

Magdalena PONIKIEWSKA*

Dorota JANISZEWSKA**

ANALIZA BUDŻETU GMINY KOŁOBRZEG W ZAKRESIE WYDATKÓW NA POMOC SPOŁECZNĄ

Zarys treści: Celem pracy jest omówienie poziomu wydatków na pomoc społeczną w gminie Kołobrzeg. Zakres czasowy pracy obejmuje lata 2012-2016. W badaniach zastosowano metody badawcze, takie jak: analiza opisowa, analiza porównawcza, metody wskaźnikowe. Dane, na podstawie których przeprowadzono analizę budżetu pochodzą z GUS (BDL), Urzędu Gminy Kołobrzeg oraz Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kołobrzegu. Analiza wskazuje na coroczny wzrost wydatków na pomoc społeczną, zwłaszcza w odniesieniu do wydatków na zadania zlecone, przy jednoczesnym spadku liczby świadczeniobiorców korzystających z różnych form pomocy społecznej.

Słowa kluczowe: budżet gminy, wydatki gminy, pomoc społeczna, gmina Kołobrzeg.

Wprowadzenie

Instytucja pomocy społecznej wywodzi się z dobroczynności publicznej. Jej dobrowolny charakter, przekształcił się w zorganizowaną, regulowaną prawem opiekę społeczną dopiero w XIX wieku¹. Po II wojnie światowej termin „*opieka społeczna*” zastąpiono pojęciem „*pomoc społeczna*”. Współcześnie pomoc społeczna uznawana jest za część składową systemu zabezpieczenia społecznego². System ten określany jest jako całokształt działań instytucji pu-

* Absolwentka studiów II stopnia na kierunku Ekonomia, Wydział Nauk Ekonomicznych, Politechnika Koszalińska

** Wydział Nauk Ekonomicznych, Politechnika Koszalińska

¹ W. Muszalski, *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 177.

² Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 228.

blicznych zmierzających do zabezpieczania obywateli przed niedostatkiem oraz niemożnością zaspokajania przez nich podstawowych potrzeb życiowych³. Pomoc społeczna zajmuje szczególne miejsce w systemie zabezpieczenia społecznego, pomagając przezwyciężać trudne sytuacje życiowe, osobom i rodzinom⁴.

Pomoc społeczna działa w sytuacjach, w których zostały zagrożone podstawowe warunki egzystencji człowieka, którego poziom życia obniżył się poniżej społecznie akceptowalnego minimum. W zasięgu jej zainteresowań znajdują się problemy społeczne, takie jak m.in.: ubóstwo, bezdomność, wielodzietność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała choroba, przemoc, głód, alkoholizm, narkomania oraz trudności przystosowania się do życia po opuszczeniu zakładu karnego⁵.

Pomoc społeczna spełnia szereg zadań, które wymieniono w ustawie *o pomocy społecznej* tj.⁶:

- przyznawanie i wypłacanie świadczeń przewidzianych w ustawie,
- praca socjalna,
- prowadzenie i rozwój infrastruktury socjalnej,
- realizowanie zadań z zakresu rozpoznanych potrzeb społecznych,
- rozwijanie nowych form pomocy społecznej i samopomocy.

Podstawowe zadania z zakresu pomocy społecznej przypisane są gminom i powiatom. Obowiązek ich realizowania wynika z ustawy *o pomocy społecznej* i nie można się ich zrzec. Zasada subsydiarności wskazuje, że pomocy osobom pozostającym w trudnej sytuacji, powinny udzielać społeczności lokalne. W praktyce oznacza to, że najwięcej zadań przypisanych jest gminie i to ta jednostka terytorialna zobligowana jest do zapewnienia niezbędnych środków do życia osobom będącym w sytuacji wskazującej na potrzebę pomocy⁷. Podział zadań gminy w zakresie pomocy społecznej obejmuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz własne, które dzielą się na zadania fakultatywne i obowiązkowe. Zadania obowiązkowe stanowią najbardziej obszerny katalog i obejmują szeroko pojęte działania mające na celu zapewnianie podstawowych

³ J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Wydawnictwo KiW, Warszawa 1966, s. 28.

⁴ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 31.

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku *o pomocy społecznej*, (Dz. U., 2016, poz. 930), art. 3.

⁶ *Ibidem*, art. 15.

⁷ J. Hrynkiewicz, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, (w:) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, pod. red. Rymusza M., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 89.

potrzeb egzystencjalnych osobom, które są ich pozbawione⁸. Przy wypełnianiu zadań własnych nieobowiązkowych obowiązuje zasada kierowania się możliwościami finansowymi gminy oraz lokalnymi potrzebami. Ostatnią kategorię zadań gminy z zakresu pomocy społecznej stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Przekazywane są one na podstawie ustawy, co obliguje gminę do ich realizowania. W ramach tych zadań gmina przyznaje i wypłaca zasiłki stałe i celowe, opłaca składki na ubezpieczenia zdrowotne, prowadzi środowiskowe domy samopomocy oraz realizuje zadania wynikające z rządowych programów pomocy społecznej. Wymienione wyżej działania mają na celu ochronę poziomu życia ludzi, rodzin i grup społecznych, jak również rozwijanie wsparcia specjalistycznego⁹.

Cel, zakres oraz metoda badań

Celem artykułu jest omówienie poziomu wydatków na pomoc społeczną w gminie Kołobrzeg. Badaniem objęto jednostkę samorządu terytorialnego z uwagi na fakt, że coraz więcej zadań z obszaru społeczno-gospodarczego przekazywanych jest gminie i jej znaczenie w tym zakresie stale rośnie. Analizie poddano źródła finansowania oraz wydatki ponoszone na realizację zadań pomocy społecznej w latach 2012-2016 w oparciu o dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny, Urząd Gminy Kołobrzeg i Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kołobrzegu.

Proces badawczy składał się z trzech etapów, tj.: ogólna charakterystyka badanej gminy; charakterystyka beneficjentów pomocy społecznej oraz omówienie wydatków w zakresie pomocy społecznej. Ogólnej charakterystyki gminy Kołobrzeg dokonano wykorzystując podstawowe dane i wskaźniki o jednostce, tj.: liczba ludności; saldo migracji na 1000 ludności; przyrost naturalny na 1000 ludności; liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym oraz stopa bezrobocia. Charakterystyki beneficjentów pomocy społecznej w gminie Kołobrzeg dokonano uwzględniając dane dotyczące ich liczby (beneficjenci indywidualni i rodziny), struktury wiekowej oraz rodzaju udzielanej pomocy. Ponadto w tym etapie zbadano zmiany w czasie stosując wskaźniki dynamiki. Omówienia w zakresie wielkości wydatków na pomoc społeczną dokonano analizując ich wielkość (w wartościach bezwzględnych i na 1 mieszkańca), proporcje w zadaniach własnych i zleconych oraz rodzaje w zadaniach własnych i zleconych.

⁸ I. Sierpowska, *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 71-72.

⁹ I. Sierpowska, op. cit., s. 73.

Charakterystyka gminy Kołobrzeg

Gmina wiejska Kołobrzeg położona jest w północno-zachodniej Polsce, w województwie zachodniopomorskim, w powiecie kołobrzeskim. Siedzibą gminy jest miasto Kołobrzeg, które nie wchodzi w skład gminy (jest osobną gminą miejską). Gmina jest jedną z mniejszych powierzchniowo gmin w województwie zachodniopomorskim. W tabeli 1 zamieszczono podstawowe informacje o gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016.

Tabela 1. Podstawowe dane o gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	Średnia 2012-2016
Liczba ludności (tys. os.)	10,3	10,3	10,5	10,6	10,7	10,5
Saldo migracji na 1000 ludności	7,9	6,5	13,1	8,4	9,4	9,1
Przyrost naturalny na 1000 ludności	3,6	2,2	2,9	3,5	1,5	2,8
Liczba podmiotów na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym	256,8	262,3	260,6	264,7	276,7	264,2
Stopa bezrobocia (%)	12,2	12,6	12,0	8,9	7,3	10,6

Źródło: Opracowano na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> (28.10.2017).

Gmina Kołobrzeg pomimo swojej niewielkiej powierzchni posiada stosunkowo dużą liczbę ludności, średnio kształtującą się na poziomie 10,5 tys. os. Na przestrzeni lat 2012-2016 odnotowano tendencję wzrostową w liczbie mieszkańców gminy. W roku 2016 wartość ta wyniosła nieco ponad 10,7 tys. os. – jest to największa wartość w badanym okresie i w porównaniu do roku 2012 wzrosła o 448 osoby. Jednak analizując ekonomiczne grupy wieku należy zwrócić uwagę, że w gminie maleje liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, natomiast rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym. Stały wzrost populacji uwarunkowany jest ruchem migracyjnym oraz wzrostem liczby zameldowań. Sytuację tę obrazuje zamieszczone w tabeli 1 saldo migracji, które przez cały okres było dodatnie i ukształtowało się średnio na poziomie 9,1 na tys. ludności. Wskaźnik ten również wykazuje tendencję wzrostową (nie licząc roku 2014, gdzie wystąpił znaczny wzrost wskaźnika). Przyczyną tego zjawiska jest przenoszenie się ludności z miast na tereny wiejskie. Gmina Kołobrzeg charakteryzuje się również korzystnym, dodatnim przyrostem naturalnym, który w latach 2012-2016 wyniósł średnio 2,8. Jednak należy podkreślić, że wskaźnik ten charakteryzuje się tendencją malejącą. W 2012 roku wynosił 3,6 na tys. ludności natomiast w 2016 już tylko 1,5 na tys. ludności. W badanym okresie zaobserwowano również korzystną sytuację w zakresie przedsiębiorczości (oprócz

2014 r. gdzie wystąpił niewielki spadek, który był spowodowany napływem ludności do gminy), liczba podmiotów na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym cechowała się stałym wzrostem. W 2012 roku odnotowano 256 podmiotów gosp./tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, a w roku 2016 liczba ta wyniosła 276 podmiotów gosp./tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym. Notowany wzrost w zakresie analizowanego wskaźnika jest zjawiskiem korzystnym dla gminy, gdyż sprzyja jej rozwojowi gospodarczemu. W zakresie stopy bezrobocia w gminie również odnotowano pozytywne zmiany, gdyż występował coroczny spadek. Średnio w latach 2012-2016 stopa bezrobocia ukształtowała się na poziomie 10,6%. W roku 2016 stopa bezrobocia wynosiła 7,3%, co oznacza spadek o 4,9% w stosunku do roku początkowego. Średnio na przestrzeni lat 2014-2016 spadek ten w gminie Kołobrzeg wyniósł 1,8%. Jest to bardzo dobry wynik dla gminy, szczególnie, że większość miejsc pracy ma charakter sezonowy. Niewątpliwie jednak pozytywny wpływ wywiera bardzo wysoki poziom przedsiębiorczości, jaki charakteryzuje gminę.

Beneficjenci pomocy społecznej w gminie Kołobrzeg

Do realizowania zadań własnych i zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej w gminie Kołobrzeg została utworzona gminna jednostka organizacyjna – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej. Ośrodek realizuje zadania zlecone samorządowi gminnemu i zadania własne w trybie określonym przepisami ogólnie obowiązującymi. Jednostka ta świadczy pomoc dla mieszkańców gminy w formie świadczeń pieniężnych oraz niepieniężnych, a także szeroko rozumianej pracy socjalnej. Wśród przyczyn trudnej sytuacji mieszkańców gminy Kołobrzeg dominują bezrobocie, długotrwała choroba, niepełnosprawność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz potrzeba ochrony macierzyństwa. W tabeli 2 zaprezentowano szczegółowe dane dotyczące osób korzystających z pomocy społecznej.

Liczbę beneficjentów pomocy społecznej podaje się w dwojaki sposób: jako liczbę osób, którym udzielono pomocy bądź wsparcia oraz jako liczbę rodzin uwzględniając również wszystkich członków tych rodzin, do których skierowana była pomoc. Ma to ścisły związek z tym, że wiele świadczeń z pomocy społecznej przyznawanych jest na podstawie analizy sytuacji materialnej wnioskodawcy oraz osób mu najbliższych.

Tabela 2. Liczba osób, którym przyznano świadczenia w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016

Wyszczególnienie	2012	2013	Dyna- mika %	2014	Dyna- mika %	2015	Dyna- mika %	2016	Dyna- mika %
Liczba osób	264	272	103,0	265	97,4	258	97,4	240	93,0
W tym: osoby długotrwale korzystające	120	126	105,0	120	95,2	117	97,5	107	91,5
Liczba rodzin	174	181	104,0	181	100,0	175	96,7	166	94,9
Liczba osób w rodzinach	521	501	96,2	497	99,2	461	92,8	406	88,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GOPS Kołobrzeg.

Łącznie w 2016 roku z pomocy skorzystało 166 rodzin. Przyznano świadczenia 240 osobom. Spośród wszystkich rodzin 166 zostało objętych pracą socjalną, zrealizowano 10 kontraktów socjalnych. Jak wynika z przeprowadzonej analizy danych liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej z roku na rok nieznacznie spada. Jest to tendencja stała w całym badanym okresie i wskazuje na poprawę warunków funkcjonowania rodzin z terenu gminy Kołobrzeg. Dane dotyczące osób korzystających z różnych form pomocy i wsparcia, którym przyznano świadczenia w latach 2012-2016 szczegółowo przedstawiono w tabelach 3 i 4.

Tabela 3. Struktura wiekowa świadczeniobiorców pomocy społecznej w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016

Wyszczególnienie	2012	2013	Dyna- mika %	2014	Dyna- mika %	2015	Dyna- mika %	2016	Dyna- mika %
Wiek 0-17	109	106	97,2	95	89,6	93	97,9	78	83,9
Wiek produkcyjny	131	138	105,3	138	100,0	138	100,0	133	96,4
Wiek poprodukcyjny	24	28	116,7	32	114,3	27	84,4	29	107,4
Liczba osób ogółem:	264	272	103,0	265	97,4	258	97,4	240	93,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GOPS Kołobrzeg.

Praktycznie przez cały badany okres liczba osób korzystających z pomocy społecznej miała tendencję malejącą. Najwyższy spadek liczby świadczeniobiorców, zwłaszcza ujmowanych jako liczba osób w rodzinach nastąpił w roku 2016. W tym czasie z pomocy społecznej skorzystało 406 osób, co dało spadek o 11,9% w stosunku do roku 2015. Na przestrzeni badanych lat jest to najwyższy wynik, który można przypisać co najmniej dwóm czynnikom, tj. spadkowi bezrobocia oraz wdrożeniu Programu 500+.

Tabela 4. Liczba osób i rodzin, którym przyznano świadczenia pieniężne i niepieniężne z pomocy społecznej w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016

Wyszczególnienie	2012	2013	Dyna- mika %	2014	Dyna- mika %	2015	Dyna- mika %	2016	Dyna- mika %
Osoby i rodziny, którym przyznano świadczenie pieniężne									
Liczba osób ogółem	164	173	105,5	184	106,4	172	93,5	161	93,6
Liczba rodzin	149	156	104,7	169	108,3	157	92,9	153	97,5
Liczba osób w rodzinach	430	426	99,1	470	110,3	409	87,0	367	89,7
Osoby i rodziny, którym przyznano świadczenie niepieniężne									
Liczba osób ogółem	107	99	92,5	86	86,9	94	109,3	86	91,5
Liczba rodzin	61	55	90,2	53	96,4	60	113,2	55	91,7
Liczba osób w rodzinach	255	224	87,8	211	94,2	237	112,3	197	83,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GOPS Kołobrzeg.

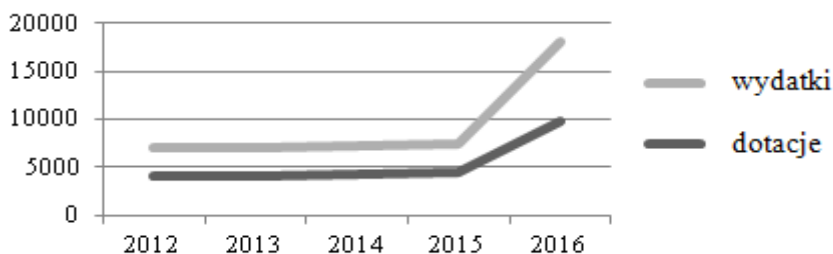
Podstawową grupę beneficjentów pomocy społecznej w gminie Kołobrzeg w całym analizowanym okresie stanowili mieszkańcy w wieku produkcyjnym. Głównie są to ludzie młodzi, którzy ukończyli edukację i nie mogą znaleźć pracy zapewniającej chociażby minimum socjalne, a także osoby w wieku 50-64 lata, które utraciły pracę wykonywaną przez siebie przez większą część życia i których wykształcenie nie odpowiada obecnie panującym potrzebom rynku oraz osoby o niskich dochodach lub nie posiadających stałych dochodów, a utrzymujących się z prac dorywczych. Liczba osób w tej grupie w latach 2012-2016 utrzymywała się na podobnym poziomie i wynosiła średnio 136. Mniej liczną grupę świadczeniobiorców stanowią dzieci i młodzież w wieku do 17 lat. Na przestrzeni analizowanych lat odnotowywano coroczny spadek liczby młodych świadczeniobiorców korzystających z pomocy. Ich liczba kształtowała się od 109 osób w roku 2012 do 78 osób w roku 2016. Największy spadek nastąpił w roku 2016 w stosunku do roku 2015, bo aż o 16,1%. Zjawisko to tłumaczy wprowadzone w 2016 roku świadczenie wychowawcze, które w sposób widoczny przełożyło się na wzrost dochodów w rodzinach, zwłaszcza wielodzietnych i spadek liczby tych rodzin jako beneficjentów innych świadczeń. Osoby w wieku poprodukcyjnym stanowią najmniejszą grupę beneficjentów pomocy społecznej. Średnia liczba świadczeniobiorców w latach 2012-2016 w gminie Kołobrzeg wynosiła 28 osób (tab. 3). Do tej grupy należą głównie osoby w podeszłym wieku, którym grozi wykluczenie społeczne oraz przewlekle chorzy wymagający pomocy w wykonywaniu podstawowych czynności i którym przyznano pomoc w postaci usług opiekuńczych.

Mieszkańcy gminy Kołobrzeg korzystali z różnych form pomocy społecznej, które dzieli się na świadczenia pieniężne i niepieniężne. Na przestrzeni lat 2012-2016 liczebność ubogich osób korzystających ze świadczeń pieniężnych nieznacznie zwiększyła się jedynie w latach 2012-2014. Rocznie przyrost liczby osób ogółem wynosił w tym okresie prawie 6,0%, a liczby rodzin 6,5%. Przeciwnie zjawisko występowało w stosunku do liczby osób w rodzinach. Za wyjątkiem roku 2014, w każdym z badanych okresów następował spadek, średnio o 8,4%. Można przyjąć tezę, że na terenie gminy Kołobrzeg występuje zjawisko wzrostu dochodów wśród rodzin, zwłaszcza wielodzietnych. Natomiast w przypadku beneficjentów świadczeń niepieniężnych w całym badanym okresie odnotowano spadek oprócz roku 2015, w którym miał miejsce wzrost ilości osób korzystających z tego typu pomocy. W odniesieniu do liczby osób ogółem wzrost ten wyniósł 9,3%, natomiast w przypadku liczby rodzin wzrost ten osiągnął wartość 13,2%. Porównując natomiast rok 2016 do roku początkowego – 2012 zaobserwowano spadek liczby osób korzystających z obydwu form pomocy.

Analiza wydatków gminy Kołobrzeg na pomoc społeczną

Gmina corocznie otrzymuje dotacje od Wojewody Zachodniopomorskiego, które pokrywają w dużej mierze zadania realizowane z zakresu pomocy społecznej. Pozostałe wydatki w tym obszarze pokrywane są ze środków własnych gminy. Na rysunku zaprezentowano wydatki na pomoc społeczną w powiązaniu z otrzymanymi dotacjami na ten cel z budżetu państwa (rys. 5).

Rysunek 5. Wydatki i dotacje na pomoc społeczną w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016 (w tys. zł)



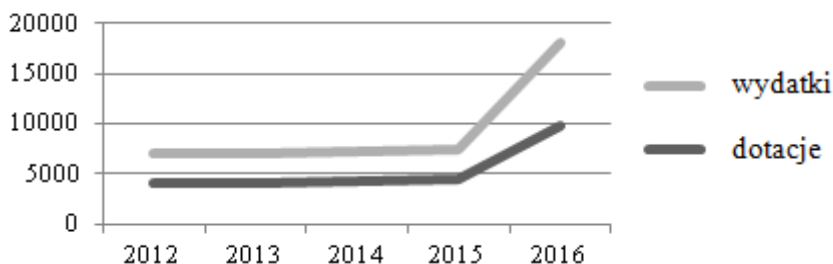
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.

Wydatki na pomoc społeczną stanowią jedną z najbardziej kosztochłonnych dziedzin działalności gminy Kołobrzeg. W 2012 roku stanowiły one 10,6% wszystkich wydatków gminy i była to trzecia co do wielkości kategoria

wydatków – więcej wydano jedynie na oświatę i wychowanie oraz transport i łączność. Natomiast w 2016 roku wydatki na pomoc społeczną stanowiły już 20,6% wszystkich wydatków gminy, będąc najbardziej kosztochłonną dziedziną działalności gminy¹⁰.

W całym analizowanym okresie wydatki na pomoc społeczną przewyższają wartości otrzymywanych dotacji. W latach 2012-2014 różnica ta średnio wynosiła 1224,3 tys. zł, natomiast w kolejnych okresach 2015 i 2016 proporcja ta wykazywała coraz większy wzrost. Wydatki socjalne w 2015 roku były większe od dotacji o 1427,3 tys. zł, a w 2016 roku wysokość dopłaty ze środków własnych gminy do wydatków na pomoc społeczną osiągnęła wartość 1514,5 tys. zł. Taki stan rzeczy oznacza, że w gminie corocznie ponoszone są koszty związane z realizowaniem zadań z tego obszaru. Wielkości angażowanych kwot ze środków własnych stanowiły średnio 27,4% łącznych wydatków na pomoc społeczną.

Rysunek 5. Wydatki i dotacje na pomoc społeczną w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016 (w tys. zł)

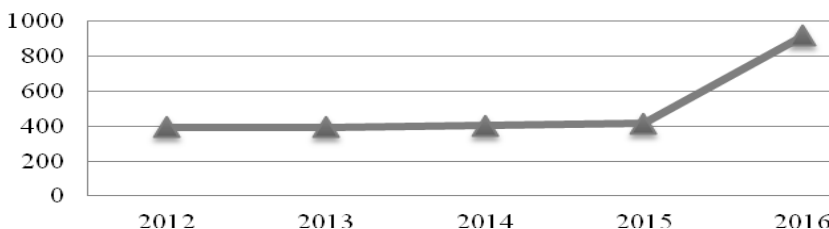


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.

W latach 2012-2015 wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy Kołobrzeg utrzymywały się na zbliżonym poziomie, średnio 401,4 zł. Jedyny, aczkolwiek bardzo wysoki wzrost wartości badanego wskaźnika odnotowano w roku 2016 i wyniósł on aż 206,3%. Wysokość wydatków przypadająca na jednego mieszkańca gminy Kołobrzeg w 2016 roku to 916,2 zł, a dla porównania w roku 2015 wartość ta wynosiła 414,4 zł. Średnia kwota wydatków w 2016 r. na jedną osobę była więc wyższa o 501,8 zł w stosunku do roku poprzedniego (rys. 6).

¹⁰ *Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.

Rysunek 6. Wysokość wydatków na pomoc społeczną na 1 mieszkańca gminy Kołobrzeg w latach 2012-2016 w zł



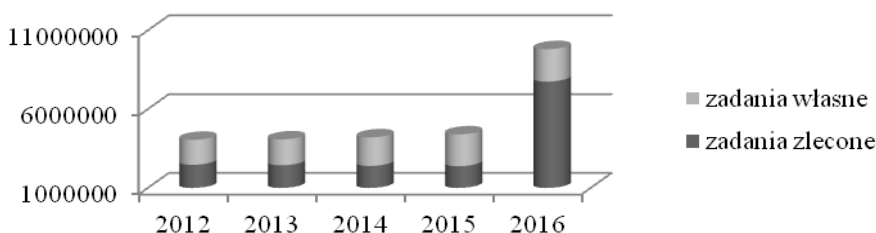
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz *Sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.

Zadania z zakresu pomocy społecznej realizowano w ramach zadań zleconych gminie oraz w ramach zadań własnych. W ramach zadań zleconych znajdowały się m.in.: wypłaty świadczeń rodzinnych (dodatki i zapomogi z tytułu urodzenia dziecka), świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, dofinansowanie wypłat przez gminy zasiłków stałych i okresowych oraz usługi opiekuńcze. Od drugiego kwartału 2016 roku wdrożono Program 500+, w ramach którego wypłacane jest świadczenie wychowawcze, które stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W przypadku zadań własnych wydatki obejmowały głównie wypłatę zasiłków oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe za świadczeniobiorców, zasiłki stałe oraz koszty działalności ośrodka pomocy społecznej.

Na przestrzeni lat 2012-2016 odnotowywano coroczny wzrost wydatków zrealizowanych w ramach środków własnych oraz środków z budżetu państwa. W roku 2012 łączne wydatki na świadczenia z pomocy społecznej wynosiły 4 mln zł, natomiast do roku 2016 wzrosły o 142,0% i osiągnęły wartość prawie 10 mln zł. W latach 2012-2015 następował nieznaczny spadek wydatków finansowanych ze środków budżetu państwa. Udział procentowy zadań zleconych w wydatkach na pomoc społeczną w latach 2012-2015 miał tendencję malejącą i wahał się od 60,9% w roku 2012 do 54,2% w roku 2015. Średnio struktura zrealizowanych zadań zleconych ulegała corocznie zmniejszeniu o 2,2%. Na tle analizowanych okresów wyróżnia się rok 2016, kiedy miał miejsce dynamiczny wzrost świadczeń pomocy społecznej w ramach zadań zleconych. W ostatnim roku poddanym badaniu udział wydatków na zadania zlecone uległ wzrostowi do 79,0%. Wielkość tych wydatków wzrosła aż o 225,4% w stosunku do roku 2015 i osiągnęła wartość niemal 8 mln zł. Tak wysoki wzrost wynika bezpośrednio z przekazania gminie nowego zadania zleconego na mocy ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*. Gmina otrzymała tylko na ten cel kwotę 4875,1 tys. zł, co stanowiło 62,9% łącznych wydatków dotyczących zadań zleconych w tym roku gminie. Wydatki przeznaczone

zostały w głównej mierze na wypłatę świadczeń wychowawczych. Analogicznie udział świadczeń w ramach zadań własnych w latach 2012-2015 ulegał wzrostowi i wynosił od 39,1% w roku 2012 do 45,8% w roku 2015. W 2016 roku udział wydatków na zadania własne gminy w wydatkach łącznych w ramach realizowania świadczeń pomocy społecznej uległ gwałtownemu spadkowi do 21,0%. Mimo tego systematyczny wzrost wydatków finansowanych ze środków własnych utrzymywał się przez cały badany okres (rys. 7).

Rysunek 7. Wydatki na świadczenia pomocy społecznej zrealizowane w ramach zadań zleconych oraz własnych w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016

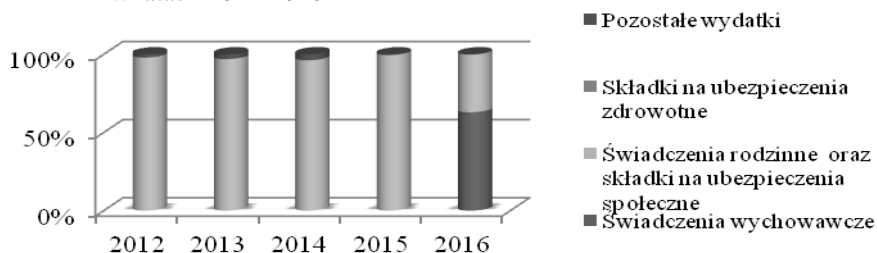


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.

Na zadania zlecone gminy wydatkowano w latach 2012-2015 przeciętnie 2,4 mln zł. Dotyczyły one głównie wydatków na świadczenia rodzinne oraz składki na ubezpieczenia społeczne, w których skład wchodzi między innymi: zasiłki rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, składki na ubezpieczenie społeczne, koszty materiałów związane z utrzymaniem stanowisk pracy, koszty usług związanych z obsługą świadczeń, koszty szkoleń pracowników. W roku 2016 do zadań zleconych realizowanych przez gminy włączone zostało świadczenie „500+”, które spowodowało ponad dwukrotny wzrost wydatków w obszarze zadań zleconych i zwiększenie kwoty do 7,7 mln zł (rys. 8).

W roku 2016, kiedy gminie powierzono dodatkowe zadanie – świadczenie wychowawcze, znacznie wzrosły wydatki budżetu związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami. Nowe świadczenia stały się przyczyną zmiany struktury wydatków na zadania zlecone w roku 2016 w stosunku do lat poprzednich. Udział świadczeń wychowawczych osiągnął wielkość 63,0% w strukturze wydatków finansowanych z budżetu państwa w obszarze działań pomocy społecznej i tym samym stały się one najbardziej kosztochłonnym zadaniem nie tylko w strukturze wydatków z zakresu zadań zleconych, ale i łącznych wydatków na pomoc społeczną w 2016 roku (rys. 8).

Rysunek 8. Struktura wydatków w ramach zadań zleconych w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016

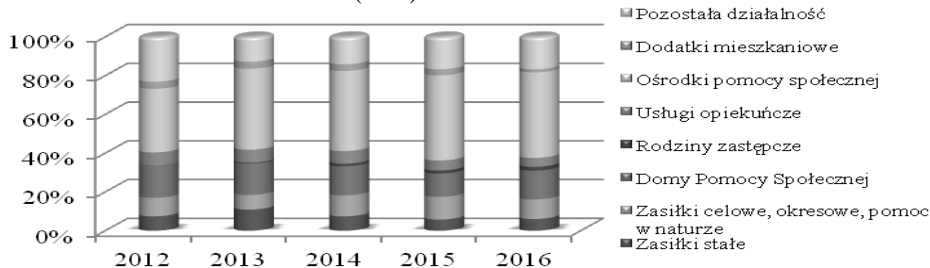


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.

Koszt zadań własnych gminy Kołobrzeg miał tendencję wzrostową w całym analizowanym okresie i wahał się od 1,6 mln zł w roku 2012 do prawie 2,1 mln zł w roku 2016. Przeciętny wzrost kształtował się corocznie na poziomie 6,8%. Wysokość wydatków przeznaczonych na realizację zadań własnych przedstawiono na rysunku 9.

Wydatki na realizację zadań własnych gminy Kołobrzeg miały tendencję wzrostową w całym analizowanym okresie. W roku 2012 wynosiły 1583,7 tys. zł, a do roku 2016 wzrosły łącznie o kwotę 472,7 tys. zł i osiągnęły wartość 2056,4 tys. zł. Dynamika wzrostu wynosiła średnio 6,8% rocznie. Największy udział w strukturze zrealizowanych zadań własnych gminy, bo przeciętnie aż 40,8%, na przestrzeni lat 2012-2016 odnotowano w zakresie środków wydatkowanych na utrzymanie i prawidłowe funkcjonowanie ośrodka pomocy społecznej funkcjonującego na terenie gminy Kołobrzeg. Praktycznie w każdym roku budżet gminy pokrywał wydatki na ten cel w zwiększonej kwocie, a w 2016 roku w stosunku do 2012 koszty utrzymania ośrodka pomocy społecznej wzrosły łącznie, aż o 174,5%.

Rysunek 9. Struktura wydatków w ramach zadań własnych w gminie Kołobrzeg w latach 2012-2016 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.

Zdecydowana większość środków przeznaczana była na wynagrodzenia dla pracowników, które podobnie jak pozostałe koszty związane z bieżącym utrzymaniem ośrodka w całym badanym okresie cechowała tendencja wzrostowa. Koszt wynagrodzeń wraz z pochodnymi w 2016 roku wyniósł 807,4 tys. zł i wzrósł o 350,0 tys. zł w stosunku do roku 2012, co stanowi w okresie pięcioletnim wzrost, aż o 76,5%. Koszty bieżącego utrzymania osiągnęły nieznacznie mniejszy wzrost. W roku 2016 wydatki te wyniosły 99,7 tys. zł i osiągnęły wzrost o 59,9% w stosunku do roku 2012. Środki ponoszone na pozostałe rodzaje działalności, takie jak: wypłata zasiłków celowych, okresowych i stałych, opłata za pobyt w placówkach DPS oraz opiekuńczo-wychowawczych, w tym w rodzinach zastępczych cechowały się niewielkimi wahaniami na przestrzeni analizowanego okresu, ale ostatecznie również uległy nieznacznemu wzrostowi. Łącznie wypłacone zasiłki stałe w 2016 roku wzrosły o 7,3 tys. zł w stosunku do 2012 roku, a zasiłki celowe oraz okresowe o 55,8 tys. zł. Ogółem wzrost kosztów ponoszonych na odpłatności związane z pobytem w DPS wyniósł 45,6 tys. zł, a w placówkach opiekuńczo-wychowawczych 38,1 tys. zł. W przeciwieństwie do powyższych usługi opiekuńcze, wypłata dodatków mieszkaniowych oraz pozostałe wydatki, które w głównej mierze dotyczą przyznanej pomocy w zakresie dożywiania, uległy zmniejszeniu. W przypadku usług opiekuńczych wielkość wydatków spadła z kwoty 108,3 tys. zł w roku 2012 do 94,3 tys. zł w roku 2016. Wartość wypłaconych dodatków mieszkaniowych zmniejszyła się z 58,1 tys. zł w roku 2012 do 33,6 tys. zł w roku 2016. Natomiast pozostałe koszty, które w 2012 roku wynosiły 365,3 tys. zł, spadły do roku 2016 o 23,0 tys. zł i osiągnęły wartość 342,3 tys. zł. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że stanowiły one niewielki udział w strukturze, nie wpłynęły na wysokość łącznych kosztów zadań własnych. Na wzrost zaangażowanych środków własnych gminy Kołobrzeg miał wpływ przede wszystkim wzrost wynagrodzeń, którego przyczyną są rosnące koszty pracy i konieczność zwiększania zatrudnienia spowodowana nakładaniem dodatkowych zadań i obowiązków w zakresie pomocy społecznej.

Podsumowanie

Zgodnie z głównym celem artykułu dokonano omówienia poziomu wydatków na pomoc społeczną w gminie Kołobrzeg. W wyniku przeprowadzonych analiz wydatki na pomoc społeczną w gminie Kołobrzeg wykazują tendencję wzrostową w całym badanym okresie natomiast liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej, wprost przeciwnie, ulega zmniejszeniu. W szczególności udział wydatków na zadania zlecone w roku 2016 uległ znacznemu wzrostowi i wynikał wyłącznie z powodu powierzenia gminie nowego zadania zleconego na mocy ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*¹¹. Wdrożone świadczenia wychowawcze wywarły również zasadniczy wpływ na zmianę struktury wydatków na zadania zlecone w roku 2016 w stosunku do lat poprzednich. Stały się one najbardziej kosztochłonnym zadaniem nie tylko w ramach wydatków powierzonych z zakresu administracji rządowej, ale również łącznych wydatków przeznaczanych na pomoc społeczną w 2016 roku. Pomoc państwa skierowana do rodzin w przeliczeniu na 1 mieszkańca również wzrosła ponad dwukrotnie. Bez świadczenia wychowawczego wzrost ten byłby zapewne oznaczony zaledwie kilkoma punktami procentowymi, a w kolejnych latach spodziewać się można jeszcze większych wydatków na pomoc społeczną, z uwagi na pełny rok funkcjonowania „programu 500+” (w 2016 roku świadczenie wypłacane było od drugiego kwartału).

Najczęstszą przyczyną korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w gminie Kołobrzeg było bezrobocie, długotrwała choroba oraz niepełnosprawność. Liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej z roku na rok nieznacznie spadała i jest to tendencja stała w całym badanym okresie, która wskazuje na poprawę warunków funkcjonowania rodzin z terenu gminy Kołobrzeg. Natomiast liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy socjalnej po wypłatach świadczenia wychowawczego w 2016 roku uległa znacznemu spadkowi; na tej podstawie można stwierdzić, że zaobserwowano wzrost dochodów mieszkańców gminy Kołobrzeg, który zwłaszcza dotyczy rodzin z dziećmi.

Znaczący wzrost działań podejmowanych w obszarze pomocy społecznej był możliwy przede wszystkim dzięki polityce społecznej prowadzonej przez państwo oraz, co za tym idzie, dzięki środkom finansowym przekazywanym przez budżet państwa na realizację tych zadań. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzić można, że dotacje te miały zdecydowany wpływ na wzrost wskaźników dotyczących źródeł finansowania zadań z zakresu pomocy społecznej, co ma ścisły związek z celem ich przeznaczenia, czyli konieczność realizacji przez gminę konkretnych zadań zleconych z zakresu administracji

¹¹ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*, (Dz. U., 2016, poz. 195).

rządowej. Dla pełniejszej oceny należałoby wydłużyć okres analizy o kolejne lata, w których świadczenie wychowawcze będzie wypłacane już przez cały rok kalendarzowy. Ciekawym wydaje się, jaki wpływ w dłuższej perspektywie będzie miał omawiany program na pozostałe działania socjalne podejmowane przez gminy w otoczeniu lokalnym, ale również jak będzie wpływać na warunki życia społeczeństwa w skali całego kraju. W tym miejscu należałoby poddać analizie takie czynniki, jak między innymi: charakterystyka społeczno-demograficzna beneficjentów pomocy społecznej, poziom i źródła osiąganych przez nich dochodów, bezrobocie występujące na badanym obszarze. Warte uwagi byłoby również podjęcie próby oceny wskaźników gospodarczych oraz jaki wpływ na ich poziom ma Program 500 +.

Bibliografia

1. Chmielewska B., *Dysproporcje w jakości życia ludności wiejskiej i miejskiej a polityka ich zmniejszania*, (w:) Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 450, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2016.
2. Hryniewicz J., *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, (w:) *Reformy społeczne. Bilans dekady*, pod. red. Rymsza M., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
3. Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2009.
4. Muszalski W., *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
5. Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
6. Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Wydawnictwo KiW, Warszawa 1966.
7. Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
8. *Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Kołobrzeg za lata 2012-2016*.
9. Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, (Dz. U., 2016, poz. 930).
10. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, (Dz. U., 2016, poz. 195).
11. <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>

BUDGET ANALYSIS OF SOCIAL ASSISTANCE EXPENDITURES IN KOŁOBRZEG MUNICIPALITY

The aim of the work is to assess the level of social assistance expenditure in the municipality of Kołobrzeg. The time frame of work covers the years 2012-2016. The following research methods were used in the work: descriptive analysis, descriptive statistics methods, index methods. The data on the basis of which the budget analysis was carried out come from the Central Statistical Office (BDL), the Municipal Office of Kołobrzeg and the Commune Social Welfare Center in Kołobrzeg. The analysis points to an annually increase in expenditure on social assistance, especially in relation to expenses for commissioned tasks, while the number of beneficiaries using various forms of social assistance decreases.

Key words: municipality budget, municipal expenses, social assistance, municipality of Kołobrzeg.