальних рисах рівень відповідних бюджетних витрат зменшується із заходу на схід, досягаючи найнижчих значень в безпосередній близькості від східного кордону, особливо в знелюднених районах із сильним міграційним відтоком населення. Така ситуація є безумовно неприйнятною, беручи до уваги той факт, що знелюднення, як правило, супроводжується старінням місцевих громад, а це відповідно означає збільшення попиту на медичні послуги. Більш низький рівень витрат на душу населення в південно-східній Польщі може бути також пов'язаний з більш високим природним приростом і кращою загальною демографічною ситуацією.

Рисунок 5

Витрати муніципалітетів з питань соціального захисту (на 1 жителя; 2014 р.)



Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління; картографія: S.Goliszek

3.3. Соціальний захист

Що стосується соціальної допомоги, просторовий розподіл видатків територіальних органів місцевого самоврядування залежить від ситуації, що складається в конкретних територіальних одиницях. Витрати на ці цілі є помітно вищими в північній і західній Польщі в основному в тих областях, де в минулому в соціалістичний період (до 1990 р.) було найбільше великих державних господарств (Рисунок 5). У межах цих з'явилися компактні території структурного безробіття (зокрема, в Вармінсько-Мазурському воєводстві). Територіальні одиниці, які показували більш високі рівні витрат на соціальну допомогу, також мають тенденцію до локального кластерування вздовж східного кордону, зокрема в знелюднених областях. Рівень витрат у великих містах є помірним, але вищим, ніж на прилеглих територіях (в даний час приміські зони, особливо навколо Варшави, Познані, чи Вроцлава, все більше приваблюють багатше населення). У порівнянні з освітою та охороною здоров'я масштаби витрат органів місцевого самоврядування на соціальну допомогу відображають в такий спосіб сильну відмінність у розвитку, яка особливо сильно проявляється в сільській місцевості.

Підсумовуючи, потрібно констатувати, що здійснення повноважень територіальних органів місцевого самоврядування в галузях освіти, охорони здоров'я та соціальної допомоги, слід оцінювати в регіональному контексті. Існуючі механізми вирівнювання доходів органів місцевого самоврядування зменшують просторові відмінності стосовно

задоволення попиту на основні послуги, але тільки до певної міри. Беручи до уваги той факт, що освітньої субвенції недостатньо для покриття потреб закладів освіти на місцевому рівні, їх фактичне функціонування залежить від загального фінансового становища даної територіальної одиниці, і, відповідно, від інших доходів такої одиниці. Багатші муніципалітети можуть також легше справлятися з ризиками, які пов'язані з їх відповідальністю за фінансові втрати медичних установ. Наведені карти (Рисунки з 2 по 5) показують, що муніципалітети в урбанізованих районах і в безпосередній близькості від великих промислових підприємств забезпечують більш високий рівень освіти і охорони здоров'я, маючи, в той же час, більш низькі потреби (і витрати) в сфері соціальної допомоги. Проте, така ситуація має свої обмеження. У більш заможні територіальні одиниці, особливо мегаполіси, почали в останні роки здійснювати значні інвестиційні проекти (в основному з використанням структурних фондів Європейського Союзу). Їх бюджети несуть тягар внесків в ці проекти, а також тягар внутрішнього боргу. У той же час, деякі з цих територіальних одиниць (зокрема міста, що є центрами провінцій (воєводства)) притягують учнів та студентів (які відвідують школи, бо туди записали їх батьки, або в силу незареєстрованих міграційних потоків) і пацієнтів, які відвідують медичні установи. Такі міста зобов'язані виплачувати свій внесок вирівнювання (податок "Робіна Гуда") до державного бюджету, хоча в той же час вони фактично фінансують послуги, що надаються жителям інших територіальних одиниць. Така ситуація стає все більше піддається критиці.

4. Ситуація в деяких муніципалітетах

Для того, щоб проілюструвати структуру доходів і витрат (в тому числі коштів, витрачених на різні сфери публічних послуг, які розглядаються в даній доповіді), в Таблиці 5 показано ситуацію в шести відібраних муніципалітетах. Було вирішено показати ситуацію в муніципалітетах з надзвичайно різними соціально-економічними показниками. Були обрані наступні територіальні одиниці:

- **Варшава**, будучи столицею країни, має у своєму розпорядженні найбільший бюджет серед всіх самоврядних одиниць в Польщі. Проте, поряд з цим місто бореться з проблемою великих масштабів незареєстрованої міграції. За різними оцінками населення міста становить від 100 до 250 тисяч осіб більше, ніж дані, які подає державна статистична служба ([Śleszyński, 2011 p.](#)). Такі додаткові мешканці проживають в місті, користаються публічними послугами, які представляють спільний інтерес, проте частка податків на доходи фізичних осіб, яку вони сплачують, скеровується до доходів муніципалітетів, де вони раніше проживали. Окрім цього, Варшава є платником зрівняльних виплат. У 2016 році відповідний внесок Варшави становив 792 млн. злотих. Місто також здійснює важливі витрати, пов'язані з розвитком інфраструктури, яка необхідна для свого нормального функціонування (в основному транспортної інфраструктури, та витрати, пов'язані з комунальним господарством та поведження з твердими побутовими відходами, а також з системою громадського транспорту). За рахунок фондів ЄС місто розпочало багато дорогих проектів, які вимагають від міста суттєвих своїх власних внесків. Важливий аспект полягає також полягає в нерівномірному попиту на освітні послуги в різних кварталах міста (в центральних районах міста є надлишок місць у школах, в той час як в деяких периферійних районах є суттєва недостача таких місць, яка змушує школи працювати в декілька змін). З іншого боку, Варшава має значну частку приватних установ, які відіграють важливу роль в задоволенні попиту на освітні послуги та охорону здоров'я.

- **Ізабелін** є приміським муніципалітетом, розташованим в околицях Варшави, який характеризується сильним припливом населення внаслідок субурбанізації. Він також розташований в безпосередній близькості від Національного парку «Кампінський ліс». Муніципалітет зосереджує в великій мірі багато осіб з високими доходами, і є тісно пов'язаний з Варшавою (робочі місця, а також використання багатьох публічних послуг). У місті Ізабелін є дві державні початкові школи і одна нижня середня школа, а також три приватних дитячих садки.
- **Торунь** є середнім за розміром містом, одним з двох центрів Куявсько-Поморського воєводства (місце, де перебуває спікера воєводства). Місто є важливим промисловим і сервісним центром (включаючи туризм). Торунь також сплачує плату вирівнювання (хоча і досить низьку - приблизно 4 - 5 млн. злотих на рік). Він є одним з найбільших міст-боржників в Польщі (його борг в 2014 році перевищив 94% від річного доходу). В місті є 28 початкових шкіл (5 з яких є недержавними), 28 нижчих середніх шкіл (6 недержавних), 15 вищих середніх шкіл (9 недержавних), 12 середніх технічних навчальних закладів (8 недержавних), 11 професійно-технічних навчальних закладів (1 недержавний), а також 40 дитячих садків (23 недержавних). Також є міська лікарня, чотири лікарні, які знаходяться у віданні органів самоврядування воєводства, а також дві приватні лікарні.
- **Клешув** є найбагатшим (на душу населення) муніципалітетом в Польщі. Це є сільська територіальна одиниця, що знаходиться в Лодзькому воєводстві, в якому розташовується гігантська шахта бурого вугілля і найбільша в Польщі електростанція (5.300 МВт виробничих потужностей), що належить компанії Polish Energy Group. В безпосередній близькості також знаходяться промислові зони, в яких зосереджуються інші галузі промисловості. В сукупності ці чинники забезпечують дуже високий дохід від податку на майно, податку на прибуток підприємств, а також, беручи до уваги зайнятість жителів в галузях промисловості, які пропонують високу заробітну плату, податку на доходи фізичних осіб. Завдяки високим доходам, муніципалітет розробив інфраструктуру як великого економічного значення (муніципальні мережі та автомобільні дороги), так і соціального характеру (школи, спортивні споруди). Клешув повинен сплачувати плату вирівнювання (податок "Робін Гуда") до державного бюджету (в 2015 році ця плата сягала 53 млн. злотих). В місті працюють три дитячих садки у віданні органу місцевого самоврядування, дві початкові школи, нижня середня школа і комплекс вищих середніх шкіл (вища середня школа загального профілю і школа передових технологій) інтернатного типу. Основні послуги в сфері охорони здоров'я надаються недержавною ZOZ. Муніципалітет організовує безкоштовні профілактичні огляди та щеплення.
- **Голухув** є типовим сільськогосподарським муніципалітетом, розташованим в Великопольському воєводстві. Він безпосередньо межує з субрегіональним міським центром Каліш. 80% площі даного муніципалітету складають сільськогосподарські землі з середньою площею сільськогосподарського підприємства 8,5 га. В муніципалітеті є сім початкових шкіл і дві нижчих середніх шкіл, а також медичним диспансер. Голухув користується компенсаційною субвенцією.
- **Росьцішево** є муніципалітетом розташованим в Мазовецькому воєводстві, який протягом декількох років був найбіднішою громадою в Польщі. Основою життєдіяльності цієї громади складають субвенції з державного бюджету (в тому

числі компенсаційну субвенцію). Економічна база формується за рахунок дрібного землеробства на низькоякісних ґрунтах. Є також кілька невеликих підприємств харчової промисловості і переробки сільськогосподарської продукції.

Таблиця 5. Фінансова ситуація окремих муніципалітетів (2014 р.)

	Варшава	Ізабелін	Торунь	Клещув	Голухув	Росьцішево
Характеристики	Мегаполіс, столиця Польщі	Приміський муніципалітет поблизу Варшави, сильна субурбанізація	Місто середнього розміру, один з центрів Куявсько-Поморського воєводства	Муніципалітет з шахтою бурого вугілля та електростанцією (Лодзьке воєводство)	Сільський муніципалітет Великопольського воєводства	Сільський муніципалітет Мазовецького воєводства
Населення	1 735 442	10 549	203 158	5 351	10 422	4 248
ДОХОДИ, ЗЛОТИ						
Загальна сума доходів	13 780 750 888	44 858 404	1 028 764 658	255 714 064	29 936 481	14 687 865
Частка надходжень від ПДФО	3 968 248 552	21 953 277	212 769 135	3 820 468	3 895 521	786 892
Частка надходжень від податку на прибуток підприємств	524 231 679	355 028	16 869 092	12 547 708	112 983	2 136
Освітня субвенція	1 412 458 368	7 315 491	223 265 204	6 250 310	7 518 321	3 321 742
Компенсаційна субвенція	0	0	0	0	2 263 606	3 716 593
ВИТРАТИ, ЗЛОТИ						
Сукупні витрати	13 452 190 187	48 477 964	1 126 983 092	193 863 241	31 591 679	15 939 371
Освіта	2 916 221 307	16 397 442	322 845 849	26 603 530	13 113 495	4 715 098
Охорона здоров'я	274 190 289	217 043	28 016 821	5 476 697	220 865	45 558
Соціальний захист	833 679 206	2 967 979	126 669 890	3 289 124	5 292 577	3 049 976
ДОХОДИ НА 1 МЕШКАНЦЯ						
Загальна сума доходів	7941	4252	5064	47788	2872	3458
Частка надходжень від ПДФО	2287	2081	1047	714	374	185
Частка надходжень від податку на прибуток підприємств	302	34	83	2345	11	1
Освітня субвенція	814	693	1099	1168	721	782
Компенсаційна субвенція	0	0	0	0	217	875
ВИТРАТИ НА 1 МЕШКАНЦЯ						
Сукупні витрати	7751	4596	5547	36229	3031	3752
Освіта	1680	1554	1589	4972	1258	1110
Охорона здоров'я	158	21	138	1023	21	11
Соціальний захист	480	281	624	615	508	718
ДОХОДИ (%)						
Загальна сума доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Частка надходжень від ПДФО	28,8	48,9	20,7	1,5	13,0	5,4
Частка надходжень від податку на прибуток підприємств	3,8	0,8	1,6	4,9	0,4	0,0
Освітня субвенція	10,2	16,3	21,7	2,4	25,1	22,6
Компенсаційна субвенція	0,0	0,0	0,0	0,0	7,6	25,3
ВИТРАТИ (%)						
Сукупні витрати	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Освіта	21,7	33,8	28,6	13,7	41,5	29,6
Охорона здоров'я	2,0	0,4	2,5	2,8	0,7	0,3
Соціальний захист	6,2	6,1	11,2	1,7	16,8	19,1

Джерело: власна розробка на основі матеріалів Центрального статистичного управління

Порівняння величин і структури доходів і витрат цих окремих муніципальних утворень демонструє широкий спектр можливостей надавати публічні послуги, які представляють спільний інтерес. Частка податку на доходи фізичних осіб становить важливу частину доходів у великих містах і є домінуючою частиною бюджету в муніципалітетах, розташованих в навколишніх зонах субурбанізації. В безпосередньо сільських громадах значення цього податку є незначним. Природно, що відмінності є дещо меншими в розрізі показників на душу значення. Частка податку на доходи фізичних осіб є значною також в сільських громадах, які на своїй території мають великі виробничі підприємства (як Клещув). Частка надходжень від податку на прибуток підприємств не є суттєвою частиною муніципального бюджету в жодному з муніципалітетів, незважаючи на те, в Клещуві ця частка на душу населення у вісім разів вища, ніж у Варшаві. В розрізі місцевих фінансів існує також велика відмінність в частці, яку посідає освітня субвенція. Її важливість є найбільшою в бідних сільських громадах (до 25%), а також в містах середнього розміру. В перерахунку на душу населення, величина цієї субвенції відносно слабо відрізняється, що означає, що алгоритм, який застосовується для її обчислення, певною мірою правильно відображає потреби в сфері освіти і виховання. Слід зазначити, однак, що у Варшаві рівень цього показника є досить низьким (наприклад, в порівнянні з Торунем), що має особливе значення в контексті раніше згаданої заниженої чисельності населення у Варшаві. Доходи від компенсаційної субвенції мають значення лише в набагато бідніших муніципалітетах.

В процентному вираженні витрати на освіту і виховання є найвищими в сільських муніципалітетах (сягаючи більш ніж 40% в Голухуві) і, очевидно, найнижчими у великих мегаполісах. Відмінності в перерахунку на душу населення не є великими, але все ж вони є більшими, ніж відмінності освітньої субвенції. Це особливо яскраво видно в багатій громаді Клещув. Що стосується медичних послуг, ситуація є протилежною. Відповідні частки витрат є невеликими у всіх муніципалітетах, але при цьому більш високі значення спостерігаються у великих містах і в багатших сільських муніципалітетах. Витрати на соціальну допомогу становлять важливу частину бюджету бідніших територіальних одиниць, а також в містах середніх розмірів (Торунь). Вони досить маргінальними для багатих муніципалітетів, незалежно від їх статусу і місця розташування.

5. Висновки і рекомендації

Матеріал, представлений в даній доповіді, ілюструє ситуацію щодо ролі органів місцевого самоврядування наданні послуг сфері освіти, медичного обслуговування та соціальної допомоги в Польщі. Він також дає можливість сформулювати декілька загальних висновків і рекомендацій, які можуть бути використані при розробці або внесенні змін до системи в Україні. Ці висновки і рекомендації перераховані нижче:

- Децентралізація і "само-одержавлення" описаних послуг в Польщі мали позитивний вплив на ефективність функціонування системи освіти і соціальної допомоги. У першому випадку, ключову роль відіграла чітко прорахована освітня субвенція, а в другому випадку таку роль відіграло хороше знання місцевих потреб у поєднанні з

- компенсаційною субвенцією. Що стосується сфери охорони здоров'я, ситуація є менш ясною. Лише передача повноважень до органів місцевого самоврядування зі збереженням зовнішніх каналів фінансування сфери створила небезпечну ситуацію для самоврядних територіальних одиниць, в значній мірі позбавляючи їх реального впливу на реалізацію цілей, пов'язаних з охороною здоров'я.
- Просторовий розподіл послуг, які представляють спільний інтерес, визначається факторами на національному рівні, на які значно впливають фактори на регіональному або навіть локальному рівні (Rauhut, Komornicki, 2015 p.). Реформи стосовно повноважень надання послуг та порядку їх фінансування повинні враховувати просторові відмінності фінансової ситуації та ситуації попиту у відповідних територіальних одиницях.
 - Основним елементом будь-якої потенційної реформи повинно бути забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Тільки після того, як це буде досягнуто, можна починати дискусію про шляхи фінансування конкретних видів послуг.
 - Компенсаційний / вирівнювальний механізм, запроваджений в Польщі (податок "Робін Гуда") зазвичай піддається критиці, і цілком ймовірно, що в майбутньому він буде змінений. Проте, не дивлячись на це, якщо муніципалітети повинні виконувати комплексну програму завдань стосовно щодо послуг, що представляють спільний інтерес, повинен бути запущений певний механізм, спрямований на вирівнювання їх відносних позицій в податковій системі.
 - Україна, як і Польща, характеризується дуже вираженою просторовою відмінністю в рівнях свого розвитку і рівнях життя. Даний факт потрібно брати до уваги при розробці простих алгоритмів, які б надавали підтримку тим регіонам, які потребують більш високих витрат на соціальну допомогу, і, швидше за все, також на охорону здоров'я (депопуляція, старіння).
 - Ризиковано вводити механізми, які обмежують доходи великих мегаполісів, які зазвичай вважаються багатими. Масштаби їх потреб щодо надання публічних послуг часто виявляються значно більшими, ніж це випливає з даних офіційної статистики (фактично більша кількість мешканців, явище добирання до об'єктів, які надають послуги, таких як школи або лікарні, і т.д.).
 - При розгляді питання про можливість використання надходжень від податку на прибуток підприємств у фінансуванні надання послуг на місцевому рівні потрібно брати до уваги дуже нерівномірний характер таких податків в розрізі часу і простору.
 - Зміни в системі надання послуг в сфері освіти, охорони здоров'я та соціальної допомоги населенню повинні відображати зміни в демографічних процесах (народжуваність, смертність, міграція, старіння). Доцільно проводити відповідні моделювання, щодо майбутніх доходів і витрат відповідних підрозділів протягом наступного періоду від десяти до двадцяти років (за умови надійного стабільного прогнозу).
 - Передумови для потенційних змін повинні також враховувати оцінки чутливості системи до макроекономічних факторів. Докази такої необхідності дає механізм вирівнювання у Польщі (податок "Робін Гуда"), який з одного боку добре функціонував в період економічного зростання і породжував серйозні проблеми після глобальної кризи 2008 року з іншого.
 - Розробка відповідних алгоритмів для фінансування надання послуг, які представляють спільний інтерес, є можливою лише за умови співробітництва з дієвими та надійними органами державної статистики.

Посилання

- ... Bedzieszak M., 2010, *Wladztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego* [Планування доходів та доходи гмін в умовах сповільнення економічного спаду], Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 646, str. 95-105 [польською].
- ... ESPON SeGI Final Report [Заключний звіт EPSON про послуги, які представляють спільний інтерес], 2013, www.espon.eu
- ... Fenger H.J.M., 2007, *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology* [Режими соціального забезпечення в Центральній та Східній Європі: залучення пост-комуністичних країн до типології соціального забезпечення], "Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences", vol. 3, no 2, p. 1-30.
- ... *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Ksiega* [Фінансування охорони здоров'я в Польщі], 2008, Warszawa [польською].
- ... *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014 (Financial Economy of Local Government Units 2014)* [фінансова економія органів місцевого самоврядування], 2015, Studia i analizy statystyczne, Central Statistical Office, Warsaw
- ... *Interview with the Minister of Health Care, Konstanty Radziwill* of 04.07.2016 [інтерв'ю Міністра охорони здоров'я Константи Радзівіл від 4 липня 2016 р.]; Dziennik Gazeta Prawna
- ... Komornicki T., 2014, *Obszary funkcjonalne definiowane w KPZK 2030 jako wyzwanie dla statystyki publicznej. Przyklad obszarow wymagajacych rozwoju nowych funkcji* [Функціональні території, визначені в Просторовій концепції національного розвитку на 2030 р. як завдання для державних органів статистики. Приклад територій, які потребують розробки нових функцій], Biuletyn KPZK PAN, KPZK PAN, Warszawa, p. 55-79 [польською].
- ... Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego* [Економіка органів місцевого самоврядування], PWN, Warszawa [польською].
- ... *Oswiata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015 (Education in the school year 2014/2015)* [Освіта та виховання в 2014/2015 навчальному році], 2015, Central Statistical Office, Warsaw
- ... Paszkowska M., 2010, *Kontraktowanie swiadczen zdrowotnych jako zrodlo finansowania zakladu opieki zdrowotnej* [Укладення контрактів на надання медичних послуг як джерело фінансування сфери охорони здоров'я], Finansowy Kwartalnik Internetowy 'e-finanse', vol. 6, nr. 3, str. 76-94 [польською].
- ... *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodzina w 2014 roku (Social assistance. Child and family services in 2014)* [Соціальна допомога та послуги для дітей та сімей в 2014 р.], 2015, Central Statistical Office, Warsaw
- ... Rauhut D., Komornicki T., 2015, *The challenge of SSGI provision in rural areas* [Проблеми надання послуг, які представляють спільний інтерес, в сільських територіях]_[w]: 55th Congress of the European Regional Science Association:

"World Renaissance: Changing roles for people and places", 25-28 August 2015, Lisbon, Portugal. Lisbon: ERSA, 2015 - 24 p.

- ... *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014* [Розпорядження Міністра народної освіти від 18 грудня 2013 р. стосовно способу розподілу освітньої частини загальної субвенції для одиниць місцевого самоврядування в 2014 р.], 2014
- ... Surowka K., Winiarz M., 2009, *Finanse samorządów terytorialnych a finanse na zdecentralizowaną działalność polityki społecznej* [Фінанси органів місцевого самоврядування та фінансові ресурси для децентралізовану діяльність в сфері соціальної політики], *Polityka Społeczna* 11-12 (2009): 13-17 [польською].
- ... Swianiewicz P., Herbst M., Marchlewski W., 2005, *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich* [Визначення системи фінансування і виконання повноважень в сфері освіти в сільській місцевості] [польською].
- ... Sleszyński, P., 2011, *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego, z wykorzystaniem danych ZUS* [Оцінка реальної кількості населення гмін в Мазовецькому воєводстві з використанням даних ZUS], *Studia Demograficzne*, 2 (160), p. 35-57 [польською].
- ... Swiatek D., Czapiewski K., Komornicki T., 2013, *Services of General Interests in Mazowsze Region - Abbreviation of ESPON SeGI Case Study Report* [Послуги, які представляють спільний інтерес, в регіоні Мазовше – скорочена версія звіту ESPON про тематичне дослідження послуг, які представляють спільний інтерес] - Europa XXI Warszawa IGiPZ PAN, 2013, 23 - str. 178-203
- ... Swiatek D., Komornicki T., Silka P., 2013, *Services of General Interest: Empirical Evidence from the Case Studies of SeGI project* [Послуги, які представляють спільний інтерес: емпіричні дані тематичне досліджень послуг, які представляють спільний інтерес] - Europa XXI Warszawa IGiPZ PAN, 2013, 23 - str. 115-150
- ... Swirska A., 2008, *Subwencja jako źródło dochodów gminy* [Субвенція як джерело доходів гміні], *Zeszyty Naukowe SGGW nr 65* (2008), str. 167-180 [польською].
- ... *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2014 r.* [Здоров'я та охорона здоров'я в 2014 р.] (*Health and health care in 2014*), 2015, Central Statistical Office, Warsaw

Tomasz Komornicki
Institute of Geography and Spatial Organization
Polish Academy of Sciences
t.komorn@twarda.pan.pl

Report on organization and financing of state guaranteed public services in education, health care, and social protection in Poland

1. Introduction

The main goal of the present report is to present the legislative framework and the practical mechanisms to provide the financial support for public services in such spheres as public education, health care and social protection in Poland³. The report presents the competence and the financing system of public services within the territorial division in Poland, as well as the evaluation of the functioning of this system from the perspective of 27 years of transformation (since 1989), and of 17 years, having passed since the second administrative reform (1999). The purpose of the assessment includes the formulation of recommendations for the Ukrainian system. The subject of analysis is constituted, first of all, by the services, performed by the self-governmental authorities. The spatial scope of analysis encompasses the entire territory of Poland, with the cartographic presentations referring to the current administrative divisions. The report refers to the legal status as of July 2016, but in some places it signals the changes that are envisaged by the government of the Republic of Poland (especially in the domains of education and health care systems; again as of the middle of July 2016).

Poland is the country, which features pronounced internal differentiation in terms of the wealth of the territorial self-governmental units, as well as in terms of demand for some kinds of general interest services. From among the services here considered this applies in a particular manner to education (differences in natural increase, in the processes of ageing of the society, and in the migration inflow and outflow) and to the social protection (various scales of poverty). For this reason, it was deemed purposeful to show the existing spatial differentiations. This may turn out to be helpful in the formulation of the recommendations

³ The AUC (Association of Ukrainian Cities) will use these materials to prepare practical recommendations for central government agencies with regard to amending the legislation regulating the financial support to the spheres mentioned above at the local government level.

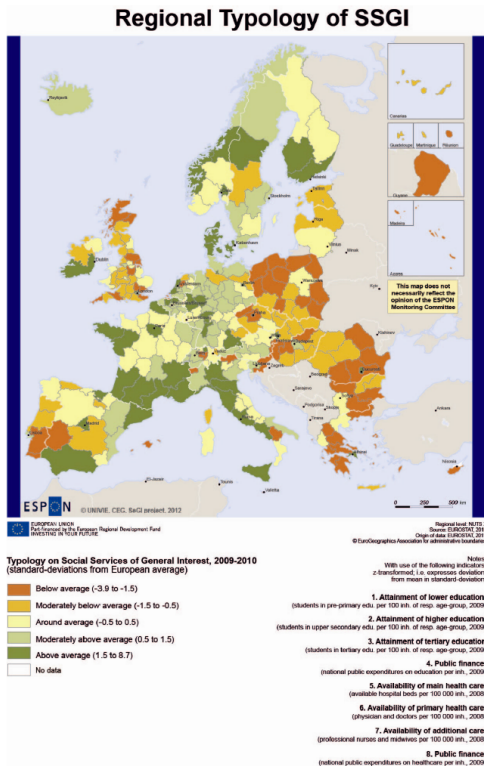
regarding the solutions that might be adopted in Ukraine, where the particular regions are also characterized by a diversity of the resource base.

The introduction to the report presents the general framework on social service delivery and distribution of responsibilities between the centre and the regional level(s) in Poland. Chapter two deals, consecutively, with the situation in the domains of the education system, health care, and social assistance. It includes, in particular, the description of the legislative separation of areas of responsibility between the agencies of the state administration and the local authorities, as well as characteristics of the service standards. In the third chapter the effectiveness of respective systems is assessed in the spatial perspective. Then, the separate chapter four is devoted to the exemplary expenditures on educational, health care and social assistance services for selected municipalities, occupying different positions in the settlement system. The fifth chapter contains the general conclusions (including, in particular, the description of advantages and drawbacks of the funding systems for the three spheres considered), as well as the recommendations from the viewpoint of the legislative changes being carried out in Ukraine.

The competences regarding the public services of general interest are divided up in a different manner in various European countries between the central and the local, self-governmental authorities. The services differ also quite significantly as to their availability (existence of the respective service facilities), accessibility (time to reach these facilities), affordability (cost of using a service), quality and variety (choice of service facilities, available at a definite distance, [ESPON SeGi Final Report, 2013](#)). The reasons for this differentiation are related to the broadly understood historical conditions, legal systems in force, as well as financial capacities. This concerns also the educational, health care and social assistance services, here considered. According to the regional typology of the Social Services of General Interest, proposed in the ESPON SeGI project (Figure 1) the level of the social services is in Poland similar to the average one for the European Union only in the province of Mazowieckie (the region of Warsaw). This level is slightly lower than the EU average in southern Poland, while it is distinctly lower on all the remaining areas, including Eastern Poland. Yet, analysis, carried out for the NUTS2 units does not fully reflect the actual access to and the quality of service. The analyses, performed in Poland for the local level, show that the differences with respect to the levels of the educational and health care services are in Poland limited in terms of availability, but are much more pronounced as to quality and variety ([Komornicki 2014](#)).

The Polish welfare regime can be described as transitory, starting with economic transformation of the early 1990s, and the following shift towards the market oriented economy. According to the categorization of welfare regimes, proposed by Fenger (2007), the Polish system mixes the characteristics proper for both the Corporative-Conservative and the Social-Democratic types, while not extending into the Liberal types. Fenger considers the transitory regime of Romania, for instance, as a part of the “Developing welfare states type”, supposedly representing countries that are still developing towards the mature welfare state (Swiatek et al. 2013).

Figure 1
Regional Typology of Social Services of General Interests



Źródło: ESPON SeGI Final Report, 2013

The non-governmental administration in Poland is presently organized on three levels. The largest units, those at the regional level, are the *województwa* (voivodships, provinces –

NUTS2), which were established in their present form in 1999, when the number of these units was reduced from 49 to 16. The second level is constituted by 379 *powiaty* (counties or districts, LAU1), and the third level – by 2479 *gminy* (small towns and rural communes, LAU2 units). The latter are the fundamental territorial units in Poland. All the three levels mentioned, provinces, counties and municipalities, are governed by councils, elected for four-year terms. These councils, in turn, elect the executive heads of the local administration. The provincial governor, *wojewoda*, is nominated by the prime minister, so that at this level, the self-governmental and central administrations overlap. It must be emphasized that the NUTS3 units have in Poland uniquely statistical character. Of the 379 counties, 66 are constituted by the so-called urban counties. These are all of the provincial capitals and the majority of the remaining big and medium-sized towns (the former provincial seats and other urban centres, usually having population exceeding 50 000). They are responsible for the general interest public services, both those in the scope of competence of the municipalities and of the counties (the so-called integrated administration). In further considerations, similarly as in the statistical materials, such towns are most frequently treated jointly with the municipalities. Thereby, the information, aggregated for the counties, concern in reality the so-called landed counties (the remaining 313 remaining counties).

So, in contemporary Poland, the main determinants of the division of competences in the domain of the services considered, and also, to a certain extent, regarding their potential development, include:

- historical conditioning, which encompass, in particular, the obligations of the state, resulting from the system in force until the year 1989;
- the Constitution of Poland of 1997 (like, e.g., the guarantee of the free of charge health care and free of charge public education),
- two self-governmental reforms – of 1990 and of 1999;
- reform of the educational system of 1999.

Starting with 1990, the self-governmental bodies have been systematically playing an increasing role in the provision of general purpose public services for the population. The present system of the division of competences and financing of service is primarily the effect of the two self-governmental reforms: a) the reform of 1990 (establishment of the self-governmental municipality); b) the reform of 1999 (establishment of the self-governmental county and province). Public services can be provided in Poland in the following manners:

- directly by the central administration (like, e.g., national roads and motorways),
- by the local authorities as their so-called “own tasks” (like, e.g. water supply and sewage networks);
- as delegated by the central authorities towards the lower levels of the self-governmental administration.

The here analysed types of service (health care, education and social assistance) belong to the third group of services – those delegated by the central government to the lower levels of the self-governmental administration. At the same time, services from the domains in question may also be provided by the private and commercial entities. The role of these entities has been increasing, recently especially in health care. The central level is responsible for the regulation of all the types of services, while the actual provision is more often secured by the particular levels of the self-governmental authorities.

Conform to the Article 167 of the Constitution of Poland, the self-governmental units have in Poland the following sources of revenue: own revenues, general subventions, and goal-oriented subsidies from the state budget (Bedzieszek 2010). In terms of particular levels of self-governmental bodies, the highest share of the transfers from the state budget (general subventions and goal-oriented subsidies) is observed for the counties, while at the municipality and province levels the shares are distinctly lower. The way the subventions are spent is entirely up to the self-governmental body, while in the case of the goal-oriented subsidies the means must be spent on the purpose indicated.

Own revenues of the municipalities originate, in particular, from a) local taxes (e.g. estate tax, inheritance and donation taxes), b) local fees (like official state treasury fees, marketplace fees, etc.), c) revenues from the assets belonging to the municipality, d) inheritance and donations for the benefit of the municipality, e) 5% of the revenue, acquired for the good of the state in effect of realization of the assigned tasks. Own revenues include also the shares in the personal income tax (PIT) and the corporate tax (CIT). The share of the municipalities in the PIT tax is equal, conform to the law, 39.34%. Each year, though, it is being decreased by the indicator calculated annually, which is associated with the number of inmates of the social care homes before the year 2004 (Miszczyk et al. 2007). This decrement is smaller from year to year. Thus, in 2016 the actual share of the communes in PIT tax amounted to 37.79%. The inflow of means from the PIT to the municipal budgets is one of the sources of spatial inequalities in this domain. The revenues of the municipalities, in which a clearly dominating part of inhabitants are employed in farming, are distinctly lower (owners of farms do not pay

in Poland the personal income tax, PIT), and similarly in the areas featuring high unemployment rates. For counties, the analogous share amounts to 10.25%, while for the provinces – only 1.6%. Then, the share of municipalities in the corporate tax CIT is, by virtue of law, 6.71%. This tax is paid by the legal persons (businesses, organizations), having their seat within the area of the commune. The analogous share for the counties is 1.4%, and for the provinces – 14.75%.

The general subvention from the central budget is composed of several parts. The biggest of them is the educational subvention. Its value depends upon the scope of the educational tasks of the respective unit and upon the number of pupils (details are provided in chapter 3). There is a compensatory subvention, which is meant to assist the units having the lowest incomes per capita. In addition, there are also the so-called equalising subvention and the regional subvention.

The basic compensatory subvention is provided to the municipalities, in which the tax-based revenues (i.e. from local taxes and from the shares in PIT and CIT) per capita are below 92% of the national average. Its law-defined purpose is to alleviate the historically shaped differences in the economic development levels, tax base and social situation (*Gospodarka finansowa jednostek.... 2015*). The amount allotted depends upon the distance to the threshold proportion. At the same time, some municipalities, featuring high tax revenues (exceeding 150% of the national average) are obliged to contribute to the state budget. Additionally, the compensatory subvention is increased by the so-called complementary payment in the case of municipalities, where the population density is lower than the national average. At the levels of counties and provinces the basic compensatory subvention is paid to all the units, where total revenues are lower than the national average (for counties). Contribution to the state budget is, on the other hand, obligatory for the counties and provinces having revenues exceeding, respectively, the thresholds of 110% and 125% of the corresponding national averages. In the case of counties the complementary payment does not depend upon the population density, but upon the unemployment rate. For provinces the criterion of total population number is applied (the complementary payment is directed to the provinces with less than 3 million inhabitants). The sums paid and the contributions are in each case proportional to the divergence from the respective threshold value. In the effect of the procedure of equalization of the revenues (commonly called in Polish “Janosikowe”, which might be loosely translated as “Robin Hood fee”) the least differentiated have been the revenues of the counties (*Miszczuk et al. 2007*). This procedure is being contested by the

wealthier units, especially by Warsaw and by the province of Mazowieckie, i.e. the capital province. Problems appeared especially during the economic crisis after the year 2008. The matter was twice considered by the Constitutional Tribunal, who partly shared the legal doubts formulated by the applying bodies. In 2014, the law on the revenues of the self-governments was modified. It was then that the threshold, starting with which the provinces are obliged to contribute to the state budget, was raised from 110% to 125% of the national average, with the additional introduction of the limit on the contribution, namely that it cannot be higher than 35% of the tax revenue in the region.

The equalizing subvention is granted the municipalities in the consequence of assigning them new tasks, starting with the year 2004. This concerns the tasks, associated with social assistance, and in the counties – also those related to the development of the road network. Half of the means, allocated in the framework of the equalizing subvention, are directed to the towns, where the so-called housing assistance payments were higher than 80% of the average expenditures on this purpose. One quarter of the subvention would go to the rural and urban-rural municipalities, where analogous expenditures exceed 90% of the average. The last 25% goes also to the rural and urban-rural communes, according to the criterion of the total revenue from PIT and farm tax (per capita) being lower than 80% of the average revenue from these sources.

A municipality carries out its proper tasks, these tasks understood as those that serve the satisfaction of the needs of the self-governmental community. It is assumed that these are all the public matters of local significance, which have not been reserved by law for the competence of other bodies (Miszczyk et al. 2007). The law on municipal self-government lists among these tasks, in particular, health care, social assistance (including the respective assistance and care facilities), as well as public education (including kindergartens, primary schools and lower level secondary schools). The situation is different for the counties, whose competences are defined by the respective law (on the county-level self-government). The tasks of counties encompass, in particular, public education above the lower secondary level, promotion of and care for health (including the supervision of the general-purpose hospitals), and social assistance (with the overview over the county-level social care homes). There is also a separate law on the provincial level self-government, which indicates that the primary objectives of the self-governmental bodies on the provincial level are, first, to determine the strategy of development of the province, and then to fulfil the tasks, stipulated in other laws, like in the domain of public education (tertiary professional education), of promotion of care

for health (including, e.g., the psychiatric health care), as well as social assistance (with organization and training of the respective services).

Besides, the units of the territorial self-government may also be assigned by the central government the special commissions (this being done on the basis of respective laws, which makes these tasks obligatory, but carried out with specially allotted means – the goal-oriented subsidies). A part of such assigned tasks in the municipalities is associated with the social assistance (e.g. payment of social benefits, provision of care services to the psychiatrically ill persons). The analogous tasks at the county level include, in particular, organization and management of the county centres of family assistance (Miszczuk et al. 2007).

It can be, therefore, admitted that the three here analysed spheres of public activity belong in Poland among the own tasks of all the three basic levels of the self-governmental administration, with the respective competences being divided up in detail. Additionally, some of the tasks from the domain of social assistance are being carried out by the municipalities and counties as commissioned. The scale of the real-life involvement of the self-governmental authorities in the spheres of health care, education and social assistance is, however, highly differentiated (see Table 1). The financial role of the self-governments is decidedly the most important in the case of education (the self-governmental bodies spend almost the entirety of public means for this purpose), and it is very pronounced with regard to social assistance (some 2/3 of all the public expenditures), but very limited in health care.

Table 1
Expenditures of self-governmental authorities in the spheres of health care, education and social assistance (2014)

Self-government level	Expenditures per 1 inhabitant (PLN)			Share (%) in total public expenditures		
	Education	Health care	Social assistance	Education	Health care	Social assistance
Municipalities (LAU2)	1223	21	545	49,0	0,8	33,2
Urban counties (LAU1/LAU2)	1677	84	649	32,9	1,4	19,4
Counties (LAU1)	344	49	182	13,8	1,7	11,1
Provinces (NUTS2)	26	20	24	1,6	1,0	2,2
TOTAL	1627	95	725	97,2	5,0	65,9

Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials

In all of the here considered types of services, the highest expenditures, per capita, are borne by the urban counties (see Table 1). The remaining communes, having the same competences and tasks, spend much less on education and upbringing, and four times less on health care.

The levels of expenditures are less differentiated in the domain of social assistance. The differences result partly from the accumulation of the municipal and county tasks, but are also the expression of the higher mean wealth of the large and medium-sized towns. The scale of expenditures of the remaining counties, and especially of the provinces, is clearly smaller. Hence, it can be said that in the financial sense, taking into account all the levels of self-government and the services considered, decidedly the most important is the role of municipalities (and the urban counties) in the domains of education, as well as social assistance.

2. Division of competences and financing of selected services

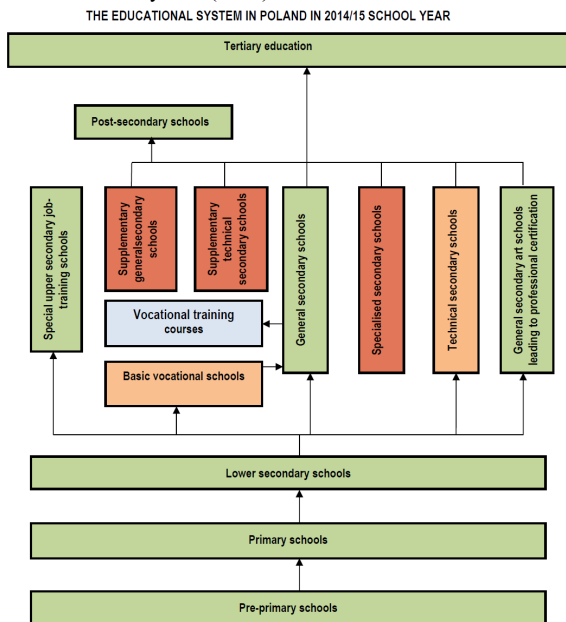
2.1. Education

Polish educational system (see Figure 2) took shape in the years 1998-2003 in the effect of the educational reform and the parallel self-governmental reform. Already in 2005 the educational subvention was the most important source of revenue of all the self-governmental units jointly (Miszczuk et al. 2007). Starting with the here mentioned second self-governmental reform, the division of competences in the domain of education was as follows:

- municipalities (LAU2) are responsible for the kindergartens, primary schools (first six grades) and lower secondary schools (three grades);
- counties (LAU1) are responsible for the upper secondary schools of general profile, for the vocational schools, and for the special needs education;
- provinces (NUTS2) are responsible for the centres of education and training of teachers, for some of the special needs schools, as well as for the integrative, artistic and sports schools;
- central administration is responsible for the tertiary education.

At all these basic levels of education and upbringing the non-public facilities function, as well. These entities may be managed by the private bodies, and by the organisations or associations. In the latter case these are usually non-profit establishments with lower fees. It is important to note that in the rural areas a part of the liquidated public schools (mainly primary schools, liquidated for the lack of sufficient number of pupils) is taken over by the local associations, formed mostly by the parents, which then manage the schools, using a proportion of the educational subvention, transferred by the municipal authorities, according to the legal stipulations, usually with no additional direct fees to be paid by parents.

Figure 2
Polish education system (2015)



Comments:

- Schools which have remained unchanged by the amendment of Education System Act¹²
- Schools which are being eliminated by the amendment¹² (in the 2014/2015 school year supplementary general secondary schools, specialised secondary schools for youth and supplementary technical secondary schools for youth have shown only graduates)
- Schools for adults which are being eliminated by the amendment¹²(schools for youth are left unchanged)
- New element of education system implemented by the amendment of Education System Act¹²

Source: *Oswiata i wychowanie 2015*

The basis for the financing of education is constituted by the educational subvention, calculated jointly for all the levels of self-government. First, 0.6% of the total value of the subvention is retained as the so-called educational reserve. The remaining value of the subvention is divided according to the algorithm, which is announced by the Minister of National Education in a special by-law. The respective calculation accounts for the numbers of pupils, along with the weights, assigned their particular groups (Miszczuk et al. 2007). The algorithm is complex and is often modified (Swirska 2010). In general terms, the educational subvention is composed of the base allocation (SOA), the complementing allocation (SOB), and the allocation for the non-school tasks (SOC). The base allocation is established in

accordance with the weighted number of pupils. The complementing allocation is calculated according to the weights, which might increase the financial norms for the definite tasks. The statistical number of pupils (which is the basis for all the calculations) originates from the system of educational information for the given school year. The weighted number of pupils is corrected with an index and also for the particular levels of the territorial self-government. In the case of the day schooling of children and the young (either public or non-public) the weight of 1 is applied. For the education of the adults, depending upon the form of schooling, the weights are 0.35 or 0.7. Hence, the students of such facilities have a smaller influence on the value of the educational subvention in a given unit. The complementing allocation is calculated on the basis of the formula

$$U_{u,i} = P_1N_{1i} + P_2N_{2i} + \dots + P_{31}N_{31i},$$

where the coefficients from P_1 through P_{31} denote weights, while the numbers N_1 through N_{31} denote the respective numbers of pupils in a self-governmental unit, indexed i . The weights P are assigned, in particular, the pupils from the rural areas, the handicapped pupils, the pupils of artistic schools, those belonging to ethnic minorities, and those of the sports classes (see Table 2). The number of the categories of pupils, who are assigned separate weights P , changes from year to year, along with the annual by-laws, issued by the Minister. The allocation for the realisation of the non-school tasks is calculated on the basis of the weighted sum of the number of pupils (using the same weights), taking advantage of the out-of-school teaching activities. In 2014, the average value of the educational subvention per pupil was in Poland at approximately 5 200 PLN per annum. In the subsequent years it increased only slightly.

Educational subvention is often insufficient to cover the actual education-related expenses of the municipalities (especially rural municipalities). According to the data for the previous decade, rural municipalities were obliged, on the average, to supplement 15% of the educational and upbringing costs from their own budget (Swianiewicz et al. 2005). This kind of situation exists, as well, in a vast majority of the urban counties.

Table 2. Examples of weights, increasing the subvention, assigned to the pupil categories in 2012

Category	Weight (P)
Pupils of the primary and lower secondary schools in rural areas and in towns with less than 5 000 inhabitants	0.38
Pupils slightly mentally handicapped	1.40

Pupils deeply mentally handicapped	9.50
Blind pupils	2.90
Deaf pupils	3.60
Pupils in the classes and schools for the ethnic minorities	0.20-1.50*
Pupils in the sports classes	0.20
Students in the medical schools	1.00
Students in the 1st degree musical schools	2.01
Students in the secondary arts schools	0.92
Students of the ballet schools	3.42
Pupils in the bilingual classes	0.17

* depending upon the number of ethnic minority pupils in a school

Source: *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014.*

Polish model of financing of education (except for the university level education) assumes far-reaching decentralization of this financing. In 2008, the expenditures into education amounted altogether to some 3.5% of the Polish GDP, this share being comparable with the average for the OECD countries. At the same time, as much as 94.1% of means were distributed at the local level (while the OECD average is at 43.5%), only 1.8% at the regional level, and 4.1% at the central level (in the OECD countries, on the average, 34%). In 2014 total public expenditures on education (from both the central budget and from the budgets of the territorial self-governmental units) amounted to 64.5 billion PLN (meaning the increase to 3.8% of the GDP). The educational part of the general subvention, transferred to the self-governmental units, amounted to 39.5 billion PLN. The self-governmental bodies spent on education and upbringing altogether (i.e. from the subvention and from their own means) 62.6 billion PLN, of which the majority went to financing of the primary schools (Table 3).

Table 3
Expenditures of the self-government bodies on education (2014)

Expenditures	billions of PLN	%
Primary schools	20,5	32,7
Lower secondary schools	10,6	16,9
Kindergartens	8,5	13,5
Vocational schools	7,1	11,3
Upper secondary schools	4,4	7,0

Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials

There were approximately 13 500 primary schools in Poland in 2014, their vast majority having been managed by the territorial self-governmental units (see Table 4). The remaining ones were managed by the organizations, associations, businesses, or religious communities. The proportion is even more to the advantage of the self-governmental schools if we account for the numbers of pupils. The situation is highly similar regarding the lower secondary

schools. A somewhat higher share of the non-self-governmental facilities – and of the number of pupils – is registered for the vocational schools and the general profile higher secondary schools. This structure, on the other hand, is definitely different for the kindergartens: of the total of 10 900 facilities, only 6 800 belonged to the self-governmental units. It should be noted that kindergarten is compulsory only for six years old children, while for a 3-5 year old children kindergarten is not mandatory. In the last few years, a large increase of private kindergartens in Poland was observed. In the early 1990s the municipal government became the entity operating kindergartens. This has led to significant changes in the spatial variation of provision of these services at the municipal level. Due to the high costs of the nursery, associated with dispersed settlement system and a small number of children per unit (approximately three times less than in urban areas), many rural communities have decided to liquidate kindergartens in their area. In 1995, the proportion of capacity of private kindergartens in relation to the total capacity of kindergartens does not exceed 5%, while in 2010 it is almost 20%. The largest increase in the number of kindergartens, mostly private ones, took place in large cities and suburban areas (Swiatek at al. 2013).

Table 4
The share of the self-government bodies in Education (2014)

Schools	School number			Pupils/students		
	Total	Self-government		Total	Self-government	
		total	%		total	%
Kindergarten*	10 939	6 840	62,5	942 820	723 176	76,7
Primary schools	13 528	11 793	87,2	2 306 102	2 188 844	94,9
Lower secondary schools	7 635	6 522	85,4	1 105 000	1 034 000	93,6
Vocational schools	1 712	1 463	85,5	189 973	171 470	90,3
Upper secondary schools	2 286	1 778	77,8	536 796	488 035	90,9

*without the kindergarten classes in the primary schools

Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials

Along with the functioning of the very educational and upbringing facilities, the municipalities finance also the bussing of children to schools or to kindergartens. This obligation falls upon the municipal authority, when the distance to school exceeds 3 km (for pupils in grades I through IV of the primary schools and for the children in the kindergartens) or 4 km (pupils in grades V-VI of the primary schools and of the lower secondary schools).

As of the time of this writing (July 2016) the new administration, resulting from the elections of the Fall of 2015, announced the plan to revert to the previous system of 8 years of primary school and 4 years of secondary school, meaning liquidation of the lower secondary schools. These plans are, however, still in the phase of governmental intentions, and have not been

approved by the Parliament. Given the timing of the legal process, these plans might become valid only starting with the year 2018.

2.2. Health care

According to the Constitution (Article 68), every citizen of Poland has the right to health care services. Public authorities ensure an equal access to health care, financed from the public means, for the citizens, irrespective of their material status. Health care services are provided in Poland by a) health care facilities, b) private medical practices, c) group medical practices. The health care clinics (Polish acronym ZOZ) may either be public or non-public. The founding organ of a ZOZ may be constituted by, e.g., the Minister of Health Care, the province governor, but also the here considered self-governmental units. The primary source of income of the Independent Public ZOZ (Polish acronym SP ZOZ) are the public means, originating from the social security health care premiums, paid by the persons employed. The basis for this income is in this case constituted by the contract, signed by the facility and the National Health Fund, the latter being the general distributor of the respective financial means. Hence, the self-governmental bodies do not, by themselves, finance the health care services. There exist norms and standards, which concern, first of all, the valuation of the medical services, and not the functioning of the SP ZOZ. Thus, for instance, in 2009 the contracts with the National Health Fund accounted for 92% of revenues of the SP ZOZ (Paszowska 2010). Despite the lack of influence on the financing of medical service, numerous units of territorial self-government became the founders and the organisers of the SP ZOZ due to the administrative reform of 1999, in the framework of which they took over such facilities. Thereby, the self-governmental bodies also took formally over a large part of responsibility for the functioning of health care system at the regional and local levels. They became the founding organs for the majority of dispensaries as well as county and provincial hospitals (*Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Księga, 2008*). Nowadays, the self-governmental bodies are responsible for the financial management of the SP ZOZ facilities (although they actually finance them to a very limited degree), also when these facilities bring financial losses. In such a case the respective loss has to be covered from the means of the self-governmental body. The self-governments can turn the health care facilities

that they run into the so-called budgetary units⁴, thereby taking over their debts, as well. At the same time, though, it is not possible to liquidate an SP ZOZ when its functioning is justified by the objectives and purposes, for which they were established. This puts the self-governmental units in the situation, when they can, in fact, intervene in the functioning of the SP ZOZ only when these facilities actually go bankrupt. They cannot support these units earlier, trying, say, to prevent the bankruptcy. They can only assign subsidies in certain particular circumstances (like natural catastrophes) or for precisely determined purposes (skill improvement, health promotion, programs preventing illnesses and accidents, etc.). Such a situation was criticised many times over and brought a couple of modifications to the law on ZOZ. At first, for instance, the repairs of the ZOZ facilities by the self-governmental authorities were allowed. According to the law on health care activities of April 2011, when an SP ZOZ registers a negative financial annual net effect, the self-governmental body, running it, has three options: a) to cover the deficit from own budget; b) to turn the SP ZOZ into a commercial company; c) to liquidate it.

This kind of positioning of the self-governmental bodies in the health care system causes that the expenditures of municipalities, counties and provinces on health care are very small and constitute a marginal proportion of their respective budgets. Yet, in definite situations the problems of the SP ZOZ may have incidental negative influence on the budgetary situation of the self-governmental bodies. Potentially, they may bring a threat for the financial liquidity of the self-governments. Municipalities are most often the founding organs of the medical dispensaries, while in the case of counties these are the general purpose hospitals, and for provinces – specialised hospitals and clinics.

Among the expenses, borne directly on health protection, which are in the competence of the self-governments, the most important and most costly are those related to fighting of alcoholism and drug addiction (these being the obligatory tasks, resulting from the respective laws). Besides, definite means are disbursed on running of dispensaries, on functioning of hospitals, on health care programs and on medical emergency. These sums are not very pronounced, but they have been increasing over the period of validity of the current regulations.

In 2013, total expenditures on health care in Poland were 106 billion PLN, equivalent to roughly 6.4% of the GDP. Of this figure, the biggest part was constituted by the expenditures

⁴ Budgetary units are organisational entities without legal identity, their expenses being covered directly from the respective budget (in this case: the self-government's budget), while the revenues are transferred also to the account of the respective budget (e.g. of the state or of the self-government).

covered from the social security funds (premiums paid by the citizens – 64.7 billion PLN) and private expenditures of the households (some 25 billion PLN). Joint expenditures of the self-governmental authorities of all levels amounted to only 4.4 billion PLN (merely approximately 5% of the total of public expenditures in this domain; *Zdrowie i ochrona... 2014*). Of this sum, the biggest part was spent by the municipalities and the urban counties (jointly 44%). Municipalities were spending most in the domain of struggle with alcoholism (73% in 2014), while counties – on social health insurance premiums for the non-insured persons (close to 80%), and provinces – on the support for hospitals (59%), on occupational medicine (10%) and on psychiatric care.

The current government (as of 2016) envisages changes in the health care system. A new role is proposed for the territorial self-governments as the organisers of medical services (interview with the Minister of Health Care, Konstanty Radziwiłł of 04.07.2016; *Dziennik Gazeta Prawna*). Among the proposals there is, for instance, limitation of the choices, regarding SP ZOZ at financial loss to subsidising or liquidation. On the other hand, the self-governmental bodies would potentially gain the possibility of financing the concrete medical procedures, which might, in practice, mean purchasing, for instance, additional medical services and thus shortening of the existing waiting lines (only for the inhabitants of a given territorial unit).

2.3. Social protection

Social assistance is performed by the self-governmental authorities on the basis of law on social assistance in the framework of own tasks (from the revenues of the respective units) and of the delegated tasks (the means being transferred for particular purposes from the central budget). In 2014 in both these categories 27.9 billion PLN were spent. The current system of social assistance has been functioning in Poland since May 1st, 2004, and is based on the law of March 12th, 2004. The right to benefits in this system is granted the individuals and the families that are not capable by themselves to overcome difficulties in their life by using their own legal capacities, resources and abilities. For some of the benefits and services the threshold of income can be raised by the way of a motion from the municipal council (*Pomoc społeczna i ...*, 2014). In 2013 approximately 8% of the population of Poland obtained some kind of social benefits in terms of assistance services. Social assistance is organised and provided by the self-governmental units (as both own and delegated tasks), as well as by the county centres of family assistance (as own tasks).

There were also some 1 600 social care facilities in Poland in 2014 (of diverse character: from the day-care centres for the disabled, through hostels and sleeping facilities for the homeless, care homes, down to the family and neighbourhood self-help facilities). Territorial self-governments were the founding organs for close to 800 of such facilities. The share of the self-governmental bodies was even higher for the care homes alone (more than 70%). The remaining facilities in question were run by commercial entities, foundations, physical persons, and religious organisations (especially – by the Roman Catholic Church).

Own obligatory tasks of the municipalities include granting and paying of social benefits, providing shelter and meals to the persons deprived of those, additional nourishment for children, as well as maintenance of the social assistance centres. The facultative own tasks encompass, on the other hand, payment of the special benefits and running of the care facilities. The tasks, which may be commissioned by the governmental administration, include: granting of aid, related to natural catastrophes, payment of the social health care insurance premiums for the non-insured persons, provision of assistance to the persons with psychiatric problems. The means spent in 2014 in the municipalities on the payment of family allowances and alimonies, accounted for more than 50% of the total expenditures on social assistance. Besides, significant amounts were spent on the permanent goal-oriented subsidies, aid in nature, on financing of the social assistance centres (11.3%), as well as on the care for children and family support.

Own tasks of the counties include organising care in the substitute families, organising and running of the adoption and care facilities, running of the social care homes (39% of expenditures in 2014), as well as running of the crisis intervention centres. The delegated tasks include, in particular, assistance to the refugees and development of infrastructure of the support centres for persons with psychiatric problems. Besides, functioning of the county labour offices is being financed (17%). Functioning of the provincial labour offices was, on the other hand, the biggest task, carried out at the regional (NUTS2) level.

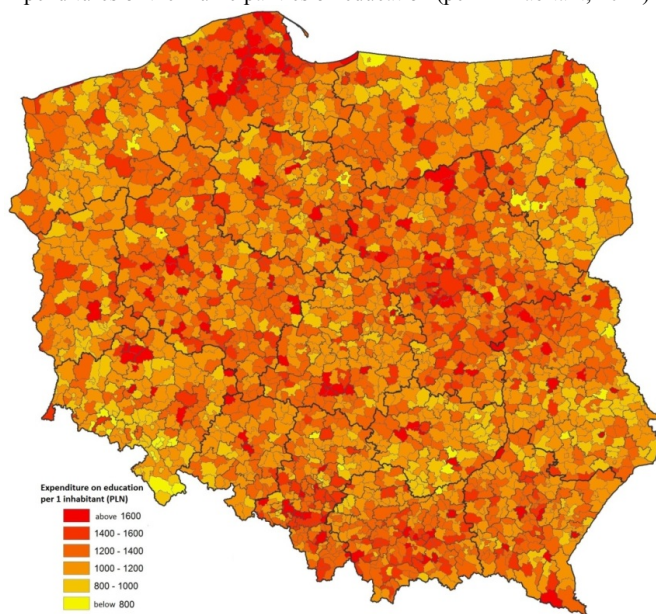
3. Effectiveness of the system with consideration of the regional differentiation

3.1. Education

Figure 2 shows the expenditures in municipalities, per capita, on education and upbringing. The differentiation is significant. The decidedly highest levels are observed inside and in the

vicinity of some of the large urban agglomerations, first of all – of Warsaw and Gdansk. This fact can be explained both by the higher value of the very educational subvention (concentration of various kinds of special educational facilities, for the handicapped, artistic schools, etc.), and by the number of pupils, which is higher than that statistically registered (children of the migrants, who have not formalised their residence location). It is also not without significance that the metropolitan municipalities are usually quite wealthy, this fact enabling them to increase the budget for education. Local wealth is also the decisive factor for the increase of expenditures in the municipalities, neighbouring upon the large enterprises, being important CIT tax payers (e.g. the municipalities of the Legnica-Glogow Copper Basin, situated in the neighbourhood of the biggest Polish company KGHM Polish Copper SA).

Figure 2.
Expenditures of the municipalities on education (per 1 inhabitant; 2014)



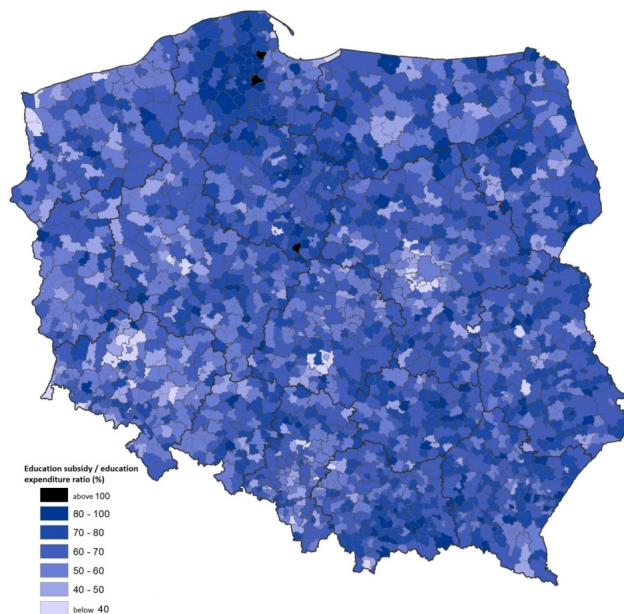
Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials; cartography: S.Golizsek

Higher levels of expenditures are also distinctly observed on the areas, featuring more advantageous demographic situation (higher natural increase), especially in the provinces of Podkarpackie and Malopolskie, and also in the region of Casubia (province of Pomorskie). On the other hand, lower expenditures are noted on the depopulating areas with the disturbed age

structure (like, e.g., in the eastern borderlands – in Podlaskie and Lubelskie provinces, as well as in Sudety Mts.). The map makes it also possible to locate the generally poor areas, with low revenues of municipal budgets (for instance – in the provinces of Warmińsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie and Świętokrzyskie).

In the case of education it is possible to compare the magnitude of the subvention (the dedicated revenue) with that of the respective expenditures. In the year 2014, the communes that would not add their own means to the assigned educational subvention in order to cover the actual expenses, were really rare on the national scale (Figure 3). On the other hand, there existed quite an important group of municipalities, in which the educational subvention would not cover even half of the expenditures on education. These latter were primarily the relatively wealthier units (having high revenues from PIT and CIT taxes), located in the neighbourhood of the largest cities (especially within the zones of suburbanisation of Warsaw and Poznań), and also close to the industrial plants, having as a significant co-proprietor the State Treasury (in the municipality, where the plants is located – high share of the revenue from CIT and from the estate tax, while in the neighbouring municipalities – exclusively from PIT paid by the job commuters). In addition, it can be noted that the share of the subvention is generally somewhat lower in Western Poland than in Eastern Poland. This is partly the consequence of the economic conditioning. In Eastern Poland the share of the family farming is important. At the same time, farmers pay neither PIT nor CIT in Poland. Such a situation puts the respective municipalities in a disadvantageous economic situation.

Figure 3
Educational subvention and expenditures for education - ratio for municipalities (%; 2014)



Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials; cartography: S.Goliszek

3.2. Health care

Low levels of expenditures of the self-governmental bodies on health care causes that the regional differentiation with this respect is not so glaring as in the case of education (Figure 4). Simultaneously, though, it is more distinctly dependent upon the wealth of the unit. The municipalities carry out most of their tasks from their own means (not from the dedicated subvention). When there is shortage of these means, the scale of the undertakings such as the investments into the assets of the SP ZOZ (repairs and refurbishments) and into the special health protection programmes (like, e.g., oriented against drug abuse), is much smaller. High levels of expenditures are, again, observed in the large urban centres. In this case, though, these levels are usually not higher in the surroundings of these centres (the zones of suburbanisation). Concentration of the health care facilities within the metropolises is higher than the concentration of schools. Besides, the urban counties have in the scope of their responsibility also the general purpose hospitals, where the potential investment-related expenditures are by definition higher than for the medical dispensaries.

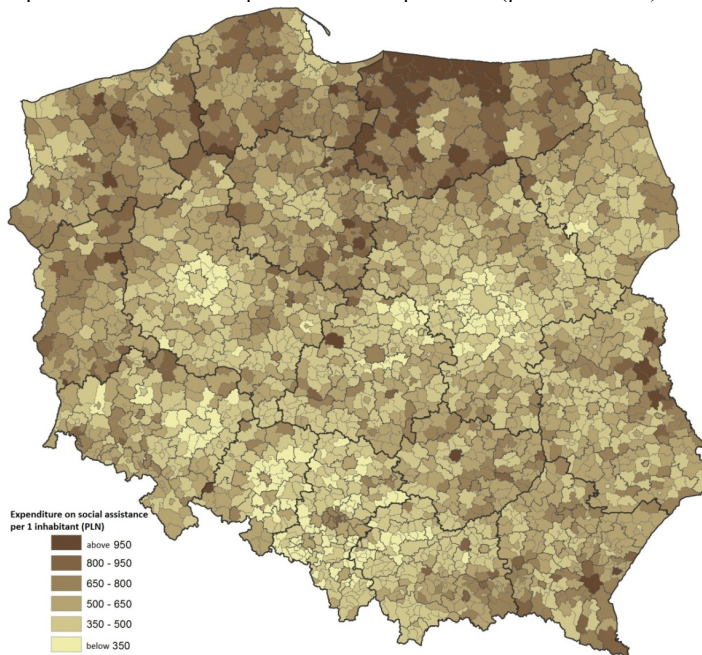
Figure 4
Expenditures of the municipalities on health care (per 1 inhabitant; 2014)



Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials; cartography: S.Goliszek

Outside of the large towns, higher levels of expenditures on the health care sector are observed in the wealthy municipalities, in locations associated with the large industrial enterprises, or in some of the tourist municipalities, especially spas and health resorts. Additional financing of the health care facilities plays in the latter a supplementary role of enhancement of attractiveness. In general terms, the level of respective municipal expenditures decreases from the West to the East, attaining the lowest values in the vicinity of the eastern boundary, especially on the depopulating areas with a strong migration outflow. This situation is definitely inappropriate, taking into consideration the fact that depopulation is, as a rule, accompanied by the ageing of the local societies, meaning also – the increase of demand for the medical services. Lower level of expenditures per capita in the South-Eastern Poland can also be associated with the higher natural increase and a generally better demographic situation.

Figure 5
Expenditures of the municipalities on social protection (per 1 inhabitant; 2014)



Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials; cartography: S.Goliszek

3.3. Social protection

With respect to social assistance, the spatial distribution of the expenditures of the territorial self-governments depends upon the situation, existing in the particular units. Expenditures on this purpose are clearly higher in Northern and Western Poland, mainly on the areas, where in the socialist past (until 1990) large state farms had been functioning (Figure 5). Within these territories compact areas developed (in particular in the province of Warminsko-Mazurskie) of structural joblessness. Units, featuring higher levels of expenditures on social assistance do also cluster locally in the neighbourhood of the eastern boundary, on the depopulating areas, among others. The level of expenditures in the large cities is moderate, but it is higher than on the surrounding areas (the suburban zones concentrate nowadays increasingly the wealthier population, especially around Warsaw, Poznan, or Wroclaw). Compared to education and health care, the scale of expenditures of the self-governmental bodies on social assistance is,

therefore, a reflection of the strong differentiation in development, which appears with particular strength on the rural areas.

Summing up, it ought to be stated that realisation of the obligations of the territorial self-governments in the domains of education, health care and social assistance, should be assessed in the regional context. The existing mechanisms of evening out of the revenues of the self-governmental units decrease the spatial differences in the satisfaction of demand for the basic services, but only to a definite degree. Taking into account the fact that the educational subvention does not suffice for the covering of the needs of the local education facilities, their actual functioning depends upon the general financial situation of the given unit, hence – upon its other revenues. The wealthier municipalities may also more easily deal with the risk, resulting from the responsibility for the financial losses of the health care facilities. The maps presented (Figures 2 through 5) demonstrate that the municipalities in the metropolitan areas and in the vicinity of some of the large industrial plants ensure higher levels of education and of the health care, having, at the same time, lower needs (and expenditures) in the domain of social assistance. This kind of situation has, however, its limitations. The wealthier units, especially the metropolises, undertook in the recent years significant investment projects (mainly with contribution from the structural funds of the European Union). Their budgets bear the burden of their contribution to these projects, and of the domestic debt. At the same time, some of these units (in particular – the cities being the provincial capitals) are the destinations of pupils (commuting to schools, brought by their parents, or in effect of the unregistered migrations) and of the patients, coming to the health care facilities. Such cities are obliged to pay the equalising contribution (“the Robin Hood fee”) to the state budget, and, at the same time, they actually finance the services provided to the inhabitants of other units. This kind of situation is increasingly frequently the subject of criticisms.

4. Situation of exemplary municipalities

In order to illustrate the structure of revenues and expenses (including the means spent on the here considered spheres of public service), the situation of six concrete municipalities is here shown in Table 5. It was decided to show the municipalities with extremely different socio-economic indicators. The following units were selected:

- **Warsaw**, being the capital of the country, disposes of the biggest budget among all the self-governmental units in Poland. Yet, simultaneously, the city struggles with the problem of a large scale of unregistered migrations. The population of the city is, according to various estimates, by 100 to 250 thousand persons bigger than the one given by the public statistics (Śleszyński 2011). These additional residents live in the city, take advantage of the general purpose public services, while the share in the PIT taxes, paid by them, constitutes the revenue of the municipalities of their earlier residence. Besides, Warsaw is the payer of the equalising fee. In 2016 this contribution of Warsaw amounted to 792 million PLN. The city bears, as well, important costs, associated with the development of infrastructure, which is necessary for its correct functioning (mainly transport infrastructure, and the one linked with the communal economy and waste management, as well as the system of public transport). Using the EU funds, the city undertook many costly projects, requiring important own contribution. A significant aspect is constituted by the uneven demand for educational services in different quarters of the city (in the downtown areas there is oversupply of places in schools, while in some peripheral settlements – important shortages, which force the schools to function in shifts). On the other hand, Warsaw features relatively high share of the private sector in the satisfaction of demand with respect to educational and health care services.
- **Izabelin** is a suburban municipality in the vicinity of Warsaw, characterised by a strong suburbanisation inflow. It is also located in the direct neighbourhood of the National Park of Kampinos Forest. The municipality concentrates to a high extent persons with higher incomes, strongly linked with Warsaw (workplaces, but also use of numerous public services). There are two public primary schools and one lower secondary school in Izabelin, as well as three private kindergartens.
- **Torun** is a medium sized town, one of the two capitals of the Kujawsko-Pomorskie province (the seat of the Provincial Speaker). The town is an important industrial and service centre (including tourism). Torun also pays the equalisation fee (although quite low – some 4-5 million PLN per annum). It is among the most indebted important towns in Poland (its debt in 2014 exceeded 94% of the annual revenue). There are 28 primary schools (of which 5 non-public), 28 lower secondary schools (6 non-public), 15 higher secondary schools (9 non-public), 12 secondary technical schools (8 non-public), 11 professional schools (1 non-public), and 40 kindergartens (23 non-public).

There is a city hospital, four hospitals subordinated to the provincial self-government, and two private hospitals.

- **Kleszczow** is the richest (per capita) municipality in Poland. It is a rural unit, belonging to the province of Lodzkie. A giant opencast lignite mine and the biggest Polish power station (5300 MW of generating power), owned by the Polish Energy Group company, are located in the municipality. There are also industrial zones in the vicinity, concentrating other branches, as well. Altogether, this provides for the very high revenue from the estate tax, CIT, and also, given the employment of the residents in the industries offering high wages, PIT. Owing to the high revenue, the municipality developed the infrastructure of both economic significance (municipal networks, roads), and of social character (schools, sports facilities). Kleszczow is obliged to pay the equalisation (“Robin Hood”) fee to the state budget (this fee amounted in 2015 to 53 million PLN). Three self-governmental kindergartens, two primary schools, a lower secondary school and a complex of higher secondary schools (general profile higher secondary school and school of advanced technologies) with a boarding house function in the municipality. Basic health care services are secured by the non-public ZOZ. The municipality organises free of charge preventive examinations and inoculations.
- **Goluchow** is a typical agricultural municipality, located in Wielkopolskie province. It neighbours directly upon the subregional urban centre of Kalisz. In this municipality, agricultural land accounts for 80% of area, with the average farm acreage being 8.5 hectares. There are seven primary schools and two lower secondary schools in the municipality, along with a medical dispensary. Goluchow takes advantage of the compensatory subvention.
- **Rosciszewo** is the municipality, located in Mazowieckie province, which for several years was the poorest commune in Poland. The basis for the functioning of this commune is constituted by the subventions from the central budget (including the compensatory subvention). The economic base is formed by the small-scale farming on the low quality soils. There are also some small food and farming product processing plants.

Table 5
Financial situation of the selected municipalities (2014)

	Warszawa	Izabelin	Torun	Kleszczow	Goluchow	Rosciszewo
Characteristics	Metropolis, capital of Poland	Suburban municipality near Warsaw, strong suburbanization	Medium size town, one of two capitals of Kujawsko-pomorskie province	Municipality with lignite mine and electric power station (Lodzkie province)	Rural municipality of Wielkopolskie province	Rural municipality in Mazowieckie province
Population	1 735 442	10 549	203 158	5 351	10 422	4 248
REVENUES PLN						
Total revenues	13 780 750 888	44 858 404	1 028 764 658	255 714 064	29 936 481	14 687 865
The share in PIT tax	3 968 248 552	21 953 277	212 769 135	3 820 468	3 895 521	786 892
The share in CIT tax	524 231 679	355 028	16 869 092	12 547 708	112 983	2 136
Educational subvention	1 412 458 368	7 315 491	223 265 204	6 250 310	7 518 321	3 321 742
compensatory subvention	0	0	0	0	2 263 606	3 716 593
EXPENDITURES PLN						
Total expenditures	13 452 190 187	48 477 964	1 126 983 092	193 863 241	31 591 679	15 939 371
Education	2 916 221 307	16 397 442	322 845 849	26 603 530	13 113 495	4 715 098
Health care	274 190 289	217 043	28 016 821	5 476 697	220 865	45 558
Social protection	833 679 206	2 967 979	126 669 890	3 289 124	5 292 577	3 049 976
REVENUES PER 1 INHABITANT						
Total revenues	7941	4252	5064	47788	2872	3458
The share in PIT tax	2287	2081	1047	714	374	185
The share in CIT tax	302	34	83	2345	11	1
Educational subvention	814	693	1099	1168	721	782
compensatory subvention	0	0	0	0	217	875
EXPENDITURES PER 1 INHABITANT						
Total expenditures	7751	4596	5547	36229	3031	3752
Education	1680	1554	1589	4972	1258	1110
Health care	158	21	138	1023	21	11
Social protection	480	281	624	615	508	718
REVENUES (%)						
Total revenues	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
The share in PIT tax	28,8	48,9	20,7	1,5	13,0	5,4
The share in CIT tax	3,8	0,8	1,6	4,9	0,4	0,0
Educational subvention	10,2	16,3	21,7	2,4	25,1	22,6
compensatory subvention	0,0	0,0	0,0	0,0	7,6	25,3
EXPENDITURES (%)						
Total expenditures	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Education	21,7	33,8	28,6	13,7	41,5	29,6
Health care	2,0	0,4	2,5	2,8	0,7	0,3
Social protection	6,2	6,1	11,2	1,7	16,8	19,1

Source: own elaboration based on Central Statistical Office materials

Comparison of the magnitudes and structures of revenues and expenditures of these selected municipalities shows the wide scale of capacities regarding the possibility of providing general interest public service. The share in the PIT tax constitutes an important part of revenue in bigger towns and a dominating part in the case of municipalities from the surrounding suburbanisation zones. In the truly rural communes the significance of this tax is marginal. The differences are, naturally, somewhat smaller when per capita values are considered. The share in PIT turns out to be significant also in the rural communes, having on their area large production plants (like Kleszczow). The share from the corporate tax CIT is not an essential part of the municipal budget in any of the municipalities, even though in the municipality of Kleszczow this share per capita is eight times higher than in Warsaw. There is, as well, a high differentiation of the proportion, taken by the educational subvention in the local finance. Its significance is the highest in the poor rural communes (up to 25%) and in the medium sized towns. In per capita terms, the magnitude of this subvention is relatively little differentiated, which means that the algorithm, applied to calculate it, is to an extent a good reflection of needs in the domain of education and upbringing. It is noteworthy, though, that the level of this indicator is quite low in Warsaw (e.g. as compared to Torun), this being of special significance in the light of the previously mentioned underestimation of the population number in Warsaw. The revenues from the compensatory subvention appear only in the distinctly poorer municipalities.

The expenditures on education and upbringing are, in percentage terms, the highest in the rural municipalities (up to more than 40% in Goluchow), and clearly the lowest in the large metropolises. The differences per capita are not big, but still, they are bigger than those observed for the educational subvention. This is particularly well seen in the wealthy commune of Kleszczow. In the case of the health care services the situation is opposite. The respective shares of expenditures are small everywhere, but decidedly higher values are noted in the larger towns and in the wealthier rural municipalities. The expenditures on social assistance constitute an important part of the budget in the poorer units, and also of the medium sized towns (Torun). They are quite marginal in the wealthy municipalities, irrespective of their status and location.

5. Conclusions and recommendations

The here presented material illustrates the situation with respect to the role of the self-governmental structures in provision of educational, health care and social assistance services

in Poland. It also allows for the formulation of a couple of general conclusions and recommendations that may be of use in the development or modifications to the Ukrainian system. These conclusions and recommendations are listed below:

- Decentralisation and “self-governmentalisation” of the services considered in Poland had a positive effect on the effectiveness of functioning of education and of social assistance. In the first case, the key role was played by the precisely calculated educational subvention, in the latter case – by the good knowledge of the local needs, coupled with the compensatory subvention. In the domain of health care the situation is less clear. The very transfer of the competences onto the self-governmental bodies with preservation of the external channels of financing created a hazardous situation for the self-governmental units, largely depriving them of the real influence on the realisation of the health-related objectives.
- The spatial distribution of the SeGI’s is determined by the factors at the national level, significantly modified by those of regional or even local character (Rauhut, Komornicki 2015). The reforms as to the competences regarding the services and the manner of financing them must account for the spatial differentiation of the financial and demand situations of the respective units.
- The basic element of any potential reform must be constituted by the securing of the financial independence of the self-governmental units. It is only after the solutions in this aspect are established that one can enter into discussion on the ways of financing of the particular types of service.
- The compensatory / equalisation mechanism, adopted in Poland (“the Robin Hood fee”) is commonly criticised and it is likely that it will be changed in the future. Yet, in spite of this, if the municipalities are to fulfil a comprehensive program of tasks, concerning the services of general interest, some kind of mechanism, aimed at equalising their relative positions in the tax system must be put into motion.
- Ukraine, similarly as Poland, is characterised by very pronounced spatial differentiation in the levels of development and living standards. This fact ought to be accounted for through devising of the possibly simple algorithms, which would promote the areas in need of higher expenditures on social assistance, and, most probably, also on health care (depopulation, ageing).
- It is risky to introduce mechanisms, which would limit the revenues of the large metropolises, commonly considered to be rich. The scale of their needs as regards the provision of the public services turns often out to be significantly bigger than this would be

- implied by the official statistics (the actually bigger number of inhabitants, the phenomenon of commuting to service facilities such as schools or hospitals, etc.).
- When considering the potential use of revenue from CIT-type corporate tax in financing of the local provision of service, attention should be paid to the very highly uneven character of such taxes in time and space.
 - The changes in the system of provision of educational, health care and social assistance services to the population must account for the course of the demographic processes (fertility, mortality, migrations, aging). It is advisable to perform adequate simulations, concerning the future revenues and expenditures of the respective units for the next ten to twenty years (assuming a reliable demographic forecast).
 - The prerequisites for the potential changes ought also to account for the assessment of the sensitivity of the system with respect to the macroeconomic factors. The evidence for such need is provided by the Polish equalisation mechanism (“the Robin Hood fee”), which functioned well during the periods of economic growth and has been giving rise to serious problems after the global crisis of the year 2008.
 - The development of appropriate algorithms for the financing of services of general interests is possible only with co-operation of the efficient and reliable public statistics.

References

- ... Bedzieszak M., 2010, *Wladztwo dochodowe i dochody gmin w sytuacji spowolnienia gospodarczego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecinskiego nr 646, str. 95-105 [in Polish].
- ... ESPON SeGI Final Report, 2013, www.espon.eu
- ... Fenger H.J.M., 2007, *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology*, "Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences", vol. 3, no 2, p. 1-30.
- ... *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zielona Ksiega*, 2008, Warszawa [in Polish].
- ... *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014 (Financial Economy of Local Government Units 2014)*, 2015, Studia i analizy statystyczne, Central Statistical Office, Warsaw
- ... *Interview with the Minister of Health Care, Konstanty Radziwill* of 04.07.2016; Dziennik Gazeta Prawna
- ... Komornicki T., 2014, *Obszary funkcjonalne definiowane w KPZK 2030 jako wyzwanie dla statystyki publicznej. Przyklad obszarow wymagajacych rozwoju nowych funkcji*, Biuletyn KPZK PAN, KPZK PAN, Warszawa, p. 55-79 [in Polish].
- ... Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa [in Polish].
- ... *Oswiata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015 (Education in the school year 2014/2015)*, 2015, Central Statistical Office, Warsaw
- ... Paszkowska M., 2010, *Kontraktowanie swiadczen zdrowotnych jako zrodlo finansowania zakladu opieki zdrowotnej*, Finansowy Kwartalnik Internetowy 'e-finanse', vol. 6, nr. 3, str. 76-94 [in Polish].
- ... *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodzina w 2014 roku (Social assistance. Child and family services in 2014)*, 2015, Central Statistical Office, Warsaw
- ... Rauhut D., Komornicki T., 2015, [The challenge of SSGI provision in rural areas](#). [w]: 55th Congress of the European Regional Science Association: "World Renaissance: Changing roles for people and places", 25-28 August 2015, Lisbon, Portugal. Lisbon: ERSA, 2015 - 24 p.
- ... *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 w sprawie sposobu podziału czesci oswiatowej subwencji ogolnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014*, 2014
- ... Surowka K., Winiarz M., 2009, *Finanse samorządow terytorialnych a finanse na zdecentralizowana dzialalnosc polityki społecznej*, Polityka Społeczna 11-12 (2009): 13-17 [in Polish].
- ... Swianiewicz P., Herbst M., Marchlewski W., 2005, *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadan oswiatowych na obszarach wiejskich* [in Polish].

- ... Sleszyński, P., 2011, *Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego, z wykorzystaniem danych ZUS*, *Studia Demograficzne*, 2 (160), p. 35-57 [in Polish].
- ... Swiatek D., Czapiewski K., Komornicki T., 2013, *Services of General Interests in Mazowsze Region - Abbreviation of ESPON SeGI Case Study Report* - Europa XXI Warszawa IGiPZ PAN, 2013, 23 - str. 178-203
- ... Swiatek D., Komornicki T., Silka P., 2013, *Services of General Interest: Empirical Evidence from the Case Studies of SeGI project* - Europa XXI Warszawa IGiPZ PAN, 2013, 23 - str. 115-150
- ... Swirska A., 2008, *Subwencja jako źródło dochodów gminy*, *Zeszyty Naukowe SGGW* nr 65 (2008), str. 167-180 [in Polish].
- ... *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2014 r. (Health and health care in 2014)*, 2015, Central Statistical Office, Warsaw

