

*Beata Filipiak**

**SZANSE I BARIERY REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH
PO WEJŚCIU POLSKI W STRUKTURY UNII EUROPEJSKIEJ
– WYBRANE PROBLEMY**

WPROWADZENIE

Potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo mają charakter nieograniczony, co oznacza, że na coraz wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego pojawiają się coraz nowsze rodzaje potrzeb, dotychczas nieznane i nie odczuwane. Należy zaznaczyć, że o ile zgłaszane przez jednostki (lub też społeczeństwo czy jego grupy) potrzeby są nieograniczone, o tyle realne możliwości ich zaspokojenia zawsze są ograniczone i podyktowane rozmiarami posiadanych funduszy i zasobów. Wynika to z ograniczoności zasobów, tj. ziemi, pracy i kapitału, gdyż oparając się na nich można wyprodukować ograniczoną ilość towarów i usług zaspokajających konkretne potrzeby zgłaszane przez społeczeństwo¹.

Powszechnie uznawane prawo ograniczonych możliwości w zaspokajaniu potrzeb człowieka i całego społeczeństwa ma charakter względny i ogólny. Oznacza to, że w ramach posiadanych zasobów – stopień zaspokojenia poszczególnych jednostek lub grup społecznych może być faktycznie zróżnicowany. Na poziom i jakość zaspokojenia potrzeb ludzkich znaczący wpływ (obok człowieka, jego postaw oraz postaw grupowych) wywiera także państwo oraz władze samorządowe. Wynika to z naturalnych cech niektórych potrzeb, jak również z realizowanej świadomie przez władze publiczne i samorządowe – polityki społecznej i kulturalnej².

* Dr hab., profesor w Katedrze Zarządzania Finansami Uniwersytetu Szczecińskiego.

¹ J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, PWE, Warszawa 1981, s. 151; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 22.

² *Elementy finansów publicznych*, red. B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001, s. 18.

Administracja publiczna dąży do zapewnienia każdemu obywatelowi przynajmniej minimalnej ilości środków utrzymania poprzez ustalenie zawartości koszyka dóbr i usług, które muszą być bezwzględnie dostępne dla wszystkich obywateli³. Ponadto jej celem jest to, aby nie dopuścić do sytuacji, w której następuje zbytne obniżenie osiąganego przez jednostkę poziomu życia⁴. Administracja publiczna, przyjmując obowiązek dostarczania dóbr publicznych i społecznych, realizuje swoje zadania w formie usług publicznych.

Istnieje szereg barier związanych z sferą finansowania realizacji usług publicznych. Natomiast wejście w struktury unijne z drugiej strony pozwala na podniesienie standardów, a niejednokrotnie wymusza zmianę dotychczasowych sposobów świadczenia usług publicznych. Celowe jest nie tylko określenie barier i zjawisk dysfunkcyjnych, ale wskazanie szans rozwoju sektora usług publicznych. Konieczne jest również poznanie mechanizmów sprzyjających zmianom w sektorze usług.

1. USŁUGI PUBLICZNE – ZAGADNIENIA TERMINOLOGICZNE

Rozgraniczenie terminologiczne pojęcia usług realizowanych przez podmioty sektora publicznego jest trudne. W literaturze przedmiotu występują zróżnicowane poglądy na ten temat. Usługami publicznymi jest system usług komunalnych, społecznych i administracyjnych, który jest skierowany na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, w których ważną rolę, z przyczyn ustrojowych, politycznych, społecznych, majątkowych, ekonomicznych, finansowych i ekologicznych, odgrywają organy administracji rządowej i samorządowej⁵.

Inny podział dzieli usługi publiczne na wykonywane przez szczebel wyższy (administrację rządową) i realizowane przez szczebel niższy (administrację władz lokalnych)⁶. Zadania wykonywane przez wyższy szczebel mają charakter centralny i dotyczą obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeń-

³ *Zadania społeczne*, red. Z. Pisz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 76.

⁴ M. Książkowski, *Bezpieczeństwo społeczne i jego zagrożenia*, [w:] *Polityka społeczna w okresie przemian*, red. A. Piekara, J. Supińska. PWE, Warszawa 1995, s. 23.

⁵ G. Dziarski, W. Kłosowski, *Usługi publiczne, w tym komunalne*, FRDL, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s. 8–9.

⁶ J. G. Head, *Public Goods and Multi-Level Government*, [w:] *Public Finance, Planning and Economic Development. Essays in Honour of Ursula Hicks*, London 1973, s. 22 i n.; W. E. Oates, *Decentralization of Public Sector. An Overview*, [w:] *Studies in Fiscal federalism*, Aldershot 1991, s. 49 i n.; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1989, s. 59 i n.

stwa, funkcjonowania administracji. Zadania wykonywane przez niższy szczebel dotyczą w szczególności edukacji, kultury, opieki socjalnej, ochrony zdrowia, wywozu odpadów⁷.

Usługi świadczone przez sektor publiczny można podzielić na nieadresowane oraz adresowane. Usługi nieadresowane są usługami *sensu stricto* publicznymi. Charakteryzują się tym, że są finansowane ze środków publicznych i skierowane do całego społeczeństwa. Usługi publiczne są więc ogólnospołeczne, niematerialne, nieadresowane, przeznaczone do konsumpcji dla ogółu społeczeństwa lub też dużych zbiorowości ludzkich. Zaliczyć do nich można obronę narodową, administrację, wymiar sprawiedliwości⁸. Usługi społeczne wchodziły w skład usług publicznych. Są kierowane do konkretnego indywidualnego odbiorcy, czyli są adresowane. Oznacza to, że tego rodzaju usługi można przypisać konkretnej osobie, a zatem istnieje możliwość określenia zakresu korzyści zarówno ekonomicznych, jak i społecznych związanych ze wzbogaceniem osobowości osób z nich korzystających⁹. Usługami społecznymi są usługi edukacyjne, ochrona zdrowia, opieka społeczna i socjalna, kultura, wypoczynek. Wspólną cechą charakterystyczną wskazanych usług jest fakt finansowania ich ze środków publicznych. Można więc wskazać, że są w gestii zainteresowania władzy publicznej. Mogą być realizowane przez władzę publiczną i jej organy lub też zlecane do wykonania pozostałym podmiotom sektora *non profit* lub też innym podmiotom w drodze umowy (zlecenia).

Z poczynionych rozważań wynika istnienie różnorodności poglądów na temat pojęcia „usługi publiczne”. Należy zgodzić się z rolą, jaką pełnią usługi publiczne w gospodarce. Są one wyrazem świadczeń ogólnodostępnych dla społeczeństwa, związanych z sferą dóbr i usług. Podstawową cechą tej grupy usług jest ich finansowanie ze środków publicznych (w części lub w całości).

Usługi publiczne są immanentnie związane z funduszami publicznymi. To powiązanie wynika z przejścia do finansowania zadań, które nie mogą być dostarczane w inny sposób niż przez władzę publiczną (rządową i samorządową). Ponadto część dóbr i usług, które mogą być finansowane z funduszy prywatnych, na skutek obowiązującej doktryny społeczno-politycznej, zawartej umowy społecznej, programu politycznego wynikającego z przyjętych założeń społeczno-politycznych czy też poziomu rozwoju gospodarczego opisanego za pomocą produktu narodowego brutto, została przeznaczona do finansowania ze środków publicznych. To założenie można

⁷ Szerzej na ten temat W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 14 i n.

⁸ M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, SGH, Warszawa 2002, s. 17.

⁹ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse sfery niematerialnej*, PWE, Warszawa 1987, s. 17.

przyjąć jako podstawową cechę usług publicznych. Można wskazać na wspólne cechy wszystkich usług, w tym i publicznych¹⁰:

- 1) nienamacalność, czyli niematerialność;
- 2) nierozdzielność, co oznacza brak oddzielenia od osoby je dostarczającej;
- 3) nietrwałość, co oznacza, że nie mogą być gromadzone i składowane;
- 4) różny w czasie popyt;
- 5) różnorodność, trudno jest dokonać ich standaryzacji.

Same usługi publiczne charakteryzują się specyficznymi cechami, wyróżniającymi je spośród wszystkich usług:

- 1) specyficznym podejściem do odpłatności za ich dostarczanie,
- 2) brakiem wykluczenia z ich konsumpcji,
- 3) przymusem konsumpcji,
- 4) naruszeniem wolności wyboru,
- 5) użytecznością publiczną,
- 6) wykorzystaniem mienia (najczęściej publicznego) do ich realizacji.

Realizacja usług publicznych wymaga szczególnego podejścia. Wynika ono z charakteru środków finansujących ich realizację, rodzaju podmiotu wykonującego usługę publiczną, cech samej usługi publicznej, jak również założeń przyjętej polityki władz publicznych w stosunku do rodzajów usług zakwalifikowanych do finansowania przez administrację publiczną.

2. BARIERY A SZANSE REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH – WYBRANE PROBLEMY

W procesie świadczenia usług publicznych można wskazać na czynniki sprzyjające ich realizacji, jak również na bariery i ograniczenia. Istnieje odmienne podejście do realizacji usług, wynikające z okresu umacniania gospodarki rynkowej w krajach wysoko rozwiniętych Unii Europejskiej czy też w USA, które jest skutkiem częściowego odejścia od modelu państwa opiekuńczego (przykładowymi państwami, gdzie istniał model państwa opiekuńczego, a od którego się odchodzi, jest Szwecja, czy też Republika Federalna Niemiec). Wybór społeczny w tym zakresie opiera się na kryteriach kosztu i korzyści. Oprócz usług, które są niezbędne do funkcjonowania państwa, przyjmuje się te usługi, które wynikają z braku możliwości ich realizacji przez sektor prywatny. Jeżeli zasoby finansowe pozwalają, przyjmuje się do realizacji te zadania, które wynikają z obowiązującej doktryny politycznej, czy też z zobowiązań wyborczych. Zawsze jednak wyznacznikiem są koszty, które należy ponieść (zasoby finansowe) na realizację usług, a z drugiej korzyści osiągnięte przez ich odbiorców.

¹⁰ M. Janoś-Kreśło, *op. cit.*, s. 28.

Wskazane podejście przekłada się na finanse, a zwłaszcza na sposób finansowania i koszt realizacji usług publicznych. Polskie doświadczenia wskazują na odmienne podejście do tego problemu, ale należy domniemywać, że wraz ze zmianami w systemie finansów publicznych (odejście do dotychczasowej silnej opiekuńczości państwa), zostanie zmienione podejście do finansowania usług publicznych. Nie oznacza to pozostawienia jednostki samej sobie, ale realizację zasady subsydiarności w miarę posiadanych zasobów finansowych, a nie na siłę z olbrzymimi kosztami społecznymi rozłożonymi na przyszłość.

Kolejnym elementem, mogącym z jednej strony stanowić szansę, ale i barierę dla finansowania i realizacji usług publicznych, jest wykorzystanie środków Unii Europejskiej. Należy pamiętać, że realizacja usług publicznych jest w znacznej mierze finansowana ze środków publicznych. Oznacza to ograniczone zasoby, jakie na danego typu zadania można przeznaczyć administracja publiczna (rząd lub samorząd). Aby świadczyć dany rodzaj usług publicznych czy też zwiększyć jakość dostarczanych usług, administracja poszukuje możliwości pozyskania dodatkowych i alternatywnych środków, mogących wpłynąć na zwiększenie jakości świadczonych usług. Najczęściej są to zewnętrzne źródła finansowania, takie jak kredyt, papiery wartościowe czy też środki unijne.

Wykorzystanie tych ostatnich stwarza możliwości zwiększenia zakresu, czy też podniesienia jakości dotychczas świadczonych usług publicznych. Możliwość absorpcji środków unijnych nie jest prosta, ale często stanowi barierę dla realizacji usług publicznych. Z jednej strony problem stanowi proces starania się o środki z danego funduszu udzielającego wsparcia. Tu problemem jest nie tylko umiejętność wypełnienia wniosku, ale przede wszystkim zmieszczenie się w terminach, szybkość reakcji na zmieniające się kierunki wsparcia, przestrzeganie procedur obowiązujących przy aplikacji. Drugi problem to zmiana sposobu finansowania przyjętych wniosków do realizacji ze środków unijnych. W związku z naszym członkostwem w strukturach Unii Europejskiej z prefinansowania (co było bardzo korzystne, gdyż środki otrzymywało się przed rozpoczęciem danego zadania) przeszliśmy na refinansowanie (środki na wybrane zadanie są przekazywane po jego zakończeniu). Ta sytuacja rodzi problem z pozyskaniem środków na fazę pierwszą. Mimo, że zadanie w formie projektu zostanie zakwalifikowane do realizacji ze środków unijnych, to może zdarzyć się problem z pozyskaniem środków (finansowania zewnętrznego) – bank może odmówić kredytu, emisja papierów wartościowych musi zostać zagwarantowana, gdyż może się zdarzyć problem z pozyskaniem inwestorów na papiery wartościowe lub też zostanie osiągnięty ustawowy pułap długu, czy też jego spłaty. Inny problem, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, to brak uzyskania zgody organu stanowiącego na zaciągnięcie długu przez organ wykonawczy. W praktyce

zdarzały się przypadki, że wskazane sytuacje uniemożliwiały realizację usług publicznych na jakościowo wyższym poziomie lub też zakłócały ich realizację, powodując brak środków finansowych, pozwalających na realizację usług publicznych.

Z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej wiąże się problem oszacowania kosztów i korzyści, wynikających z realizacji danego projektu związanego z wykonywaniem usługi publicznej. Najczęściej postulowane jest wykorzystanie do tego celu metody CBA (Cost Benefit Analysis). Praktyka dowodzi, że przy kwalifikacji wniosków do finansowania ze środków unijnych coraz częściej wymaga się dokonania analiz metodą CBA. Ten wymóg jest podstawowym kryterium oceny prawidłowości (zgodności formalnej) wniosków opiniowanych przez ekspertów, a potem przyjmowanych do finansowania przez organy unijne. Ponadto z problemem tym wiąże się zapewnienie zgodności danego projektu z Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego. Założenia w tym zakresie opierają się na zapewnieniu zgodności z założeniami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, strategii wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Oznacza to, że przy aplikacji wnioski są również analizowane pod względem zgodności i spójności z założeniami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Obserwowana jest niechęć niższych szczebli samorządowych do podejmowania współpracy w kreowaniu strategii wyższych szczebli. Wskazuje się przy tym na argument, jakim jest zapewnienie niezawisłości decyzyjnej, i samodzielności niższych szczebli. To podejście oczywiście będzie utrudniało pozyskiwanie środków unijnych na realizację usług publicznych. Należy więc postulować zmianę mentalności niższych szczebli administracji publicznej i odejście od lokalnej przekory na korzyść zwiększenia możliwości absorpcji środków unijnych.

Kolejnym czynnikiem, który może z jednej strony stanowić szansę, a z drugiej zagrożenie, jest zastosowanie zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania (dług).

Z jednej strony mamy do czynienia z przeczuciem na przyszłe pokolenia odpowiedzialności za obsługę i spłatę zadłużenia (chodzi tu zatem o określenie okresu spłaty długu i występujących w związku z tym ograniczeń w wykorzystaniu środków finansowych). Oznacza to przy niezmiennym poziomie dochodów lub jego nieznacznym wzroście ograniczenie w przyszłości jakości realizowanych usług publicznych (mogą wprawdzie wystąpić nieznaczące zmiany, ale będzie brak dynamicznego ich rozwoju, co oznaczać może stagnację i niezmienny poziom jakościowy).

Z drugiej strony mamy do czynienia, poprzez zastosowanie długu, z wymiernymi korzyściami zmian ilościowo-jakościowych w zakresie świadczenia usług publicznych. Dług wykorzystany na dokonanie pożądanых zmian w sferze świadczenia usług publicznych będzie stanowił szansę w kreowaniu nie tylko zmiany ofertowej dotyczącej sfery usług publicznych, ale będzie

również elementem promującym daną jednostkę samorządu terytorialnego, sprzyjającym polityce proosadniczej i pozyskaniu nowych inwestorów, umożliwi prowadzenie polityki zwiększenia posiadanych zasobów finansowych.

Istotnym problemem wymagającym rozwiązania jest sposób organizacji usług publicznych. Z jednej strony są to procedury świadczenia i ich efektywność, a z drugiej wybór operatorów usług publicznych. Operatorem może być podmiot publiczny lub prywatny. Ważnym problemem jest tu wskazanie na oszacowanie kosztu jednostkowego wykonania usługi publicznej. W obecnej sytuacji bardzo rzadko podmioty sektora publicznego dokonują oszacowania jednostkowego kosztu związanego z realizacją danej usługi publicznej. To podejście pozwala z jednej strony na ustalenie standardu wykonania konkretnej usługi publicznej, z drugiej istnieje możliwość oceny odchyleń od standardu. Jest to zatem narzędzie pozwalające na dokonanie oceny kosztów globalnych realizacji danej usługi publicznej, która jest wykonywana przez większą liczbę podmiotów. Poprzez porównania w czasie uzyskuje się możliwość dokonania analizy wzrostu, spadku lub stagnacji nakładów na wykonanie danej usługi publicznej w czasie oraz poszukiwanie przyczyn występowania odchyleń. Wprowadzenie szacowania kosztu jednostkowego realizacji usługi publicznej tworzy więc nową jakość w zarządzaniu wykonywaniem zadań w podmiotach sektora publicznego. Zwiększa nie tylko realizację zasady jawności, ale przede wszystkim wpływa na przejrzystość finansowania zadań (usług) sektora publicznego. Należy podkreślić, że operator zewnętrzny, wykonujący zadanie w formie outsourcingu, zawsze, zanim przystąpi do przetargu, dokonuje oszacowania kosztów zadania, które ma przejąć do realizacji. Jego kryterium wyboru oparte jest na opłacalności przedsięwzięcia. Zadaniem zaś podmiotu publicznego będzie określenie parametrów wykonania usługi publicznej oraz zapewnienie należytego nadzoru jej wykonania ze strony administracji publicznej. Nie można dopuścić, aby zadanie było wykonywane przez operatora zewnętrznego bez nadzoru i kontroli władz publicznych. Tutaj też należy wskazać, że nadzór i kontrola powinna być nastawiona na analizę jakościową, a nie stwarzać utrudnień przekazanej do wykonania podmiotowi zewnętrznemu usługi publicznej.

3. PROPOZYCJE ZMIAN W REALIZACJI USŁUG PUBLICZNYCH

W zakresie zmian w realizacji usług publicznych można wskazać na dwa kierunki ich prowadzenia. Są to propozycje w zakresie zmian organizacyjnych i ekonomiczno-finansowe. Obydwa wzajemnie się przenikają, co oznacza, że zmiany organizacyjne pociągają zmiany finansowe, a zmiany ekonomiczno-finansowe wymuszają dostosowanie organizacyjne.

Do pożądaných zmian dotyczących świadczenia usług publicznych należy zaliczyć:

1) zakres usług publicznych nie jest adekwatny do sposobów ich finansowania. Dlatego też należy dostosować zakres usług publicznych do możliwości ich finansowania ze środków publicznych;

2) istnieje potrzeba odejścia od znacznego udziału operatora publicznego w świadczeniu usług publicznych. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej wskazują na wysokie korzyści społeczne (zwłaszcza poprawa jakości) i ekonomiczne outsourcingu usług publicznych. Należy podkreślić, że nie wszystkie usługi publiczne mogą być wykonywane przez operatora prywatnego. Oznacza to konieczność oszacowania kosztów i korzyści wynikających z przekazywania usług w formie outsourcingu;

3) potrzebę dokonania standaryzacji usług publicznych, a zwłaszcza dokonanie wyceny każdego typu zadań publicznych. Chodzi tu o wskazanie na jednostkowe koszty świadczenia danej usługi, a dzięki temu zachowanie pewnych standardów;

4) szersze wykorzystanie możliwości, tkwiących w finansowaniu się zobowiązaniami, jak również poszukiwanie możliwości prefinansowania zadań służących podniesieniu standardów świadczonych usług publicznych ze środków zewnętrznych, które będą mogły być refinansowane ze środków Unii Europejskiej;

5) dokonanie rzetelnej ekonomicznej (a nie politycznej) oceny możliwości finansowania usług publicznych przejętych do finansowania w ramach umowy społecznej przez administrację publiczną. Zastosowanie w szerszym zakresie metod szacowania kosztów i korzyści w zakresie realizowanych bądź planowanych do realizacji usług publicznych. Należy przy tym podkreślić, że jednym z warunków wykorzystania środków UE jest właśnie ocena kosztów i korzyści danego przedsięwzięcia i często metoda CBA jest tu jak najbardziej adekwatnym sposobem ich weryfikacji.

Beata Filipiak

CHANCES AND BARRIERS OF REALIZATION PUBLIC SERVICES AFTER POLISH ACCESSION IN STRUCTURES OF EUROPEAN UNION – SELECTED PROBLEMS

This article presents selected problems of realization public services. The Author discusses:

- reasons of realization public services by public administration,
- idea of public services and their scope,
- barriers of realization public services,
- idea of outsourcing public services,
- absorbing UE funds as chances for realization public services.

In the end, there are presented the postulates of changing realization public services.