

1. USŁUGI PUBLICZNE W STRUKTURACH DECYZYJNYCH SEKTORA PUBLICZNEGO

1.1. Pojęcie *usługi publicznej* w ekonomii, polityce i zarządzaniu

Ekonomia usług, a także specjaliści z zakresu zarządzania usługami definiują *usługę* jako działalność o charakterze niematerialnym, którą jeden podmiot może zaoferować drugiemu podmiotowi. Można powiedzieć, co wydaje się szczególnie istotne dla zrozumienia istoty usług publicznych, że świadczenie usług jest normalną działalnością ekonomiczną, taką samą np., jak działalność produkcyjna. *Usługę* można zdefiniować jako [Hollins, Shinkins 2009, s. 23]:

- zbiór funkcji oferowanych użytkownikowi;
- oczekiwany skutek wywołany u użytkownika.

Oferowane funkcje, a w konsekwencji działania wykonywane na rzecz użytkownika usługi muszą przyjąć postać czegoś konkretnego, spójnego, tak aby odpowiadały potrzebom i oczekiwaniom użytkownika. Usługa, aby przyniosła oczekiwany skutek, powinna pojawić się w ofercie jako konkretny produkt usługowy, który można oceniać, modyfikować, negocjować warunki nabycia itp.

Definiowanie usługi jako produktu jest powszechnie stosowane w teorii zarządzania i ekonomii usług. Gilmore [2006, s. 12] *usługę* traktuje jako produkt, czyli wytwór organizacji usługowej, np. rachunek bankowy, polisa ubezpieczeniowa, który może być produktem podstawowym lub wzbogaconym, a także wsparcie podstawowego produktu, podejmowane już po dostarczeniu tego produktu klientowi. Uzupełnieniem usługi – produktu jest czyste działanie usługowe, czyli sposób zachowania się oferenta usługi nastawiony na pomaganie klientowi lub służenie mu radą. W przypadku czystego działania można by nie mówić o produkcie, w sensie, jaki temu pojęciu nadaje ekonomia. Trudno bowiem mówić o konkretnych efektach, nakładach i wartościowaniu ekonomicznym.

Usługa występuje w dwóch postaciach – jako świadczenie zasobowe, np. pieniądze oraz jako obsługa [Flejterski *et al.* 2005, s. 45]. W pierwszym przypadku istotą usługi jest sam transfer zasobów przekazywanych użytkownikowi. Dla emeryta

rdzeniem usługi jest wysokość emerytury otrzymanej w przyobiecany terminie. Sam proces świadczenia emerytur, w tym kultura obsługi ma znaczenie drugorzędne. Podobnie jest z usługami finansowymi typu udzielanie kredytów. W przypadku usługi jako obsługi rdzeniem procesu usługowego jest profesjonalność czynności obsługowych, w tym wiedza i umiejętności oraz doświadczenie tych, którzy te czynności wykonują. Tutaj można mówić o usługach specjalistycznych. Usługi polegające na mniej lub bardziej złożonych systemach obsługowych można podzielić na [Mudie, Cottam 1998, s. 24-25]:

- materialne działania skierowane ku ciału człowieka, np. fryzjerskie, kosmetyczne, część usług medycznych;
- materialne działania skierowane na towary i inne rzeczy, np. naprawa urządzeń elektronicznych;
- działania niematerialne skierowane na ludzkie umysły, np. edukacja;
- działania niematerialne skierowane na środki niematerialne, np. usługi informacyjne.

Proces świadczenia usług oraz sama usługa jako produkt tego procesu różni się pod wieloma względami od procesu produkcyjnego i produktów – dóbr materialnych. Można więc wyróżnić cechy specyficzne procesu świadczenia usług i samych usług, ale warto także zwrócić uwagę na klasyfikację różnych dóbr i usług. Nie ma bowiem prostych podziałów, często występują twory złożone z dóbr i usług, warunkowane jedne drugimi oraz układy hybrydowe. Specyfikę usług określa się w literaturze przedmiotu wskazując najczęściej na następujące zagadnienia [Hollins, Shinkins 2009, s. 24-25]:

- materialności usług – usługi są w zasadzie niematerialne, nie można ich „dotknąć”;
- możliwości transportowania – większości usług nie da się transportować;
- możliwości przechowywania – usług nie można także przechowywać, magazynować;
- kontaktu z klientem – jednoczesność procesu świadczenia i konsumpcji usługi;
- jakości usług – wskaźniki jakości usług są na ogół jakościowe, trudniej niż w przypadku dóbr materialnych jest mierzyć i kontrolować jakość usług.

Trudności klarownego rozgraniczenia tego czym jest produkt jako dobro materialne i tego czym jest produkt usługowy wynikają z tego, że wiele produktów oferowanych różnym klientom nie jest ani czystym dobrem materialnym ani czystą usługą. W tym względzie dobrze jest przypomnieć klasyfikację dóbr, jaką swego czasu zaproponował Kotler [1994, s. 465]. Chodzi o podział dóbr według kontinuum: czyste dobra materialne – czyste, w znaczeniu niematerialnym, usługi. Między tymi dwoma skrajnymi, czystymi przypadkami istnieją jednak stany pośrednie, takie jak: dobra materialne wspierane usługami czy usługi szczególnie mocno zależne od dóbr materialnych. W tym ostatnim przypadku chodzi o usługi wymagające rozbudowanego zaplecza infrastrukturalnego, np. infrastruktury transportowej. Ma to ogromne zna-

czenie dla procesu świadczenia usług publicznych. Tworzenie nowego, np. bardziej zaawansowanego technologicznie systemu infrastrukturalnego to nie tylko kwestia techniczna czy finansowa budowy nowych urządzeń infrastrukturalnych. To także czasami trudniejsza kwestia uruchomienia systemu świadczenia usług – społecznie oczekiwanych, skutecznych, efektywnych itp.

Termin *usługa publiczna* nie jest zazwyczaj w literaturze definiowany w sposób bezpośredni i jednoznaczny. Najczęściej występuje przy okazji prezentacji różnych klasyfikacji, w ramach których pojawia się także podział na usługi rynkowe i nierynkowe, czyli publiczne. Usługa publiczna jest niejako przeciwstawiana usłudze rynkowej. Oznacza to, że w relacje usługodawca – usługobiorca wchodzi jeszcze dodatkowy podmiot, który w procesie świadczenia usługi ma do spełnienia istotne funkcje i obowiązki względem usługobiorcy. Tym podmiotem jest władza publiczna. Innym sposobem wyodrębniania usług publicznych z ogólnego zbioru usług jest określenie kryterium wyróżniającego lub uzasadniającego publiczny charakter usługi. Dla B. Kożuch i A. Kożuch [2011, s. 32-54] takim kryterium jest interes publiczny. Usługa publiczna musi mieć zdolność do realizowania interesu publicznego. Musi służyć osiągnięciu celów wyższych, ważnych dla danej wspólnoty obywatelskiej.

Usługa publiczna jest świadczeniem i/lub obsługą skierowaną do określonej grupy odbiorców gwarantowaną przez władzę publiczną. Najbardziej wyraźną i czytelną postacią gwarancji władzy publicznej jest bezpośredni transfer zasobów na rzecz użytkownika usługi. Innymi słowy, usługa publiczna to taka, za którą płaci władza publiczna. W rzeczywistości problem jest jednak bardziej złożony. Często pojawiają się udziały własne użytkownika usługi, a tym samym władza publiczna nie płaci za wszystko. Występują również sytuacje, gdzie władza publiczna rezygnuje z pobierania pewnych opłat. Samorząd gminy może zaoferować darmowe przejazdy wybranym kategoriom mieszkańców – seniorzy, kombatancki, specjalnie zasłużeni dla gminy itp. W końcu znane są również różne systemy świadczeń i obsługi, do których władze publiczne nie dopłacają, które finansują się z wkładów własnych uczestników systemu, np. niektóre systemy emerytalne czy opieki medycznej. Jednak udział władz publicznych w zorganizowaniu systemu, jego ochronie, gwarancjach przewidzianych w sytuacjach szczególnych powoduje, że systemy te można zaliczyć do usług publicznych.

Dobrym przykładem złożoności problematyki składającej się na konceptualizację usługi publicznej jest analiza systemu opieki zdrowotnej w Stanach Zjednoczonych, jakiej dokonali Porter i Olmsted Teisberg [2006, s. 33-45 i 98-105]. Dzieło to jest faktycznie próbą redefinicji systemu opieki zdrowotnej w kraju, który uchodzi za zdecydowanie preferujący różne komercyjne formy świadczenia usług zdrowotnych. Autorzy nie definiują w swej pracy wprost pojęcia *publiczna usługa zdrowotna*. Analizują cały system i liczne próby jego reformowania ukazując, jak wiele zależy od wysiłku władz publicznych, aby dobrze zorganizować i regulować system, który powinien przejść od złego modelu konkurencji o sumie zerowej do konkurencji opartej na wzroście wartości dla pacjenta (*value-based competition*). W efekcie system opieki

zdrowotnej ma nadal być zasadniczo, w przeważającej części rynkowy. Jednak skala obowiązków władz publicznych w tym systemie każe widzieć także usługi publiczne jako integralną część systemu. Rozwinięcia modelu usług zdrowotnych opartego na wartościach dla pacjentów dokonał Porter [2010] w innych opracowaniach. Przykładowo w wystąpieniu na *World Innovation Forum* w 2010 r. uwzględnił m.in. rozwiązania szwedzkie, a także podkreślił przyszłościowy problem przekształcania sfery usług publicznych, jakim już powoli staje się technologizacja.

Kluczem do interpretacji pojęcia *usługi publicznej* jest kategoria powinności władzy publicznej do świadczenia i/lub obsługi kogoś/czegoś – czynności, aktywności, wypłaty, zapewnienia, gwarancji, ochrony itp. na rzecz społeczeństwa, społeczności, wspólnoty, poszczególnych ludzi kategoryzowanych według wyróżnionych potrzeb. Usługa publiczna jest powinnością, która ciąży na władzy i/lub instytucjach (służbach) publicznych.

Powinności władzy publicznej rodzące różnego rodzaju formy służby publicznej, czyli usługi publiczne mogą przyjąć postać:

- obowiązku władzy względem niezbywalnych praw obywateli – pewne świadczenia na rzecz zbiorowości są powszechnie oczekiwane, dostarczane od pokoleń, gwarantowane zapisami konstytucyjnymi;
- zobowiązań kontraktowych – władza publiczna niejako zawiera umowy z różnymi grupami obywateli i społecznościami, świadczy usługi na życzenie, dopłaca, wspiera aktywność obywatelską;
- oferty politycznej adresowanej do wyróżnionych grup odbiorców – władza publiczna składa deklaracje z własnej woli lub pod presją żądań i nacisków, potrzebującym gwarantuje ochronę, świadczenia bezpłatne lub częściowo odpłatne.

Jeżeli władza publiczna uznaje (chce, musi uznać) pewne prawa za podstawowe, nieredukowalne prawa obywatelskie, ludzkie, socjalne itp. to tym samym bierze na siebie obowiązek gwarancji, ochrony tych praw czy też realizacji konkretnych świadczeń materialnych na rzecz obywateli. Trwałe uznanie tego typu praw, np. przez zapisy konstytucyjne, skutkuje całym kompleksem usług publicznych, które pojawiają się jako obowiązki władzy wynikające z powszechnie obowiązującego systemu prawnego. Usługa publiczna przyjmuje postać usługi prawnie gwarantowanej.

Powinności władzy publicznej występujące w formie zobowiązań kontraktowych mają charakter umowy dwu- lub wielostronnej. Sugerują one ograniczoność w czasie trwania usługi publicznej, ale też występowanie partnera, który jest nie tylko beneficjentem ale również podmiotem ponoszącym część obowiązków związanych ze świadczeniem usługi. O ile władza publiczna nie może wycofać się z powinności względem niezbywalnych praw obywateli, o tyle zobowiązania kontraktowe można traktować jako zobowiązania na z góry określony czas, lub jako umowę co do minimalnego standardu świadczonych usług. Innymi słowy, jeżeli władza publiczna dysponuje możliwościami zasobowymi, w tym finansowymi, to gwarantuje, albo określony zakres, albo określony standard usług. Druga strona kontraktu, czyli repre-

zentacja usługobiorców przyjmuje do wiadomości, że takie podwyższenie standardu usługi ma ograniczony czas trwania. Po tym czasie, albo godzi się na niższy poziom (zakres, standard) usługi, albo uzupełnia ją w inny sposób.

Kontraktowe ustalanie zakresu lub standardu usługi jest charakterystyczne dla usług publicznych organizowanych i świadczonych w strukturach samorządu lokalnego. Ustalanie poszczególnych parametrów opisujących standard usługi, takich jak cena za dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków, dopłaty do stołówek szkolnych itp. może być negocjowana według zasad i zwyczajów przyjętych w danej zbiorowości lokalnej. Ograniczony czas trwania takiego kontraktu jest oczywisty i zrozumiały dla odbiorców usługi.

Zobowiązania polityczne, jako oferta zgłaszana przez władzę publiczną mają charakter zobowiązań jednostronnych. Władza publiczna deklaruje zakres i standard świadczenia usług publicznych. Deklaracje mogą przyjąć postać oferty bezterminowej odwołującej się do retoryki niezbywalnych praw obywateli lub oferty programowej odwołującej się do możliwości zasobowych systemu i określonej doktryny polityki społecznej czy gospodarczej. Zobowiązania ofertowe zgłaszane są najczęściej w formie deklaracji politycznych, w ramach procedur organizujących życie polityczne, np. w czasie kampanii wyborczych. W tej pracy traktowane są one jako zobowiązania (powinności) władzy publicznej w takim stopniu, w jakim urzędująca władza (grupa polityczna) musi je przyjąć, bo stały się częścią świadomości zbiorowej.

Przedstawione powyżej trzy rodzaje powinności władzy publicznej nakładają się na siebie warstwowo. To co wynika z obowiązku zapewnienia ludziom (obywatelom) ich praw rodzi niejako pierwszą warstwę usług publicznych. Są to usługi nieredukowalne lub bardzo trudno dające się ograniczać. Można za to bardzo łatwo je rozszerzać. Drugą warstwę powinności i wynikających z nich usług można rozpatrywać w konwencji kontraktów i przedstawiać opcjonalnie – zakres lub standard usług warunkowany jest możliwościami zasobowymi będącymi w danym czasie w dyspozycji danej władzy publicznej. Trzecia warstwa powinności wynikających z ofert politycznych składanych różnym grupom potencjalnych użytkowników usług tworzy swoisty ferment w sferze usług publicznych, czyli dyskusje i spory na temat tego co musi być, powinno być, może być, nie musi być uznawane za usługę publiczną.

Kategoria powinności władzy publicznej skłania do wniosku, że dziedzina usług publicznych jest dziedziną rozmytą. Można określić czym jest lub na czym polega usługa publiczna. Nie można jednak wyprowadzić z tego jednoznacznego katalogu usług publicznych. To, czy jakieś świadczenie znajdzie się w katalogu usług publicznych jest wynikiem nacisków, przetargów i kompromisów politycznych. Proces politycznych uzgodnień dokonuje się z kolei w danym społeczeństwie w pewnej otoczce kulturowej – dominujące typy oczekiwań i zachowań społecznych, uznane i akceptowane idee i teorie, np. ekonomiczne, akceptowane modele konsumpcji itp. Da się tylko wskazać pomocnicze kryteria, według których można powiedzieć czy coś jest czy nie jest powinnością władzy publicznej.

Można wskazać kilka pomocniczych kryteriów określających rodzaje, charakter i zakres usług publicznych. Są to:

- charakter i specyfika dóbr występujących w systemie gospodarczym;
- interes publiczny;
- własność publiczna.

W systemie gospodarczym, w którym funkcjonuje dana zbiorowość (społeczność) występują różne typy dóbr. Dla definicji usług publicznych przydatne jest powszechnie znane w teorii ekonomii pojęcie *dóbr publicznych*. Dobra publiczne, a mówiąc dokładniej czyste dobra publiczne, charakteryzują się konsumpcją nierywalizacyjną i niemożnością wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji. Jak zauważa Stiglitz [2004, s. 151-161], nawet jeżeli jeden z tych warunków nie jest spełniony i występują nieczyste (mieszane) dobra publiczne, to pojawia się kwestia ich utrzymania, finansowania, tak aby zaspokajały potrzeby społeczeństwa. Odpowiedzialnym za dobra publiczne jest w ujęciu Stiglitz'a państwo, a szerzej, władza publiczna. Na nich buduje państwową produkcję dóbr i usług, czyli tworzy i utrzymuje sferę usług publicznych. Dobra publiczne wywołują potrzebę tworzenia i gromadzenia funduszy publicznych [Owsiak 1999, s. 24].

Bardzo przydatna do zrozumienia logiki pojawiania się usług publicznych jest klasyfikacja dóbr, którą stosuje Savas [1992, s. 45-67]. Autor dzieli dobra na:

- prywatne;
- wspólne;
- odpłatne;
- zespołowe.

Dla prezentowanych rozważań istotne znaczenie ma kategoria dóbr zespołowych. Oznaczają się one takimi własnościami, jak zbiorowe konsumowanie i niemożność wyłączenia kogokolwiek z procesu konsumpcji i tym samym wyczerpują podstawowe warunki występowania dóbr publicznych. W dodatku, trudno je także mierzyć i porcjować oraz oferować jako konkretny produkt. W przeciwieństwie do dóbr wspólnych (wolnych) trzeba ponosić nakłady na ich tworzenie. Przykładem dobra zespołowego jest bezpieczeństwo publiczne czy latarnia morska. Tego typu dobra rodzą naturalną potrzebę usługi publicznej. Warto jednak podkreślić, że samo świadczenie usługi publicznej jest kwestią wyboru społecznego lub politycznego, a nie ekonomicznego.

Dobra zespołowe w klarowny sposób kwalifikują się do organizowania na ich podstawie usług publicznych. Jednak, jak podkreśla Savas (s. 62), pewne dobra odpłatne i prywatne, takie jak żywność czy transport publiczny mogą być uznane za dobra o szczególnym znaczeniu, których konsumpcję warto zapewnić większej zbiorowości, niezależnie od możliwości płatniczych potencjalnych odbiorców. Ma się także do czynienia z wyborem społecznym lub politycznym. Do tego wszystkiego dochodzi jeszcze nowa jakościowo sytuacja w sferze dóbr wspólnych. Nadmierna eksploatacja tych dóbr, np. zasobów przyrody rodzi konieczność ponoszenia nakładów na ich ochronę czy odtwarzanie. Można to realizować w systemie usług publicznych.

Kryterium interesu publicznego odnoszone jest do potrzeb ludzkich¹. O ile interes publiczny wymaga, aby dana potrzeba zaspokojona była przez aktywność władzy publicznej, a tym samym rodzila powinność tej władzy, o tyle usługa realizująca potrzebę może zostać nazwana usługą publiczną. Innymi słowy, samo występowanie potrzeby uznanej za ważną nie wystarcza do kwalifikowania usługi ją zaspokajającej za usługę publiczną. Potrzebne jest dodatkowe, ogólniejsze uzasadnienie. Kategoria interesu publicznego (ogólnego) jest bardzo wygodnym kryterium kwalifikującym. Problem polega na tym, że dla wielu badaczy kategoria interesu publicznego jest bardzo trudna do operacyjnego ujęcia². Czasami staje się nawet swoistym wytrychem mającym uzasadnić już dokonane polityczne wybory.

Trzecim kryterium pomocniczym jest kryterium własności publicznej. Rozumowanie jest bardzo proste. Jeżeli władza publiczna dysponuje własnością (mieniem), to własność ta powinna być wykorzystana jako zasób do świadczenia usług publicznych. Innymi słowy, swoistym miernikiem oceny gospodarowania własnością publiczną jest jej efektywne wykorzystanie w procesie świadczenia usług publicznych. Taka logika nie przesądza co ma być, a co nie musi być własnością publiczną.

Usługę publiczną trzeba ściśle wiązać z władzą publiczną. Władza publiczna jest za tę kategorię usług odpowiedzialna, co nie oznacza, że musi ona zawsze być bezpośrednim, operacyjnym dostawcą usług publicznych. Pytanie o funkcje władzy publicznej w procesie świadczenia usług publicznych będzie rozpatrzone w dalszych częściach pracy. W tym miejscu trzeba ustalić sam status władzy publicznej, jako gestora usług publicznych.

Władza publiczna zorganizowana jest hierarchicznie. Nie trudno jest, w danym miejscu i czasie przypisać poszczególnym szczeblom władzy określone rodzaje usług publicznych. Hierarchiczne zależności w strukturach władzy publicznej powodują możliwość przesuwania różnych usług między szczeblami i organami władzy. Zjawisko, które najczęściej można było obserwować w latach 80. i 90. XX w. oraz na początku XXI w., to np. proces decentralizacji czy dekoncentracji usług publicznych. Temu procesowi z kolei towarzyszy zjawisko (pragnienie) ograniczania zakresu usług publicznych, co związane jest z procesem deregulacji, jaki da się obserwować w wielu krajach w całym obszarze polityki państwa, w tym głównie w obszarze polityki społecznej. Gestorem usług publicznych jest suwerenna władza publiczna. Podległe jej administracyjne szczeble decyzyjne wykonują, w granicach swojej autonomii decyzyjnej, to co władza suwerenna zadekretowała i na co daje lub przyzwala dawać pieniądze. Władza suwerenna decyduje o tym co jest, co nie jest i co przestało być usługą publiczną. Status władz lokalnych i regionalnych w sferze usług publicznych

¹ Por. na ten temat: [Auby 1995, s. 8-9; Auby 1996, s. XV; Dumond 1993, s. 128].

² Kontrowersje wokół interesu publicznego towarzyszą nieprzerwanie teorii i metodologii podejmowania decyzji publicznych. Nie wdając się w szczegóły definiowania tego pojęcia przyjmujemy, że jego doprecyzowanie dokonuje się każdorazowo w sposób nie analityczny a proceduralny. Patrz [Heal 1973, s. 26-39 oraz Michaud 1976, s. 46-57].

jest pochodną polityczno-strategicznych ustaleń władzy suwerennej. Nie musi to być wyłącznie status operacyjny, sprowadzający się do prostego wykonawstwa. Niemniej jednak definiowanie rodzaju i zakresu usług publicznych należy do władzy suwerennej. Sfera usług publicznych to sfera podstawowych wydatków publicznych, a tym samym jedna z podstawowych prerogatyw władzy suwerennej.

Zamiast wyrażenia *władza suwerenna* można by pisać *władza państwowa*, gdyż suwerenem jest państwo. W przypadku takich systemów polityczno-gospodarczych, jak Unia Europejska kwestia władzy suwerennej zaczyna się komplikować. Pewne funkcje władzy suwerennej przechodzą na poziom decyzyjny władz Unii, pewne zaś pozostają przy władzy państw członkowskich. Wiele wskazuje na to, że problematyka usług publicznych będzie stałym przedmiotem zainteresowania i regulacji prawnoadministracyjnej władz Unii Europejskiej. Dzieje się tak m.in. dlatego, że sfera usług publicznych generuje duże wydatki publiczne władz lokalnych, regionalnych, państwowych i władz samej Unii. Wydatki i transfery pieniędzy publicznych na nie do końca sprecyzowaną sferę usług publicznych grożą zniekształceniem reguł i mechanizmów konkurencji w gospodarce Unii Europejskiej. Istnieją więc przesłanki regulacji sfery usług publicznych na poziomie Unii. Poza tym Unia Europejska i jej kraje członkowskie są bardzo wrażliwe na nowe rozwiązania koncepcyjne w dziedzinie zarządzania publicznego (sektorem publicznym), co wiąże się ściśle ze sferą usług publicznych, a także pośrednio dotyczy rozwijania przedsiębiorczości i budowania potencjału konkurencyjnego gospodarki Unii.

1.2. Usługi publiczne w rozwoju lokalnym i regionalnym

W ekonomii miejskiej czy ekonomii regionalnej, a także w praktyce funkcjonowania gospodarki samorządów terytorialnych, usługi publiczne rozpatrywane są najczęściej w kategoriach stałych obowiązków lub bieżących zadań publicznych. Są to albo zadania wyznaczone prawem i przyporządkowane władzom lokalnym lub regionalnym, albo obowiązki wynikające z wymagań racjonalnego gospodarowania dobrami publicznymi, za które odpowiadają władze samorządowe danego szczebla. Usługa publiczna jest raczej operacyjną formą wyrażenia zadania/obowiązku publicznego. Zorganizowany proces świadczenia usługi ma efektywnie sprzyjać realizacji zadania publicznego. Myślenie o usługach publicznych w kategoriach zadań rodzi automatycznie skojarzenia na temat wydatków na realizację tych zadań. To z kolei nie skłania do myślenia o usługach publicznych w kategoriach rozwoju. Skłania raczej do oszczędzania, minimalizowania nakładów czy uzasadniania już poniesionych wydatków.

Samorząd terytorialny jest skłonny myśleć o swoich zadaniach – usługach w wymiarze rozwoju i inwestowania w rozwój sfery usług publicznych. Jednak struktury

zwierzczenie administracji rządowej są raczej skłonne kontrolować i limitować wydatki na usługi publiczne. Kontrola ma uzasadnienie w sensie racjonalności makroekonomicznej, gdy polityka gospodarcza państwa podejmuje rozstrzygnięcia co do kierunków alokacji środków publicznych oraz w sensie racjonalności mikroekonomicznej, czyli co do efektywności wydatków samorządowych [Bailey 1999, s. 83-98]. Sfera usług publicznych, w tym usług zdecentralizowanych na poziom samorządu lokalnego i regionalnego, jest bardzo kosztowna i łatwo ją przedstawić jako sferę nadmiernych, niekontrolowanych, czy nie do końca uzasadnionych wydatków publicznych.

Usługi publiczne świadczone w strukturach samorządu terytorialnego wymagają stałego zasilania środkami budżetowymi. Idealny model zakładający, że dany poziom samorządu terytorialnego ma posiadać własne środki na finansowanie własnych usług publicznych jest nierealistyczny. Nawet gdyby traktować go jako kierunkową wytyczną – za decentralizacją zadań publicznych powinna iść decentralizacja finansów publicznych – to i tak nie osiągnie się w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości zadowalającego poziomu zbieżności na linii zadania własne samorządu – własne środki pokrycia wydatków. W dodatku, model taki jest niebezpieczny dla jednostek samorządu terytorialnego i samych usług publicznych świadczonych w strukturach samorządowych. Powoduje on, że w przetargowych układach planowania budżetowego pojawią się mało merytoryczne debaty o „kosztownych” usługach publicznych i niegospodarnym samorządzie ale też, o chronicznym niedofinansowaniu czy zapaści danego sektora usług publicznych.

Rozważania o usługach – zadaniach samorządowych i związanych z nimi wydatkach muszą uwzględniać wymiar rozwoju zdecentralizowanych usług publicznych, co rodzi dwa pytania, a mianowicie:

- o uzasadnienie potrzeby inwestowania w rozwój usług publicznych na poziomie samorządowym;
- o rolę usług publicznych w rozwoju lokalnym i regionalnym.

Trudność odpowiedzi na pierwsze, pozornie bardzo proste pytanie polega na tym, że łatwo jest odpowiedzi uzasadniać kryteriami społecznymi typu – mieszkańcom się należy, mieszkańcy tego oczekują, lub kryteriami środowiskowymi – dojdzie do nieodwracalnego zniszczenia wartości przyrodniczych. Poprawna odpowiedź musi dążyć do zmiany logiki myślenia o wydatkach na usługi publiczne. Ta zmiana logiki myślenia polega na przedstawieniu wydatków jako inwestycji w rozwój³. To nie jest kwestia terminologiczna czy retoryczna. Pokazanie usług publicznych, jako warunkujących lub wspierających rozwój kapitału ludzkiego, środowiskowego czy kulturowego danego terytorium w wymiarze lokalnym czy regionalnym, to fundamentalna zmiana myślenia o zadaniach publicznych samorządu. To właśnie przedstawienie zadań publicznych jako usług, które mają swoje finalne przeznacze-

³ Najwyraźniej jest to widoczne i w literaturze podkreślane w dziedzinie edukacji, gdzie łatwo wykazać efekt w rozwoju kapitału ludzkiego i rolę władz publicznych w inwestowaniu w kapitał ludzki. Por. [Gruber 2011, s. 307-311].

nie i miejsce w rozwoju miast i regionów. To także pokazanie mierzalnych efektów rozwojowych i efektywności nakładów inwestycyjnych. W przypadku kapitału ludzkiego, jako ważnego czynnika rozwoju regionalnego usługi edukacyjne są najczęściej łączone z procesem uczenia się i w dalszej kolejności z regionami uczącymi się [Meulemeester, Rochat 2000, s. 345-384].

Miasta czy regiony uczące się, kreatywne, inteligentne (w rozumieniu angielskich terminów – *smart cities, smart regions*) to o wiele szersze zagadnienie niż organizacja i rozwój usług edukacyjnych. Warto podkreślić myślenie kategorią usług specjalistycznych, usług wyższego rzędu, które same w sobie są kreatywne, inteligentne, uczące się i tworzące nową wiedzę itp. Procesy uczenia się w przestrzeni regionu przebiegają na różnych poziomach i oparte są na różnych kapitałach obecnych w różnych obszarach funkcjonalnych regionu [Klasik, Kuźnik 2008, s. 97-115]. W niemałej części o wielkości kapitału ludzkiego, kulturowego czy organizacyjnego regionu decyduje jego system usług publicznych. Kreatywne miasto to nie tylko klasa kreatywna i kreatywne przemysły w rozumieniu sektorów wytwórczych czy usług rynkowych. To także kreatywne usługi publiczne wspierające procesy innowacji społecznych i twórców kultury [Kuźnik 2008, s. 13-23]. Procesy uczenia się, kreatywności, tworzenia wiedzy i nowej kultury wymagają także nowych form kontaktów między różnymi aktorami z biznesu, sektora publicznego, sektora obywatelskiego i miejsc dla tych kontaktów. Miejsca takich kontaktów można rozpatrywać w konwencji środowisk, jako środowiska kreatywności [Landry 2000, s. 133 i 140-142] lub jako areny wiedzy w mieście [*Urban Knowledge...* 2009, s. 14 i 35-39]. Miejsca (areny) kontaktów mogą powstać w miastach dysponujących odpowiednimi kapitałami innowacji i kreatywności. Tutaj zacierają się granice między tym co publiczne i tym co prywatne. Warto jednak zwrócić uwagę, że udział usług publicznych w sferze innowacji i kreatywności jest niezbędny. Co więcej, niedowład usług publicznych może okazać się swoistą kulą u nogi miast czy regionów innowacyjnych, inteligentnych, kreatywnych.

Pytanie o rolę usług publicznych w rozwoju lokalnym i regionalnym jest zasadniczo kontynuacją odpowiedzi na pierwsze pytanie. Istnieją bowiem metodyczne trudności wyliczenia efektywności nakładów inwestycyjnych w usługach publicznych. W „twardych” usługach komunalnych, np. w dziedzinie gospodarki odpadami czy gospodarki wodno-ściekowej można poradzić sobie z szacowaniem efektów i efektywności. Natomiast w „miękkich” usługach społecznych, np. w ochronie zdrowia czy kulturze o wiele trudniej jest nie tyle szacować efekty, co przekonać czynniki decyzyjne dokonujące alokacji środków inwestycyjnych, że warte finansowania są inwestycje, które poprawią stan zdrowia mieszkańców i w przyszłości spowodują spadek zapotrzebowania na usługi zdrowotne. Tutaj często powraca się do łatwiejszych uzasadnień typu „mieszkańcom się należy”. Uzasadnienie inwestowania w usługi publiczne dobrze jest przedstawić w perspektywie rozwoju miejskiego i regionalnego rozumianego jako rozwój wielowymiarowy, integralny. Jest to wzmocnienie argu-

mentacji na rzecz usług publicznych przedstawianych jako ważny segment gospodarki miasta czy regionu, jakkolwiek usługi publiczne występują jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego.

Rozpatrywanie rozwoju lokalnego i regionalnego jako rozwoju integralnego oparte jest na dwóch założeniach:

- rozwój ma charakter wielowymiarowy i różne wymiary – gospodarczy, społeczny, środowiskowy, przestrzenny itp. – składają się na syntetyczny efekt rozwojowy;
- poszczególne wymiary rozwoju mają różną siłę oddziaływania i zajmują różne miejsca w logice procesu rozwoju.

Stwierdzenie, że rozwój lokalny i regionalny ma charakter wielowymiarowy jest ważne, gdyż istnieje często zwyczaj nadmiernego przywiązywania się do jednego wymiaru i traktowania go jako ważniejszego od innych. Tak dzieje się często z wymiarem środowiskowym, który chce się traktować jako wymiar wyznaczający „bezdyskusyjne” warunki rozwojowe innym wymiarom lub z wymiarem ekonomicznym, przez który władze samorządowe widzą szybkie i oczekiwane efekty rozwojowe, takie jak miejsca pracy, dochody lokalne, ekonomiczne efekty mnożnikowe. Zasada integralności rozwoju zakłada konieczność traktowania poszczególnych jego wymiarów jako równoprawne. Oznacza to, że każdy wymiar ma swoje prawo istnienia i powinien być analizowany z uwzględnieniem i rozumieniem jego wewnętrznej logiki oraz miejsca w trajektorii rozwojowej.

Problem z integralnością rozwoju polega na tym, że poszczególne jego wymiary mają różny status w strukturze logicznej procesu rozwojowego. Jedne wymiary można uznać za motoryczne inne za wynikowe, zależne od innych. Jedne mogą być silne i agresywne w stosunku do innych, inne wymagające ochrony. Zasadzie integralności rozwoju musi odpowiadać zasada integracji procesów rozwojowych, której najpełniejszym wyrazem jest m.in. filozofia rozwoju zrównoważonego lub inaczej, sustensywnego. Filozofia rozwoju sustensywnego opiera się na założeniu, że jeden z wymiarów rozwoju, a mianowicie środowiskowy jest bardziej wrażliwy na różne zagrożenia, zależny od tego co będzie dziać się w innych wymiarach i wymaga wzmocnienia czy to przez odpowiednie potraktowanie w polityce rozwoju czy też stałe uwzględnianie w systemach zarządzania rozwojem. Sustensywność bez uwzględnienia zasady integralności rozwoju może prowadzić do swoistego nadwarstościowania uprzywilejowanego wymiaru rozwoju. Uwzględnienie integralności w koncepcjach rozwoju sustensywnego można uzyskać przez wprowadzenie, tak jak to m.in. uczynił Gouttebel [2003, s. 212-220], *interface*'u między poszczególnymi wymiarami. Można wtedy ustalić co powinno się uzyskać przez połączenie parami poszczególnych wymiarów rozwoju.

Inną, bardzo ważną kwestią rozwoju lokalnego i regionalnego jest jego terytorialny charakter. Terytorialność rozwoju odnoszona do takich systemów przestrzennych, jak miasta czy regiony wydaje się na pierwszy rzut oka zagadnieniem trywialnym. Rzecz jednak w tym, że nawet przy rozpatrywaniu procesów rozwo-

owych w systemach przestrzennych przestrzeń konkretna może być uwzględniana z daleko idącym uproszczeniem. Staje się wtedy pewnym warunkiem, czynnikiem dodatkowym, specyficznym rozwoju. Wołanie o pełne uwzględnienie „terytorium” w rozwoju lokalnym i regionalnym ma już swoją historię. Jest ono widoczne w wielu „starych” teoriach czy koncepcjach teoretycznych rozwoju w systemach przestrzennych, np. w teorii rozwoju spolaryzowanego. Za pioniera terytorialnego podejścia do rozwoju lokalnego i regionalnego uznaje się Aydalota, w tym głównie jego stwierdzenia o niedostateczności funkcjonalnego modelu rozwoju czy potrzebie zerwania z logiką funkcjonalną organizacji życia gospodarczego i zastąpienia jej terytorialną wizją rozwoju [Aydalot 1985, s. 108-109]. Teoretyczne koncepcje terytorializacji rozwoju implikujące m.in. wzrastającą rolę samorządów terytorialnych, współpracę różnych szczebli, rozwijanie się różnych form partnerstwa pojawiły się zdaniem Pietrzyk już w połowie lat 80. XX w. w europejskiej polityce regionalnej [Pietrzyk 2011]. W terytorialnym paradygmacie rozwoju pojawia się „terytorium” jako podmiotowe ujęcie przestrzeni. Terytorium jest przestrzenią aktorów, miejscem, z którym akto- rzy identyfikują się, które współtworzą [Jewtuchowicz 2005, s. 63-71]. W nowych koncepcjach rozwoju terytorialnego terytoria występują jako miejsca „produkcji społecznej” stanowiącej podstawę rozwoju regionów [Jean 2008, s. 283-313]. Terytorium nie jest dane z góry, jest zawiązywane i zmieniane przez aktorów. Jest zbiorowym wytworem społeczno-ekonomicznym [Pietrzyk 2000, s. 49]. Nie ma jednego terytorium miasta czy w mieście. Jest wiele terytoriów występujących w różnej formie, np. w formie środowisk innowacyjnych. We współczesnej gospodarce, czyli gospodarce wiedzy i gospodarce kreatywnej terytorium musi być zdolne do dostarczania wiedzy i umiejętności, do definiowania swoich wartości, reguł i norm i w pewnym sensie technologicznego przekształcenia otoczenia [Grefe 2002, s. 96-97]. Nowe koncepcje rozwoju terytorialnego definiujące w nowy sposób terytorium niejako automatycznie przywiązują duże znaczenie do terytorialnego *governance*. Terytorium wyznacza bowiem nowe reguły i struktury rządzenia.

Rozwój terytorialny odnoszony do „urzędowego” poziomu lokalnego i regionalnego dotyczy wszystkich sektorów gospodarki i wszystkich wymiarów rozwoju. Samorządowe usługi publiczne rozpatrywane w kategoriach rozwoju mają swoje różne wymiary i swoje terytoria. Wynika to z tego, że stanowią bardzo duży i różnorodny zestaw usług – społecznych, środowiskowych, związanych z ochroną dziedzictwa kultury, dla biznesu i obsługi procesów gospodarczych, jakkolwiek każda dziedzina samorządowych usług publicznych ma także swoje różne wymiary. Szkoła, szpital, teatr to nie tylko urządzenia do świadczenia określonych usług, ale także miejsca aktywności gospodarczej, oddziaływań środowiskowych itp. W analizie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego usługi publiczne mogą być traktowane jako:

- funkcja egzogeniczna miasta czy regionu;
- warunek rozwoju innych, ważnych dziedzin aktywności;
- czynnik sprawczy rozwoju;

- instrument polityki rozwoju lokalnego czy regionalnego.

Usługi publiczne bardzo czytelnie wpisują się w procesy rozwoju lokalnego i regionalnego, jeżeli dają się przedstawić jako funkcja egzogeniczna i integralny składnik bazy ekonomicznej miasta lub regionu. Dotyczy to usług publicznych mających status usług specjalistycznych wyższego rzędu i znaczenia ponadlokalnego czy ponadregionalnego. Dobrym przykładem są specjalistyczne usługi medyczne lub kulturalne. Kompleks kliniczny czy klaster muzyczny można z pewnością, nawet w mieście o wysokiej randze w strukturze osadniczej, traktować jako funkcję egzogeniczną miasta. Rozwój tej funkcji będzie składową rozwoju miejskiego. Jeżeli usługi specjalistyczne zamykają się w haśle usługi poziomu samorządowego, to sprawa jest prosta. Różne, późniejsze kwestie związane z wyznaczeniem koncepcji i instrumentów polityki rozwoju tych usług, a także koncepcji i metod zarządzania usługami dają się łatwo dopasować do logiki zadań publicznych, w tym zadań własnych samorządu.

Problem pojawia się w przypadku specjalistycznych usług publicznych, które są częścią bazy ekonomicznej miasta, obszaru metropolitalnego czy regionu, a nie odpowiadają wprost strukturze zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Muszą być analizowane jako składowa rozwoju lokalnego czy regionalnego, ale mogą być także rozpatrywane jako składnik polityki i zarządzania rozwojem jednostek samorządowych. Jest to szczególnie ważne w obszarach metropolitalnych, gdzie rozwój jest przede wszystkim oparty na specjalistycznych usługach rynkowych i publicznych, które generują efekty mnożnikowe także w sferze usług [*Priority Sector Report...* 2009; Smętowski *et al.* 2008, s. 10-13]. . Takie dziedziny specjalistycznych usług, jak szkolnictwo wyższe czy badania naukowe faworyzują rozwój regionów silnych i mogą pogłębiać zróżnicowania regionalne [Gorzela 2004, s. 37-72]. Władze samorządowe nawet w ujęciu czysto analitycznym nie mogą w rozważaniach o rozwoju pominąć istotnej części swojej bazy ekonomicznej, nawet gdyby założyć, że na taką część, jak specjalistyczne usługi publiczne typu państwowe szkoły wyższe lub szpitale kliniczne nie mają bezpośredniego wpływu i nie mogą przeznaczać w swoich budżetach środków na takie usługi. Brak odpowiedniości danej specjalistycznej usługi w strukturze zadań własnych samorządu nie oznacza, że nie można z poziomu danej jednostki samorządu terytorialnego taką usługą zarządzać i względem niej prowadzić polityki rozwoju⁴. W dziedzinie państwowego, uniwersyteckiego szkolnictwa wyższego jest wiele przykładów prowadzenia przez samorząd terytorialny, w tym lokalny, mądrej polityki rozwoju na swoim terenie „nie swoich” usług publicznych. Samorząd terytorialny ma do dyspozycji wiele instrumentów związanych z przekazywaniem mienia komunalnego na rzecz uniwersytetów i rozbudową infrastruktury komunalnej obsługującej uniwersytety czy też prowadzeniem wspólnych projektów

⁴ Analiza strategii rozwoju regionu czy dużych gmin miejskich pokazuje wyraźnie, jak wiele w sferze polityki rozwoju i zarządzania usługami publicznymi może samorząd terytorialny. Jako przykłady mogą posłużyć strategii rozwoju woj. śląskiego i jego gmin, w których autor pracy brał udział jako moderator, ekspert lub konsultant. Na ten temat por. [Klasik, Kuźnik 2010, s. 17-32].

rozwojowych. Część wymienionych sposobów kształtowania rozwoju jest już nie tylko polityką rozwoju, ale regularnym zarządzaniem lokalnym otoczeniem szkolnictwa wyższego w mieście.

Bardzo często samorządowe usługi publiczne i ich zaplecze infrastrukturalne dają się łatwo wpisać w trajektorię rozwojową, jako warunek rozwoju innych, ważnych segmentów gospodarki miasta czy regionu. Myślenie oparte jest na założeniu, że istota i rdzeń rozwoju lokalnego i regionalnego leży gdzie indziej, np. w przemyśle, handlu, usługach biznesowych. Rozwoju jednak nie będzie, jeżeli w sferze usług publicznych czegoś ważnego, nowego, nowoczesnego zabraknie lub sfera usług publicznych będzie funkcjonować niesprawnie i w efekcie zacznie kształtować negatywny wizerunek miasta lub regionu. Najlepszym przykładem jest transport publiczny i infrastruktura transportowa, która w przeważającej części jest publiczna, chociaż nie zawsze mieści się w puli własności samorządowej typu drogi gminne, powiatowe lub wojewódzkie. Transport w systemach terytorialnych pełni wiele funkcji. Na tym tle infrastruktura transportowa bywa traktowana jako coś co trzeba rozbudowywać, bo jest podstawą procesów rozwojowych.

W usługach publicznych opartych na rozbudowanych systemach infrastrukturalnych i traktowanych jako warunek rozwoju występuje skłonność do traktowania tej sfery usług jako niezbędnych za wszelką cenę. Tu, obok poprawnego rozumowania dotyczącego czynników i warunków rozwoju lokalnego i regionalnego, wchodzi często argumentacja „społeczna” ogłaszająca, że usługi publiczne, a raczej systemy infrastrukturalne dla tych usług muszą być, muszą się znaleźć pieniądze na ich rozwój, samorząd terytorialny ma na to za mało środków itp. Pojawia się także nowa i w pewnym sensie nowoczesna argumentacja bazująca na klasycznej już kategorii atrakcyjności lokalizacyjnej. Nowe badania pokazują, że dla dużych inwestorów strategicznych nowoczesna infrastruktura transportowa oraz informacyjna to ciągle najważniejsze czynniki atrakcyjności lokalizacyjnej, przyciągające inwestorów zewnętrznych do miast i regionów [Crozet, Lafourcade 2009, s. 96-91]. Do tego zaczyna dochodzić nowoczesna infrastruktura kultury i nowe kompozycje przestrzeni miejskich oparte na bardzo oryginalnych w swym wyrazie artystycznym, obiektach kultury. Często łączy się to z procesami rewitalizacji miast przez generowanie nowych wartości miejskich jako wyraz wzrostu siły konkurencyjnej miasta [*Competitive Cities...* 2006, s. 21]. Są to jednak bardzo kosztowne przedsięwzięcia publiczne, za którymi nie zawsze idzie koncepcja funkcjonowania sfery usług, które taka infrastruktura ma uruchomić.

Samorządowe usługi publiczne można traktować jako jeden z czynników sprawczych rozwoju lokalnego i regionalnego. Oznacza to, że rozwój usług publicznych jest z definicji składową rozwoju lokalnego czy regionalnego. Usługi te tym samym można wpisać w ogólny mechanizm rozwoju. Logika myślenia jest w tym przypadku nastawiona na pokazanie usług publicznych jako generujących procesy rozwojowe czy kreujących terytorium. Usługi publiczne jako ważny zasób lokalny są generycznymi lub specyficznymi czynnikami rozwoju [Jewtuchowicz 2010,

s. 3-19]. Usługi, w tym samorządowe usługi publiczne, świadczą o atrakcyjności danego terytorium, oferują podaż czegoś co jest potrzebne lub wręcz niezbędne innym podmiotom gospodarczym. Warto więc zainwestować w coś co przyciąga, przynosi efekty zewnętrzne i w sumie warunkuje rozkręcanie się mechanizmu rozwojowego lub przynajmniej hamuje procesy negatywne – peryferyzację, delokalizację itp. W tym mechanizmie usługi publiczne pojawiają się *explicite* lub *implicite* jako coś co się opłaca, nawet pośrednio, co przyniesie *per saldo* korzyści dające się odnotować w różnych wymiarach rozwoju. Pomocne jest też w tym przypadku klasyczne rozumowanie w kategoriach efektu mnożnikowego, a same usługi publiczne traktowane są jako integralna składowa rozwoju, a nie tylko uciążliwy, bo kosztowny warunek rozwoju innych dziedzin.

W polityce rozwoju lokalnego czy regionalnego usługi publiczne są najczęściej traktowane jako instrument polityki. Są wtedy postrzegane jako część szeroko rozumianej infrastruktury rozwoju, która powinna być, aby rozwój miał miejsce, był szybszy, dawał lepsze rezultaty itp. Takie rozumowanie zakłada, że usługi publiczne traktuje się jako warunek rozwoju. Gdyby jednak usługi publiczne potraktować jako czynnik sprawczy i składową rozwoju lokalnego i regionalnego, to w wymiarze polityki rozwoju musi się pojawić pytanie o te usługi jako cel rozwoju. Rozwój usług publicznych jako cel polityki może być ujęty na różne sposoby. Warto podkreślić jest tylko to, że awansowanie usług publicznych do sfery rozstrzygnięć aksjologicznych wiąże się z pewną formą ich legalizacji jako trwałego składnika gospodarki samorządowej, składnika, w który warto inwestować.

1.3. Usługi publiczne w regulacjach i polityce Unii Europejskiej

Unia Europejska jest w trakcie budowania podstaw wspólnego rynku w dziedzinie usług. Punkt ciężkości jej zainteresowań jest wyraźnie przesunięty w kierunku usług rynkowych. W tym względzie regulacje znajdują się już w samym traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli Traktacie Lizbońskim oraz w dyrektywie usługowej z grudnia 2006 r. [*Świadczenie usług...* 2010] Unia Europejska jest także zmuszona na wiele sposobów zajmować się problematyką usług publicznych. Wiele wspólnotowych regulacji prawnych, bezpośrednio i pośrednio dotyczy sfery usług publicznych, co głównie odnosi się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Z powodów zasadniczych, rzecz by można konstytucyjnych, UE nie chce bezpośrednio ingerować w politykę i organizację usług publicznych, gdyż jest to domena aktywności państw członkowskich. Już sama dyrektywa usługowa z 2006 r. wyłącza spod jej działania wiele usług publicznych. Należą do nich m.in. niektóre usługi transportowe i administracyjne oraz usługi zdrowotne i społeczne związane z budownictwem [*ibidem*].

Istnieje jednak kilka ważnych powodów, dla których UE wypowiada się w sprawach usług publicznych. Do tych najważniejszych należą:

- uporządkowanie funkcjonowania europejskiego rynku usług;
- doprecyzowanie warunków udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich;
- rozwijanie idei europejskiego modelu socjalnego;
- dookreślenie, przez usługi publiczne, spójności społecznej i terytorialnej;
- dokonanie podziału obowiązków między państwa członkowskie i władze Unii.

Europejski, wspólny, jednolity rynek usług dopiero się tworzy. Trwają w tym względzie dyskusje i spory polityczne. W podstawowym zakresie jednolity, europejski rynek usług dotyczy usług komercyjnych (rynkowych). Nie można z niego wyłączyć usług publicznych. Już jednak na etapie przygotowywania założeń koncepcyjnych w sprawie usług publicznych, w Białej Księdze usług publicznych pojawiły się kłopoty definicyjne [Biała Księga... 2004]. Termin *usługa publiczna* jest co prawda powszechnie używany w literaturze światowej, np. francuskiej (*le service public*) czy angielskiej (*public service*) ale znaczenie, jakie w poszczególnych krajach przypisuje się temu pojęciu jest różne. Biała Księga wyróżnia dwie kategorie usług publicznych⁵:

- usługi użyteczności publicznej – usługi rynkowe i nierynkowe usługi użytku publicznego, które podlegają zobowiązaniom publicznym;
- usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym – podlegają określonym obowiązkom publicznym, np. transport, poczta energetyka.

Powyższy podział zakłada bardzo szeroką interpretację usług publicznych. Tam gdzie pojawia się użyteczność publiczna czy interes publiczny już można myśleć kategorią obowiązku czy powinności władzy publicznej, a tym samym można przypuszczać, że ma się do czynienia z usługami publicznymi. Jest to bardzo dobry, bo rozszerzający a nie zawężający sposób myślenia u usługach publicznych. Swowista niejasność definicyjna usług publicznych tym bardziej uzasadnia ich ujmowanie w ogólnym europejskim modelu usług. Usługi publiczne mają jednak swoją specyfikę – można łatwiej uzasadniać ingerencję władz publicznych w ich funkcjonowanie. Co więcej, w większości krajów UE ingerencja ta jest zbyt duża i przestarzała, nie odpowiadająca nowym ideom i koncepcjom zarządzania publicznego.

Polityka jednolitego, europejskiego rynku usług wymaga kontroli pomocy publicznej w sferze usług. Unia Europejska ma już wypracowane procedury regulacji pomocy publicznej. Odnoszą się one do działalności gospodarczej i przedsiębiorstw, w tym do przedsiębiorstw publicznych, których działalność jest czasami trudna do podzielenia na publiczną i niepubliczną (rynkową) [Dudzik 2002, s. 170-171]. Niemniej jednak sfera usług publicznych niejako z definicji zakłada prawo korzystania ze środków publicznych. Nie można zakazać transferu środków publicznych do

⁵ To co w Białej Księdze, w tłumaczeniu polskim nazwane jest usługami użyteczności publicznej nazywane jest częściej usługami w interesie ogólnym, albo usługami społecznymi w interesie ogólnym. Por. [Reforma zasad UE... 2011].

usług publicznych. Można jednak ten proces monitorować i kontrolować. W pierwszej kolejności wymaga to pewnego europejskiego ujednoczenia zasad finansowania świadczenia usług publicznych w poszczególnych państwach członkowskich oraz promowania komercjalizacji i prywatyzacji w sferze usług publicznych. Komercjalizacja i prywatyzacja w usługach publicznych to już przyjęcie pewnej orientacji polityczno-doktrynalnej. W takich dziedzinach, jak energetyka, transport czy usługi pocztowe, a więc w usługach kategorii ogólnego interesu gospodarczego istnieje już prawo wspólnotowe, które określa jednolite zasady funkcjonowania na europejskim rynku i zdecydowanie faworyzuje rozwiązania rynkowe, w tym konkurencję różnych operatorów usług⁶. Z usługami użyteczności publicznej o charakterze społecznym problem jest o wiele trudniejszy. Takie usługi, jak ochrona zdrowia czy edukacja są społecznie bardzo wrażliwe. W tego typu dziedzinach nie jest łatwe do zdefiniowania ujednoczenie europejskie. Od razu pojawiają się „trudne” pytania typu: do jakiego standardu? przy jakiej, europejskiej redystrybucji środków? Pytania te dotyczą już europejskiego modelu socjalnego.

Usługi publiczne (użyteczności publicznej), szczególnie o charakterze społecznym, są powszechnie postrzegane jako pewna wartość europejska. Często wyraża się to w takich terminach, jak europejski model socjalny czy Europa Społeczna. W każdym kraju UE występują zdecydowani obrońcy tego typu wartości. Argumenty innego charakteru, także powszechne, takie jak konieczność oszczędzania, w tym redukcji wydatków na usługi społeczne, potrzeba innych, bardziej przedsiębiorczych metod zarządzania tymi usługami, są przyjmowane tylko do pewnego stopnia. W uproszczeniu rzecz ujmując, zmiany są możliwe, ale bez rezygnacji z europejskiego modelu socjalnego. W rzeczywistości, w wielu państwach członkowskich występują obecnie różne i bardzo ciekawe podejścia zakładające stosowanie nowych metod narzędzi zarządzania usługami publicznymi, w tym zarządzania przedsiębiorczego. Na poziomie Unii Europejskiej będą w przyszłości pojawiać się działania ujednoczające europejski model socjalny.

Usługi publiczne jako usługi społeczne w interesie ogólnym są według Traktatu Lizbońskiego zasadniczo domeną działania państw członkowskich UE [*Lizbon Treaty...* 2007]. Jednym z istotnych powodów, dla którego władze Unii będą w przyszłości interesować się tymi usługami jest kwestia spójności społecznej i terytorialnej. Jak dotąd, Unia Europejska nie jest przygotowana do sformułowania przepisów prawa wspólnotowego, które mogłyby ustanawiać wspólny rynek usług publicznych. Zasada spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej jest traktatowa. Spójność społeczna jest w podstawowym zakresie wyznaczana przez dostępność do usług publicznych typu społecznego. Duże dysproporcje w dostępności do usług społecznych, nie tylko między krajami, ale także regionami UE, obniżają spójność społeczną całej Unii. Wywołać to może dość szybko zjawisko migracji za tymi usługami do państw

⁶ Najlepiej pokazuje to dokument Komisji Europejskiej pt. [*Przewodnik...* 2010].

i regionów, gdzie dostępność do usług społecznych jest znacznie lepsza. Łatwość migracji za usługami będzie tym większa im szybciej będzie się rozwijać jednolity, europejski rynek usług. W efekcie nadmierne migracje za usługami wpłyną negatywnie na spójność terytorialną Unii.

Zainteresowanie władz Unii Europejskiej usługami publicznymi sprowadza się przede wszystkim do rozgraniczenia odpowiedzialności między Unią jako całością a państwami członkowskimi. Unia, według Białej Księgi, nie chce wyręczać w tym względzie państw członkowskich ani też przyjmować na siebie nowe obowiązki. Zamierza umożliwić działanie władz publicznych blisko obywateli, szanować różnorodność rozwiązań i uwarunkowania lokalne, dbać o transparentność sfery usług użyteczności publicznej. Biała Księga wielokrotnie mówi o konieczności prowadzenia regularnego monitoringu krajowego i europejskiego usług użyteczności publicznej, głównie dla zagwarantowania praw użytkowników usług, zapewnienia wysokiego poziomu jakości i bezpieczeństwa oraz powszechnego dostępu do usług. Biała Księga w sposób rozstrzygający stwierdza konieczność pełnego usankcjonowania użyteczności publicznej w usługach zdrowotnych i socjalnych oraz konieczność osiągania celów na konkurencyjnych rynkach otwartych. Występuje wyraźne odwołanie się niejako do rdzenia europejskiego modelu socjalnego, ale też wola kontynuowania rozwiązań polityczno-doktrynalnych przyjętych przy budowaniu jednolitego rynku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

W dyskusjach dotyczących europejskiego rynku usług, usługi publiczne próbuje się czasami konfrontować z pojęciem *usługa uniwersalna*. Zaczęto je używać już po szczycie w Amsterdamie w 1997 r. Chodzi głównie o konfrontację sfery usług publicznych z rynkiem międzynarodowym [Auby 1996, s. 202-203]. Greffe [1999, s. 19] widzi konieczność rozróżnienia między usługą publiczną a usługą uniwersalną w trzech płaszczyznach:

- u podstaw usługi publicznej leżą kryteria polityczne, usługę uniwersalną definiują czynniki ekonomiczne;
- usługa publiczna odnosi się do sektora rynkowego lub nierynkowego, zaś usługa uniwersalna do sektora (już !) rynkowego;
- usługa publiczna jest zasadniczo adresowana do gospodarstw domowych, a usługa uniwersalna do przedsiębiorstw.

Pojęcie *usługi uniwersalnej* zakłada pewnego rodzaju uporządkowanie „przestrzeni usług”. W tej przestrzeni usługi publiczne odnoszą się już wyłącznie do tego co nie może być lub nie chcemy, żeby było rynkowe. Cała reszta ma być po prostu normalnym segmentem gospodarki rynkowej. Operowanie kategorią usługi uniwersalnej zakłada także separację i klarowne rozgraniczenie funkcji regulatora usługi, którym jest władza publiczna i funkcji operatora usługi, którym nie musi być władza publiczna. Jest to szczególnie istotne dla organizacji procesu świadczenia usług publicznych. Funkcje operacyjne może realizować podmiot sektora prywatnego lub sektora pozarządowego (wolontariatu). Wydzielenie funkcji regulacyjnych, w tym

w zakresie finansowania usług publicznych (uniwersalnych) precyzuje również zakres powinności władzy publicznej.

1.4. Rodzaje usług publicznych

Usługi publiczne można klasyfikować na różne sposoby. Zasadniczo, każdy układ typologiczny i każda ogólna klasyfikacja usług może zostać odniesiona do usług publicznych. Rozbudowane, ciągle otwarte i dyskusyjne pozostają podziały uwzględniające poszczególne, potencjalne dziedziny usług, czyli podziały przedmiotowe. Do opisu i analizy procesu zarządzania usługami publicznymi można zaproponować następujące kryteria typologii usług publicznych:

- stopień uniwersalności usługi publicznej,
- sposób odzwierciedlenia interesu publicznego,
- zakres i szczegółowość regulowania usługi przez system prawny,
- posiadanie zaplecza w postaci własności publicznej,
- skala generowanych wydatków publicznych.

Zasady generowania różnych grup typologicznych usług publicznych przedstawia tab. 1. Druga kolumna tabeli pokazuje różne potencjalne typologie usług publicznych według przyjętego kryterium.

Pierwsze z wymienionych kryteriów typologii usług publicznych wskazuje na odbiorcę – użytkownika usługi. Istnieją usługi adresowane do wszystkich podmiotów

Tabela 1

Zasady typologii usług publicznych

Kryteria typologii	Sposób wydzielania grup typologicznych
Stopień uniwersalności usługi publicznej	Usługi powszechne/masowe – usługi elitarne (po spełnieniu zadanych kryteriów dostępności)
Sposób odzwierciedlenia interesu publicznego	Usługi niezbędne dla zachowania/przetrwania systemu – usługi podnoszące sprawność funkcjonowania systemu, w tym jakość i poziom życia
Zakres i szczegółowość regulowania usługi przez system prawny	Usługi posiadające własne, specjalistyczne ustawodawstwo – usługi funkcjonujące na podstawie ustawodawstwa ogólnego
Posiadanie zaplecza w postaci własności publicznej	Usługi wymagające specjalistycznego, własnego mienia publicznego – usługi mogące funkcjonować na bazie mienia innych podmiotów
Skala generowanych wydatków publicznych	Usługi wymagające regularnych świadczeń finansowych na rzecz usługobiorców – usługi polegające na wykonywaniu czynności administracyjnych

Źródło: Opracowanie własne (tab. 1, 2).

tworzących dany system społeczno-gospodarczy, np. usługi bezpieczeństwa publicznego lub otwarte na wszystkich pragnących z nich skorzystać, np. usługi lokalnego transportu publicznego, ale występują także usługi adresowane do wybranego, czasami bardzo wąskiego grona odbiorców, np. usługi socjalne adresowane do weteranów wojennych, żołnierzy zawodowych, zasłużonych dla miasta itp. W tym przypadku istotne są społecznie akceptowane kryteria kwalifikacji do usług. Powszechność czy uniwersalność usługi jest dość często używanym kryterium przy klasyfikowaniu usług publicznych. Wynika to z samej istoty usługi publicznej, która powinna być adresowana do szerokiego grona odbiorców.

Termin *publiczna* oznacza przeznaczona dla wielu, odpowiadająca potrzebom wielu odbiorców. Jeżeli do tego dołoży się jeszcze różne relacje między dostawcą a odbiorcą usługi oraz swobodę wyboru samego odbiorcy, czyli użytkownika usługi, to można otrzymać klasyfikację bardziej rozbudowaną, taką jaką przedstawiają w swojej pracy Opolski i Modzelewski [2008, s. 18-19]. Autorzy wyróżniają usługi:

- uniwersalne dostarczane każdemu,
- „na życzenie”,
- dla uprawnionych,
- racjonowane, bazujące na dostępnych zasobach,
- przymusowe,
- prewencyjne,
- dostępne dla wszystkich zainteresowanych, ale czasami odpłatne.

Jak z powyższego przykładu klasyfikacyjnego widać uniwersalność usług publicznych ma wiele dodatkowych odcieni i uwarunkowań. Dobrze jednak uzasadniają samą potrzebę występowania usług publicznych.

Kryterium nazwane „sposób odzwierciedlenia interesu publicznego” wskazuje na zagadnienie siły argumentacji za daną usługą. Na jednym końcu osi występują usługi, które można nazwać usługami niezbędnymi dla istnienia systemu lub jego długofalowego rozwoju, a więc usługami nieredukowalnymi, wyłączonymi z debaty publicznej na temat tego czy mają dalej istnieć czy też je wykreślić z katalogu powinności władzy publicznej. Na drugim końcu da się uplasować usługi, które mogą być, jeżeli ich funkcjonowanie da się uzasadnić kryteriami merytorycznymi, efektywnościowymi. Można także potencjalnie wprowadzić rozwiązania prywatyzacyjne, które usuwają te usługi z katalogu usług publicznych.

Usługi publiczne zawsze wymagają oprzyrządowania prawnego. Ingerencja władzy publicznej w funkcjonowanie wielu podmiotów gospodarczych, wydawanie środków publicznych, co jest niezbędne w procesie funkcjonowania usług publicznych, wymaga odpowiedniego ustawodawstwa. Rzecz jednak w tym, że część usług publicznych wymaga specjalistycznej, a czasami nawet drobiazgowej regulacji prawnej. Dzieje się tak głównie z usługami, które pociągają za sobą znaczącą redystrybucję środków publicznych, a tym samym precyzyjne zasady kwalifikacji do usług i szczegółowe przepisy kontroli wykorzystania pieniędzy publicznych.

Nadużycia, które są tu potencjalnie możliwe powodują rozrost administracyjnych struktur kontrolnych i ciągłą presję na doprecyzowujące nowelizacje przepisów prawnych. Tu ujawnia się także duża słabość administracyjnie rozbudowanych systemów usług publicznych⁷. Przykładem rozbudowanych regulacji prawnych są również usługi wysoko specjalistyczne, lub pojawiające się w ofercie jako usługi nowe. Wymagają one szczególnej ochrony, są to usługi rzadkie, adresowane do relatywnie niedużych grup odbiorców, wymagają dodatkowego wsparcia ze strony innych instytucji publicznych.

Podobnie jak w przypadku regulacji prawnych, każda usługa, także publiczna wymaga zaplecza technicznego – specjalistycznego sprzętu, lokali świadczenia usług itp. To zagadnienie pojawia się czasem w literaturze jako kwestia wydzielenia odrębnej grupy usług, np. infrastrukturalnych lub jako kwestia łączenia w jeden produkt dóbr materialnych i usług oraz materialności usług [Muddie, Cottam 1998, s. 13 i dalsze]. Część usług publicznych wymaga rozbudowanego, specjalistycznego i bardzo kosztownego zaplecza technicznego o charakterze infrastrukturalnym. Bez takiego zaplecza w ogóle nie można danych usług świadczyć. Usługi z zapleczem infrastrukturalnym można z pewnością traktować jako odrębną grupę usług publicznych.

W końcu, omawiając różne, ważniejsze kryteria typologiczne trzeba wymienić kryterium skali generowanych wydatków publicznych, czyli kryterium kosztowności usługi. Podział usług publicznych na usługi drogie i tanie jest podziałem o tyle istotnym, o ile można z niego wyprowadzić wnioski dotyczące efektywności świadczenia usług. Przykładowo, wydatki na usługi typu pomoc społeczna czy zasiłki dla bezrobotnych można zakwalifikować jako: wysokie, bardzo wysokie, za wysokie. Obniżenie wydatków może polegać tylko na obniżeniu wysokości świadczeń, czyli obniżeniu standardu usługi. Inne, administracyjne działania usprawniające, np. weryfikacje uprawnionych do korzystania z danych świadczeń, można uznać za mniej istotne. Wydatki na takie usługi publiczne, jak transport publiczny, edukację, ochronę zdrowia można obniżać na wiele sposobów zachowując istniejący standard usługi.

W literaturze przedmiotu stosowane są często bardziej zagregowane klasyfikacje usług lub omawiane tylko wybrane kategorie usług publicznych. Auby [1995, s. 9-12] proponuje podział na usługi o charakterze administracyjnym oraz usługi o charakterze przemysłowym i handlowym. Jest to podział oryginalny bardziej odpowiadający logice usług rynkowych i występujący również w regulacjach Unii Europejskiej dotyczących swobody wyboru i wolnego rynku usług. Usługi publiczne o charakterze administracyjnym według tego Autora, to te, za które odpowiedzialne są władze publiczne i one powinny zagwarantować ich świadczenie wyróżnionym

⁷ Wynika z tego czasami bardzo ostra krytyka sfery usług publicznych i domaganie się ich deregulacji. Celują w tym liberalne nurty teorii ekonomii i polityki gospodarczej, wykazując ogromne marnotrawstwo pieniędzy zużywanych przez wewnętrzne struktury systemu. Można w tym względzie przytoczyć dowody dotyczące systemu edukacji, pomocy społecznej czy mieszkalnictwa, jakie przedstawia m.in. znany ekonomista liberalny Friedman [1993, s. 166 i dalsze] oraz Friedman [1997, s. 167-193].

grupom odbiorców. Są to usługi niejako zarezerwowane dla władz publicznych i jednostek sektora publicznego. Do tego z kolei niezbędna jest regulacja prawna formalizująca zakres odpowiedzialności władz publicznych. Do usług o charakterze administracyjnym autor zalicza m.in. takie usługi, jak kulturalne, edukacyjne czy sportowe.

Drugą, w pewnym sensie uzupełniającą, kategorią usług publicznych są, według terminologii stosowanej przez tego Autora, usługi o charakterze przemysłowym i handlowym. Pod tym pojęciem Autor rozumie wszystkie usługi, które wykonują podmioty sektora publicznego na równi z podmiotami sektora prywatnego. Jeżeli np. przedsiębiorstwo komunalne świadczyłoby usługi naprawy telewizorów i istniałaby podstawa prawna do wydatkowania środków (pieniędzy) publicznych na te usługi, to można je nazwać usługą publiczną.

Istotą przedstawionej powyżej klasyfikacji usług publicznych jest podział na to, co sektor publiczny musi robić, i na to, co może robić. Powstaje więc pytanie, czy wszystko co robi sektor publiczny jest automatycznie usługą publiczną, czy też można w ramach sektora publicznego mówić o usługach rynkowych, czyli świadczonych według normalnych reguł funkcjonowania rynku i konkurencji w danym systemie gospodarczym. Uznanie, że każda usługa wykonywana przez podmiot sektora publicznego jest automatycznie usługą publiczną prowadzi do zbytniego rozszerzenia i rozmycia sfery usług publicznych. Ograniczenie zaś usług publicznych tylko do usług jednoznacznie, prawnie wymaganych i przypisanych władzy publicznej powoduje, że usługi publiczne zaczynają tracić swoje uzasadnienie ekonomiczne. Nie ma wtedy większego sensu mówić o efektywności, kosztach, oszczędnościach itp., ani zastanawiać się nad nowoczesnymi metodami zarządzania usługami publicznymi. Należałoby raczej mówić tylko o misji społecznej, wyższej użyteczności publicznej i sprawnej administracji. Rzecz w tym, że w przypadku usług publicznych warto mówić i o jednym i o drugim aspekcie funkcjonowania.

Interesujący podział usług publicznych z punktu widzenia logiki polityki rozwoju został przyjęty w brytyjskim dokumencie rządowym *Open Public Services* [2011, s. 12-13]. Podział usług publicznych na:

- indywidualne – usługi adresowane personalnie, do konkretnych osób,
- sąsiedzkie – usługi adresowane lokalnie, do wspólnot terytorialnych,
- zlecane (*commissioned services*) – usługi adresowane lokalnie lub centralnie, ale z zachowaniem jednolitych zasad w całym państwie,

wyraża sobą wolę daleko idącej decentralizacji i indywidualizacji procesu świadczenia usług publicznych. Państwo zachowuje dla siebie to co niezbędne dla sprawności funkcjonowania systemu narodowego. Reszta, choć w systemie usług publicznych, ma być kwestią odpowiedzialności poszczególnych osób (swoboda ich wyboru) oraz wspólnot lokalnych działających według reguł samorządu terytorialnego.

Powszechnie używanym terminem jest *usługa społeczna*. Pod tym pojęciem można rozumieć usługę publiczną, która jest związana z funkcjonowaniem ważnego sektora społecznego – edukacja, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp. Kryterium

ważności wyznacza polityka społeczna państwa oraz władz regionalnych i lokalnych. Usługi społeczne można uznać za ważną część usług publicznych. Innym, często używanym terminem jest *usługa komunalna*. W węższym znaczeniu termin ten odnosi się do gminy i usług świadczonych pod auspicjami władz lokalnych⁸. Chodzi o usługi, które związane są z tradycyjnie wąsko rozumianą gospodarką komunalną – transport publiczny, zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarka odpadami itp. Do usług komunalnych nie wlicza się wtedy samorządowych usług społecznych. Takie pojęcia, jak: *własność komunalna*, *przedsiębiorstwo komunalne*, zostały rozciągnięte w Polsce na wszystkie poziomy samorządu terytorialnego. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby termin *usługa komunalna* był używany w odniesieniu do usług świadczonych w ramach wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Reasumując można przyjąć, że podział usług publicznych na:

- administracyjne,
- społeczne,
- komunalne

jest dobry, chociaż nie do końca przejrzysty. Na użytek prezentowanej pracy, a więc z punktu widzenia polityki rozwoju i zarządzania usługami publicznymi, można przyjąć podział usług publicznych na:

- usługi administracyjne;
- świadczenia społeczne;
- usługi infrastrukturalne, czyli oparte na specjalistycznych urządzeniach i systemach infrastruktury gospodarczej (technicznej) i społecznej.

Na powyższy podział nakłada się podział usług ze względu na szczeble i poziomy władzy publicznej. Biorąc pod uwagę polskie realia funkcjonowania administracji publicznej można mówić o administracji rządowej oraz o administracji samorządowej – wojewódzkiej i lokalnej (gmina, powiat).

Usługi administracyjne mają charakter „czynności urzędowych” świadczonych na rzecz pojedynczych osób lub instytucji w związku z funkcjami pełnionymi przez te osoby lub instytucje, a także w związku z funkcjonowaniem większych zbiorowości – społeczeństwa, społeczności lokalnych itp. Usługi administracyjne mogą być świadczone na wniosek zainteresowanych podmiotów, np. ubiegających się o uzyskanie określonego zezwolenia czy prawa do wykonywania działalności gospodarczej lub w trybie ogólnym, przewidzianym dla pracy administracji publicznej, np. prowadzenie kontroli sanitarnej, monitoringu zanieczyszczenia środowiska. Usługi administracyjne są czynnościami władzy. Przynależą do atrybutów władzy i określają charakter i pozycję władzy publicznej w społeczeństwie. Sens usług administracyjnych bardzo dobrze oddaje francuski termin *les services régaliens*. W tym rozumieniu usługa administracyjna zaświadcza o władzy (władczości), prawie do

⁸ W taki sposób *usługa komunalna* traktowana jest w pracy [Szymanowicz 2000]. W opracowaniu [Dziarski, Kłósowski 2003] w ramach usług publicznych wyróżnia się usługi komunalne, społeczne i administracyjne (s. 9-10).

wyłączności robienia czegoś. Usługa administracyjna nie może być prywatyzowana, chociaż komercjalizowane mogą być pewne czynności operacyjne. Można np. uznać, że wydawanie specjalnych zezwoleń na jakiś rodzaj działalności gospodarczej jest zbędne i obowiązek uzyskiwania tych zezwoleń można w ogóle wyeliminować. Nie można jednak „sprzedać” prawa do wydawania tych zezwoleń firmie prywatnej. Można zaangażować firmę prywatną do obsługi klientów starających się o zezwolenia, ale zezwolenia zawsze będą wydawane w imieniu władzy publicznej.

Istotą usług publicznych o charakterze świadczeń społecznych jest transfer zasobów do wyselekcjonowanych grup odbiorców. Najczęściej chodzi o świadczenia pieniężne, czasami mogą pojawiać się świadczenia w postaci materialnej, np. sprzętu rehabilitacyjnego. Cechą charakterystyczną tych usług jest to, że często przyjmują postać rozbudowanych systemów o charakterze ogólnopaństwowym. Wydawanie znacznych sum pieniędzy w ramach danego typu świadczenia, nawet jeżeli są to samofinansujące systemy świadczeń, wymaga wsparcia ze strony władzy państwowej, rzadziej samorządowej – legislacja, organizacja systemu, kontrola gospodarki finansowej na terytorium objętym świadczeniem, najczęściej na całym obszarze kraju.

Usługi publiczne zwane infrastrukturalnymi mają charakter obsługi realizowanej na rzecz osób, wspólnot (społeczności), środowisk profesjonalnych, sektora przedsiębiorstw itp. Mogą mieć charakter usług komunalnych w tradycyjnym znaczeniu tego słowa lub usług społecznych. To co je wyróżnia, to posiadanie specjalistycznej aparatury, głównie w postaci zaplecza infrastrukturalnego, dzięki któremu można wykonywać profesjonalnie czynności – działania usługowe polegające na transporcie osób, dostarczaniu wody, odprowadzaniu ścieków, zaopatrywaniu w energię, leczeniu chorych, uczeniu dzieci itp. Ważne jest podkreślenie, że bez aparatury/infrastruktury nie można takich usług świadczyć. Tworzenie zaś takich infrastrukturalnych systemów obsługi staje się samoistnym zadaniem dla władz, bardzo często odrębnie organizowanym i finansowanym. Usługi infrastrukturalne można z pewnością zaliczyć do bardzo kosztownych. Z tego też powodu potrzebne są argumenty uzasadniające istnienie takich usług jako publicznych, czyli usług generujących duże wydatki publiczne. W tabeli 2, na przykładzie usług infrastrukturalnych sfery gospodarki samorządowej pokazano rodzaje argumentów, jakich można użyć, aby uzasadnić funkcjonowanie tych usług jako usług publicznych.

Do każdej pozycji uzasadnień można także dopisać argumenty przeciwnie, przemawiające za ograniczeniem danej usługi do niezbędnego minimum, albo nawet do jej likwidacji jako usługi publicznej. Przykładowo, istnieją na świecie miasta bez transportu publicznego, w gospodarce odpadami wiele kosztów można sensownie przerzucić na producentów odpadów, funkcjonuje od lat „agresywny” biznes międzynarodowy. Prywatne szkolnictwo i systemy ochrony zdrowia oparte na komercyjnych ubezpieczeniach zdrowotnych też mogą w świecie poszczycić się swoimi sukcesami. Dla konkretnych systemów infrastrukturalnych usług publicznych potrzebne są uzasadnienia efektywnościowe. Usługi infrastrukturalne wywołują duże wydatki

Tabela 2

Rodzaje usług infrastrukturalnych w sferze gospodarki samorządowej

Przykładowe rodzaje usług infrastrukturalnych	Uzasadnienie dla usługi (charakter oferowanych korzyści)
Zbiorowy transport publiczny	Niższe koszty przemieszczania się osób Zmniejszenie natężenia ruchu kołowego w przestrzeniach zurbanizowanych
Remonty dróg i mostów, utrzymanie czystości, w tym odśnieżanie dróg	Polepszenie warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych Podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców
Wywóz, składowanie i przetwórstwo odpadów komunalnych	Zapewnienie czystości i należytego stanu sanitarnego w przestrzeniach zamieszkania Zmniejszenie presji na środowisko Korzyści ekonomiczne utylizacji odpadów
Zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków	Łatwy dostęp do wody o wysokich parametrach użytkowych Zapewnienie czystości cieków wodnych
Utrzymanie zieleni, zadrzewienia, nasadzenia	Potencjalne tereny wypoczynku Korzyści dotyczące estetyki krajobrazu
Edukacja (wszystkie poziomy edukacyjne)	Wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży Zapewnienie powszechności wykształcenia
Ochrona zdrowia – usługi lecznicze, opiekuńcze i rehabilitacyjne	Powszechność opieki zdrowotnej Zdrowsze społeczeństwo i bardziej produktywny kapitał ludzki
Opieka/pomoc społeczna	Zapewnienie godziwych warunków życia osobom i grupom potrzebującym wsparcia
Upowszechnianie kultury, organizacja imprez kulturalnych	Rozwój społeczno-kulturalny zbiorowości terytorialnych Zwiększona chłonność społeczeństwa na innowacje
Upowszechnianie sportu, zapewnienie rekreacji	Zdrowsze społeczeństwo i bardziej produktywny kapitał ludzki
Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego	Zmniejszone koszty funkcjonowania firm, instytucji i gospodarstw domowych Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszarów bezpiecznych

publiczne. Byłoby jednak błędem rozpatrywanie tej sfery usług wyłącznie jako swoistego pożeracza pieniędzy podatników. Trafniej jest rozpatrywać usługi materialne jako jedną ze składowych kreowania kapitałów – ludzkiego, społecznego, infrastrukturalnego⁹. Usługi te są wielkim wyzwaniem dla władz publicznych szukających nowych metod zarządzania sektorem publicznym.

⁹ W tym względzie proponuje się odrębne polityki. Por. na ten temat: [Felsenstein *et al.* 2001, s. 133-190; *The Well-being of Nations...* 2001, s. 17-62].