

ZBIGNIEW WOŹNIAK

PUBLICZNE – CZYLI CZYJE?

*Uważajmy!
Lekceważony przez nas analfabeta
może postawić kropkę nad „i”.*

S. J. Lec

I. ALCHEMIA¹ SŁOWA

Przymiotnik „publiczny” ma łaciński źródłosłów: *publicus* (*poplicus*), czyli przynależny ludziom jako całości, oraz *populus* odnoszony do plebsu, zwykłych ludzi, ogółu obywateli, wspólnot ludzi. Z czasem dopisywano dalsze jego znaczenia – stworzony dla ludzi i im służący w imię dobra ogólnego, powszechnie znany, niesekretny – jawny; ogólnie znany, mający świadków; uniwersalny, powszechny, dostępny i wspólny dla wszystkich, finansowany z danin obywateli. Najogólniej rzecz ujmując, „publiczne” było opozycją wobec „prywatnego”.

Przymiotnik ten funkcjonuje na ogół w złożeniach z wieloma rzeczownikami – publiczne może być dobro, własność, usługi, finanse, sektor, administracja, interes, przestrzeń, media itp.

Zdecydowana większość dóbr występujących w gospodarce rynkowej to dobra prywatne. Jeśli są one konsumowane przez wielu użytkowników, nie pozostaje to bez uszczerbku dla któregośkolwiek z nich (wyłącznieść w korzyściach i konkurencyjność w użytkowaniu). Dobra mogą być także społeczne, czyli takie, które ze względów fizycznych mogłyby być dobrami prywatnymi, ale z różnych powodów (zwykle na skutek prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej) są dostępne dla każdego obywatela i finansowane z funduszy publicznych (np. edukacja, opieka zdrowotna). Źródło finansowania rodzi złudzenie ich bezpłatności² – w rzeczywistości są one opłacane zbiorowo. Dobra społeczne wytwarzane są dzięki istnieniu urządzeń, które są własnością publiczną i zostały sfinansowane z funduszy publicznych (np. budynki i urządzenia szkół publicznych) – mimo że oferowane są one na bazie majątku publicznego i finansowane ze środków budżetowych, nie

¹ Alchemia – przednaukowa praktyka, której celem było poszukiwanie metody przemiany metali pospolitych w metale szlachetne, lekarstwa na wszelkie choroby (*panaceum*) oraz eliksiru młodości i nieśmiertelności. Alchemia opierała swoje praktyki na zasadzie „równej wymiany”, co oznaczało, że dokonując zamiany, należy poświęcić coś o równej wartości – ominięcie tej zasady możliwe było z pomocą kamienia filozoficznego.

² To ulubiona formuła magiczna stosowana przez polityków w kampaniach wyborczych.

wyklucza to możliwości finansowania dóbr społecznych z innych źródeł. Dobra społeczne wykazują wszystkie cechy dóbr prywatnych: istnieje techniczna możliwość wykluczenia jednostek z konsumpcji oraz konkurencja w konsumpcji. Jednak społeczny nakaz ich udostępnienia wszystkim obywatelom/ /mieszkańcom oznacza faktyczną rezygnację z opcji wykluczenia z konsumpcji osób, które nie chcą lub nie mogą za nią zapłacić. Głównym powodem tworzenia dóbr społecznych jest umożliwienie ich konsumpcji osobom, których dochody indywidualne mogłyby uniemożliwiać lub ograniczać ich nabycie w wypadku, gdyby były one udostępniane na zasadach rynkowych. Ich istnienie nie wyklucza jednak funkcjonowania alternatywnego, konkurencyjnego sektora prywatnego (np. ochrony zdrowia), który może świadczyć usługi na zasadach komercyjnych.

Istnieją takie kategorie potrzeb, które mogą być zaspokajane tylko przez specyficzne dobra, niepoddające się regułom rynkowym – są to będące przeciwieństwem dóbr prywatnych „dobra publiczne”, za które James Buchanan, filozof społeczny i ekonomista uznał, „każde dobro, które jakaś zbiorowość jednostek decyduje się pozyskać za pośrednictwem dowolnej organizacji kolektywnej”³. Oznacza to, że różni ludzie mogą korzystać z towaru lub usługi w tym samym czasie i nikt nie może być wyłączony z korzyści wynikających z ich użytkowania (nie może ono być skomercjalizowane). Kryterium rozstrzygającym o publicznym lub niepublicznym charakterze jakiegoś dobra jest:

1) ich użyteczność – z dóbr publicznych korzystają wszyscy obywatele i nie rywalizują o nie między sobą, natomiast z dóbr prywatnych korzyści uzyskują pojedyncze osoby;

2) źródło odpłatności – dobra publiczne finansowane z budżetu państwa (np. obrona narodowa, policja, administracja państwowa).

Dobra publiczne wchodzą w konflikt z dobrami prywatnymi – ich konsumpcja ogranicza konsumpcję dóbr prywatnych, a różnorakie daniny na cele publiczne obniżają dochody prywatne (np. podatnik posyłający dziecko do szkoły prywatnej odprowadza równocześnie do budżetu państwa podatki, z których finansowane jest szkolnictwo publiczne – płaci zatem dwa razy), naruszają tym samym wolność jednostki, ograniczając możliwości wyboru celu, na jaki chce ona przeznaczyć swoje dochody. Dobro jednostki (jej potrzeby, interesy i aspiracje) nie może jednakże całkowicie abstrahować od dobra wspólnego.

Dobra publiczne i społeczne są powiązane z kolektywnie finansowanymi usługami, które nie mogą być dostarczane wyłącznie przez rynek, stąd też władze państwowe decydują się dostarczać je poprzez finansowanie publiczne. Nie mogą być one dokładnie oszacowane i wycenione, co powoduje z kolei, iż nie mogą być efektywnie dostarczane przez podmioty prywatne. Dlatego też „ich wytwarzanie, dystrybucja i sprzedaż muszą pozostawać pod nadzorem władz publicznych, powinny być stale monitorowane, a jeśli to konieczne, należy zmienić model ich zabezpieczenia dla społeczeństwa”⁴.

³ J. Buchanan, *The Demands and Supply of Public Foods*, Liberty Found, Inc., Indianapolis 1999, s. 7.

⁴ W. Kozek, *Prywatyzacja i liberyzacja usług publicznych w Polsce*, w: eadem (red.), *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 22.

Dla przejrzystości rozważań wskazane byłoby wyróżnianie trzech głównych kategorii usług publicznych:

1) funkcjonujących w obszarach decydujących o rozwoju, warunkach i jakości życia jednostek i społeczności – edukacja, opieka nad dzieckiem do lat 5, opieka zdrowotna, kultura, rekreacja i sport masowy, media publiczne;

2) zapewniających poczucie bezpieczeństwa obywateli – bezpieczeństwo publiczne (wojsko, policja, straż pożarna, ochrona obiektów, imprez masowych itp.), bezpieczeństwo socjalne (zwłaszcza zabezpieczenia społeczne, pomoc społeczna, pomoc dla osób niesamodzielnych życiowo, budownictwo komunalne);

3) zaspokajających podstawowe potrzeby obywateli oraz realizujące zadania istotne dla funkcjonowania zbiorowości i państwa jako instytucji – usługi ogólnoadministracyjne, infrastruktura transportowa, komunikacja publiczna, usługi pocztowe, energia (gaz, ogrzewanie, elektryczność), zaopatrzenie w wodę i kanalizacja, telekomunikacja, ochrona środowiska, gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości.

Do zadań współczesnego państwa wpisuje się więc kształtowanie i regulowanie instytucjonalnej struktury i standardów i zasad dostępu usług publicznych oraz obsługujących je systemów finansowo-ekonomicznych oraz tworzenie warunków do rozwoju samorządności i współuczestnictwa (partycypacji) odbiorców usług publicznych w tym procesie. Wymaga to całkowitej zmiany roli wszystkich aktorów sceny publicznej w procesie zaspokajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych w sektorze usług publicznych.

Równemu dostępowi do usług publicznych towarzyszy z reguły solidarne finansowanie, przy którym wysokość indywidualnego wkładu jednostki nie zależy od poziomu konsumpcji świadczeń. Społeczny nakaz udostępnienia usług publicznych wszystkim obywatelom/mieszkańcom oznacza faktyczną rezygnację z opcji wykluczenia z konsumpcji osób, które nie chcą lub nie mogą za to zapłacić.

Obiecując powszechny dostęp do usług publicznych, państwo musi również przejąć odpowiedzialność za zorganizowanie odpowiedniego systemu infrastrukturalno-financego. Brak państwowych gwarancji finansowania popytu na usługi publiczne skutkuje brakiem podaży dóbr publicznych i społecznych. Finansowanie takiego popytu odbywa się z reguły ze środków publicznych, choć w ograniczonym zakresie możliwe jest również wykorzystanie „przymusu do prywatnej konsumpcji”, np. w postaci ubezpieczeń prywatnych i dodatkowych.

Wzrost gospodarczy musi dzisiaj obsługiwać coraz więcej potrzeb pozaekonomicznych decydujących o jakości życia, dlatego współczesne państwa demokratyczne poszerzają katalog potrzeb finansowanych ze środków publicznych⁵ – wiele potrzeb nie ma górnej granicy (np. potrzeby zdrowotne) i dlatego

⁵ „Sektor publiczny” nie jest pojęciem tożsamym z „funduszami publicznymi”, gdyż te ostatnie przeznaczone są zarówno na funkcjonowanie sektora publicznego (wojsko, policja, wymiar sprawiedliwości), jak i na prostą redystrybucję w postaci różnego rodzaju zasiłków (pomoc społeczna, dodatki rodzinne itp.), dotacji dla różnych gałęzi przemysłu (np. górnictwo), a nawet konkretnego przedsiębiorstwa (np. ratowanie firm produkujących samochody po wielkim krachu finansowym w 2008 r.). Inaczej mówiąc: część zgromadzonych przez państwo środków pieniężnych jest współcześnie transferowana między podatnikami.

nie mogą być wszystkie zaspokojone. Pojawił się nawet termin: „usługi publiczne będące odpowiedzią na uzasadnione potrzeby” użytkowników (nie precyzuje się jednak, kto orzeka, co jest, a co nie jest uzasadnioną potrzebą). Niezaspokojenie potrzeb niekoniecznie powodowane jest ograniczonością zasobów, a raczej niemożnością zaspokajania własnych potrzeb przez pewne kategorie ludzi (np. z przyczyn obiektywnych: choroba, niesprawność; subiektywnych: brak motywacji; lub jako skutek określonej organizacji życia gospodarczego i społecznego).

„Upublicznienie” świadczeń i usług, choć oparte na racjonalnych przesłankach, oznacza narażenie tego sektora na pojawienie się zjawiska tzw. *gapowiczów* (*free rider*), obywateli nieujawniających swoich prawdziwych preferencji związanych z usługami, którzy wiedzą, że w razie potrzeby i tak takie świadczenia otrzymają. Bez ujawnienia indywidualnych preferencji nie dochodzi do zgłoszenia popytu na określone usługi, a bez ujawnionego popytu nie pojawi się podaż tych świadczeń – tym samym niemożliwe staje się zaspokojenie podstawowych potrzeb jednostki. Ta cecha dóbr publicznych utożsamiana jest z całkowitą zawodnością mechanizmu rynkowego.

Jakkolwiek w przypadku usług publicznych zwraca się większą niż w wypadku innych obszarów konsumpcji uwagę na realizację podstawowych zasad współżycia społecznego, takich jak solidarność, równość, sprawiedliwość społeczna, niemniej jako dobro wymagające poniesienia określonych nakładów i zużycia określonych zasobów usługi tego rodzaju podlegają prawom ekonomicznym. Usługi publiczne przez dziesięciolecia powiązane były z własnością publiczną oraz stanowiły część administracji państwowej i podlegały właściwemu resortowo ministrowi – poszerzający się zakres usług publicznych dla zysku w Europie to zjawisko stosunkowo nowe, ale w USA obecne od zawsze (rząd nie jest zobowiązany do świadczenia usług, ale ma obowiązek kontrolowania, jak są one realizowane). Nie oznacza to jednak, iżby liberalizacja rynkowa w usługach publicznych była tożsama z prywatyzacją – w wielu krajach odbywała się bez ona istotnych procesów prywatyzacyjnych lub reprivatyzacyjnych⁶.

Traktowanie usług publicznych w kategoriach ekonomicznych nie oznacza jednak, że można i należy postawić je na równi z innymi dobrami konsumpcyjnymi, misją usług publicznych jest bowiem także zadośćuczynienie interesowi społecznemu, jakim jest zapewnienie warunków życia, dzięki którym ludzie będą potrzebni, przydatni i efektywni z punktu widzenia celów ogólnych wspólnoty. Dąży się zatem do zapewnienia możliwie wszystkim obywatelom/mieszkańcom równego dostępu przynajmniej do najważniejszych, podstawowych, a często nawet do wszystkich usług publicznych, niezależnie od poziomu indywidualnej konsumpcji tych usług oraz indywidualnej zdolności i skłonności do płacenia za nie.

Ograniczoność zasobów powoduje, że władze publiczne kładą coraz większy nacisk na maksymalne wykorzystanie istniejącego potencjału instytucji, organizacji, świadczeń i usług we wszystkich sektorach. W systemie usług publicznych pojawił się w ostatnich kilkunastu latach nowy, w wielu wy-

⁶ W. Kozek, op. cit., s. 26.

padkach dość skuteczny partner: organizacje sektora pozarządowego. Jesteśmy także świadkami intensyfikacji procesu przywracania podmiotowości i odbudowywania utraconej roli obywateli w zinstytucjonalizowanym, zmonopolizowanym przez profesję systemie zaspokajania potrzeb.

Rosnąca nierównowaga między wymogami płynącymi ze środowiska społecznego a możliwościami sprostania tym oczekiwaniom przez wiele jednostek i grup społecznych (zasoby) tworzy barierę efektywności sektora publicznego. Jeśli dodatkowo podaż zaczyna znacznie przewyższać popyt, a klienci stają się bardziej wybredni i w konsekwencji wymuszają zarówno indywidualizację produktu/usługi, jak i poziom obsługi, to nabiera znaczenia kwestia jakości. Wymaga to stworzenia specyficznego mechanizmu świadczenia usług oraz określenia metody ciągłego przystosowywania się do szybko zmieniających się potrzeb indywidualnych.

Pojęcia „jakość”⁷ w odniesieniu do usług używa się na wiele sposobów, czasami nawet bardzo dowolnie – niekiedy może ono oznaczać luksus, innym razem działanie na czas, a w jeszcze innym przypadku wiarygodność i zaufanie. Jakość jest stopniem, w jakim odpowiada ona wstępnie ustalonym standardom dobrego działania, wykonania, usługi, opieki itp.⁸ Istotnym aspektem wyznaczania, a tym samym i definiowania jakości jest zatem przyjęcie standardów, zgodnie z którymi dokonywana jest dokładna i wstępna ocena jakości – znaczenie słów „standardy” i „właściwe” jest takie, że podkreślają i uwypuklają one podmiotową naturę jakości⁹.

Intuicyjnie przyjmuje się, że ostatecznym kryterium jakości usług jest ocena rezultatów, jednakże efekty niekoniecznie są jej najlepszą miarą. Umożliwiają one jedynie wnioskowanie o jakości procesu i strukturze realizowanej usługi, ponadto:

1) zwiększanie dostępu do świadczeń i usług społecznych lub lepsze reagowanie na potrzeby członków społeczności może wchodzić w konflikt ze sprawnością systemu (pojawia się niewydolność);

2) z kolei waloryzowanie określonego aspektu jakości może przynieść zysk w innym obszarze lub skończyć się nowymi kosztami za realizację konkurencyjnej alternatywy (rachunek ciągniony)¹⁰.

Wszystko co związane jest dzisiaj z dostępem do dóbr publicznych i społecznych sprawia, że priorytetem polityki społecznej stała zatem jakość

⁷ Polski termin „jakość” wywodzi się od słowa „jaki” i wyraża pytanie: „jaki jest obiekt?”.

⁸ Na jakość usług składa się wykonywanie *właściwych* rzeczy (co?), *właściwym* ludziom (komu?), we *właściwym* czasie (kiedy?), *realizacja* natychmiast i/lub w najkrótszym możliwym czasie od wystąpienia/wyrażenia potrzeby (jak?); D. Pencheon, Ch. Guest, D. Melzer, J. A. Muir Gray (red.), *Oxford Handbook of Public Health Practice*, Oxford 2001, s. 276.

⁹ Z. Woźniak, *Jakość w pomocy społecznej – możliwości i ograniczenia pomiaru*, w: L. Leońska (red.), *Efektywność, skuteczność i jakość działań w pomocy społecznej*, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Poznań 2005, s. 17-34.

¹⁰ Podejmując działania służące budowie jakości w sektorze usług publicznych, należy zawsze pamiętać o dwóch podstawowych zasadach obowiązujących w zarządzaniu jakością. Pierwsza mówi, iż „to co jest mierzone rośnie, poprawia się”; druga zaś zakłada, że „energia przepływa tam, dokąd kierujemy swoją uwagę i gdzie koncentrujemy się na wzroście”. Pamiętajmy także o innej sprawdzonej w praktyce tezie zakładającej, że już samo „podjęcie próby wyznaczenia jakości natychmiast rozjaśni sposób rozumienia jakości w konkretnym kontekście”. D. Pencheon, Ch. Guest, D. Melzer, J. A. Muir Gray (red.), op. cit., s. 283.

w usługach i życiu konkretnych ludzi, celem zaś obwołany został *dobrostan* (*well-being*), rozumiany jako „zintegrowana metoda funkcjonowania zorientowanego na maksymalizowanie potencjału możliwego do osiągnięcia w środowisku życia jednostki i/lub grupy”¹¹ lub też jako „aktywny proces służący świadomym wyborom w dążeniu do osiągania coraz bardziej satysfakcjonującej egzystencji”¹².

Sumując poczynione do tej pory rozważania, należy stwierdzić, że usługi publiczne to obszar o szczególnej wrażliwości społecznej uwikłany w ideologie, interesy grupowe i instytucjonalne, co natychmiast czyni tę sferę niezwykle gorącą politycznie. Zasadniczym źródłem kontrowersji politycznych i różnic poglądów wśród ludzi są pytania o to, co rozumiane jest przez pojęcie tej kategorii usług i sposobu, w jaki państwo i jego agendy winny się do nich odnieść – kto zyskuje, kto traci; kto płaci i co otrzymuje; kto powinien zapewniać oraz świadczyć usługi; jakie są kryteria bezpieczeństwa socjalnego, które chronić winny usługi publiczne; ile państwa, ile obywatela w procesie zaspokajania potrzeb społecznych; co jest publiczne, a co prywatne w systemie świadczeń i usług socjalnych itp.?

Władze publiczne znajdują się współcześnie w kłinczu oczekiwań i konieczności: z jednej strony – nie mogą abstrahować od oczekiwań społecznych, zwłaszcza potrzeb i roszczeń jednostek i grup, których położenie jest rezultatem sposobu zorganizowania życia zbiorowego¹³, z drugiej zaś – żądanie zbyt wielu wyrzeczeń od obywateli oraz poszerzanie się luki między roszczeniami społecznymi i możliwościami polityki rujnuje ideologie polityczne oraz niszczy kapitał, jakim jest zaufanie potencjalnych sojuszników i wyborców¹⁴.

Angażowanie ludzi w pracę na rzecz rozwiązywania problemów własnych i otoczenia ma jednak sens tylko wtedy, gdy mogą oni doświadczać sukcesów i namacalnych rezultatów swojej pracy i aktywności: co w tym jest dla mnie – co ja z tego mam? To co nazywane publicznym, zrozumiałe w języku komunikacji potocznej „samo przez się” (nie prywatne, wspólne), traciło ten walor, w miarę jak do kategorii publicznego zaczęto stosować wykładnię ekonomiczną, prawną, a zwłaszcza gdy pojęcie to naznaczone zostało interesem politycznym. Tak oto publiczne, które było „nasze”, stało się „i nasze, i nie nasze”: wnoszone do budżetu podatki i paropodatki (składki ubezpieczeniowe)¹⁵ są w gestii i pod

¹¹ H. Dunn, *High Level Wellness*, Arlington 1961, s. 84.

¹² B. Hettler, *Wellness Promotion and Risk Reduction on University Campus*, w: M. Faber, A. Reinhardt (red.), *Promotion Health through Risk Reduction*, Collier Macmillan Publishers, London 1982, s. 207 i n.

¹³ Należy zauważyć, że maksymalizowanie tego postulatu grozi uniwersalizacją kompetencji państwa.

¹⁴ Dzieje się tak dlatego, że „teorie, które umożliwiły powstanie nowoczesnego państwa konstytucyjnego, są bezradne wobec sytuacji powstałych dzięki nim”. Inaczej mówiąc: kształtowały one rzeczywistość, która trzeba ocenić; zob. N. Luhmann, op. cit., s. 148.

¹⁵ Pieniądze obywateli przekazywane w ramach różnego rodzaju danin na rzecz państwa tracą prywatny charakter i stają się funduszami publicznymi – ta metamorfoza nie budzi wątpliwości, jeśli mówimy o prywatnych pieniądzach składających się na budżet państwa. Formułę tę stosuje się od pewnego czasu dla pieniędzy, które obywatele wpłacają w formie składek na różne fundusze (np. ubezpieczenie zdrowotne, PFRON), zwłaszcza jeśli mają one charakter indywidualnego rachunku (np. fundusze emerytalne).

kontrolą państwa, usługi mogą realizować podmioty publiczne i prywatne, dostęp do usług nie w każdym wypadku ma każdy i towarzyszą temu stale rosnące koszty i konieczność wnoszenia opłat dodatkowych. Po wykonaniu aktu wyborczego podatnicy tracą realny wpływ na sposób, zakres i wielkość dystrybuowanych usług publicznych, zaś niekompetentni decydenci, popełniający błędy w sferze alokacji i gospodarowania środkami publicznymi, nie ponoszą innej niż polityczna odpowiedzialności¹⁶. Rosnąca zależność pojedynczego obywatela od polityki powoduje, że ideologie, interesy polityczne, plany, konieczności, sukcesy i porażki władzy publicznej przekładają się wprost na losy poszczególnych jednostek.

Można zatem powiedzieć, że wszystko, co obserwujemy w ostatnich kilkudziesięciu latach w sposobie określania zjawisk kryjących się za przymiotnikiem „publiczny” w odniesieniu do usług, przypomina, w jakim sensie zabiegi alchemików poszukujących mechanizmów służących samoprzemiesnaniu, a właściwie wytapianiu zysku – pytanie, po czyjej stronie dysponenta, dostawcy, czy też beneficjentów systemu zysk się objawia? Ci ostatni są coraz bardziej zdezorientowali materią znaczeniową i regułami finansowymi związanymi z usługami publicznymi: mają na ten cel płacić podatki oraz wносить dodatkowe opłaty, a także zapłacić pełną kwotę, by z usług skorzystać. W tej sytuacji ludzie stawiają sobie zasadne pytanie: co jest uznane za w pełni lub częściowo publiczne i w jakim zakresie, a co zostało z tej kategorii dóbr publicznych wyłączone?

Zbyt daleko posunięta ekonomizacja usług publicznych, usuwająca w cień wartości i cele społeczne, spotyka się z coraz większą krytyką nie tylko ze strony świadczeniobiorców, ale także badaczy – prowadzone w wielu krajach analizy funkcjonowania sektora ujawniają na tyle poważne jego mankamenty, że „nie można tak fundamentalnego zagadnienia jak usługi publiczne oddać całkowicie ekonomistom, których nie powinno się też obarczać całkowitą odpowiedzialnością koncepcyjną za przyjmowane modele świadczenia usług publicznych, a w szczególności ich konwersji w dobra rynkowe”¹⁷.

Konieczne są zatem, obok analiz ekonomicznych, także socjologiczne badania rynku świadczeń i usług publicznych, które przede wszystkim powinny poszukiwać odpowiedzi na pytania o mechanizmy oddziaływania relacji między ludźmi i zbiorowościami oraz układami instytucjonalnymi na zachowanie ekonomiczne. Przedmiotem analizy powinny stać się również sposób zorganizowania i manifestowana władza publicznej oraz rola, jaką odgrywają państwo i wartości polityczne w konstruowaniu rynków i konkurencji w sektorze usług publicznych, a także rola podmiotów biorących udział w grze rynkowej¹⁸.

¹⁶ Polski minister zdrowia, odpowiedzialny za zrujnowanie raczkującego raptem od dwóch lat systemu ubezpieczeń zdrowotnych i doprowadzenie do trwającej do dziś dezorganizacji całego systemu opieki zdrowotnej, poniósł tzw. odpowiedzialność polityczną – dzisiaj prowadzi w telewizji program o medycynie naturalnej.

¹⁷ W. Kozek, op. cit., s. 12.

¹⁸ D. W. Light, *The Sociological Character of Health Care Markets*, w: L. Albrecht, R. Fitzpatrick, S. C. Scrimshaw (red.), *Handbook of Social Studies in Health and Medicine*, Sage Publication, London-Thousand Oaks-New Delhi 2000, s. 404. Warto jednakże odnotować rosnące zainteresowanie ekonomistów, parlamentarzystów, urzędników agend rządowych oraz instytucji ochrony konsumenta

Polska socjologia – nieco spóźniona w opisie stanu oraz dynamiki procesów liberalizacji i prywatyzacji w sektorze usług publicznych – otrzymała w 2011 r. obszerny zestaw analiz i wniosków z międzynarodowych badań porównawczych, przygotowanych przez zespół kierowany przez prof. Wiesławę Kozek z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego¹⁹.

Tytułowa *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*²⁰, na którą złożyły się materiały raportu PIQUE i wyniki dodatkowych badań polskich autorów, skłania do podjęcia i poszerzenia dyskusji o istocie, barierach i szansach przebudowy tego znaczącego sektora dla rozwoju indywidualnego i społecznego w naszym kraju.

II. USŁUGI PUBLICZNE MIĘDZY MONOPOLEM PAŃSTWOWYM²¹ A RYNKIEM

Badania z ostatnich dwóch dekad ubiegłego wieku kreśliły obraz sektora usług publicznych, jako sieć zbiurokratyzowanych instytucji z kosztowną infrastrukturą, przesiąkniętą rutyną i nie zawsze uczciwymi motywacjami, zorganizowanych bardziej wokół własnych interesów niż potrzeb użytkowników, z aroganckim, nieczułym na potrzeby odbiorców personelem. Trzymając się retoryki alchemicznej, można powiedzieć, że kamieniem filozoficznym przemiany monopolu państwowego w rynek usług publicznych miała i ma być liberalizacja oraz prywatyzacja.

Celem liberalizacji jest budowa rynków konkurencyjnych, w ramach których wielu dostawców konkuruje na zintegrowanym i łatwo dostępnym rynku – pierwszym krokiem jest wprowadzenie konkurencji i uwolnienie rynku,

społecznymi aspektami usług publicznych – zob. *Strong Local Leadership – Quality Public Services*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, by Command of Her Majesty, Crown, London, December 2001; *Delivering High Quality Public Services for All*, Sixty-third Report of Session 2005-06, Published on 18 July 2006 by authority of the House of Commons London: The Stationery Office Limited; K. Dunnell, P. Smith (red.), *Measuring Quality as Part of Public Service Output*, UK Centre for the Measurement of Government Activity, London 2007; J. Fingleton (red.), *Choice and Competition in Public Services. A Guide for Policy Makers*, A report prepared for the Office of Fair Trading by Frontier Economics. Crown, London 2010; *Privatisation of Public Services and the Role of Social Enterprises*, An Overview prepared by JPA Europe Limited, London 2010; H. Blchliker (red.), *Market Mechanisms in Public Service Provision*, Working paper N° 6, Economics Department O.E.C.D., Paris 2008; K. Laguzza-Boosman, *Issue: Does Privatization at the Federal Level Serve the Public Good?*, Walden University, Minneapolis 2008, D. Smith Nightingale, N. Pindus, *Privatization of Public Social Services. A Background Paper*, The Urban Institute for U.S. Department of Labor, Office of the Assistant Secretary for Policy, Washington 1997.

¹⁹ Projekt Unii Europejskiej: *Liberalisation and Privatisation Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity* (dalej: PIQUE). Przedsięwzięcie zrealizowano w sześciu następujących krajach: Austrii, Belgii, Niemczech, Polsce, Szwecji, Wielkiej Brytanii. Badaniami objęto tzw. wrażliwe sektory usług publicznych: szpitale, transport publiczny, usługi pocztowe i energetyczne. Całością kierowali badacze austriaccy – koordynatorem polskiej części była W. Kozek.

²⁰ W. Kozek (red.), op. cit.

²¹ Eufemizm „usługi publiczne” to ucieczka od niewygodnego politycznie po 1989 r. terminu „państwowe: model usług publicznych opierał się na monopolu państwowym, a obecnie jego podstawą są firmy publiczne” (W. Kozek, op. cit., s. 39).

drugim zaś wprowadzenie regulacji określającej nowe zasady gry rynkowej. Praktyka podpowiada, że taka regulacja jest konieczna, gdyż pierwszy etap liberalizacji nie przynosi oczekiwanych rezultatów²².

Rynek traktować można jako mechanizm umożliwiający kontakt osobom posiadającym dobra i usługi (producentów – tworzą podaż) z chętnymi do ich zakupu (konsumentami – tworzą popyt) – pomaga to ustalić optymalną dla konsumentów i producentów cenę i ilość dostarczanych dóbr i usług (nieodłącznym elementem jest konkurencja).

Warto przypomnieć, że wszystkie rynki są w swej istocie społecznymi konstruktami, wszystkie są regulowane przez zwyczaje, normy oraz formalne reguły i prawa. Rynek ma dwie kotwice: ryzyko i zaufanie, stąd też kluczowe są następujące pytania: jak duże ryzyko niosą przyjęte obciążenia na danym rynku i jak bardzo można zaufać usługom, albo produktom, które kupujemy, oraz dostawcom? Normuje się zatem i reglamentuje ryzyko w sektorze usług publicznych, mając na uwadze obciążenia graniczne dla bezpieczeństwa finansowego i socjalnego państwa i obywateli (zwłaszcza ochronę najsłabszych), sferę zaufania zaś regulują wartości konkretnego społeczeństwa.

Tak więc problemom monopolu państwowego w usługach publicznych zaradzić miała konkurencja i przez kolejne lata idea ta „w publicznym sektorze stała się społecznym ruchem, z jego prorokami i moralnymi przewodnikami”²³.

Badania w sektorze usług publicznych ujawniły wiele specyficznych czynników determinujących wybór i konkurencję (tabela 1) oraz następujące jej cechy szczególne:

1. Koncentrowanie się na osłabianiu popytu v. skupienie się na stronie podażowej świadczeń i usług – redukovanie popytu uwydatnia różnorodne rodzaje kosztów systemu wielodostępowego w usługach publicznych, generującego poważne problemy z realizacją zasady sprawiedliwości i powodującego, że system nie funkcjonuje poprawnie i efektywnie. W tym drugim wypadku oznacza to kontrolowanie podaży po stronie zasobów kadrowych, wyposażenia i działań umożliwiających tworzenie substytutów funkcji zadań, zwłaszcza w fazie tworzenia budżetu.

2. Poziom i zakres konkurencji – różne segmenty rynku świadczeń i usług publicznych mają całkiem odmienne profile ryzyka i różnych dostawców, co pociąga za sobą trudności w utrzymaniu reguł uczciwej konkurencji.

3. Konkurencja tylko między dostawcami v. konkurencja między dostawcami i kupującymi – rynek może być tak ułożony, by ograniczać konkurencję dostawców usług albo umożliwić konkurencję między dostawcami i nabywcami.

4. Poziom decentralizacji – decentralizacja zapowiada większą wrażliwość na lokalne potrzeby i problemy, partnerską współpracę i działania, zaangażowanie adresatów świadczeń i sprzyja innowacyjności. To może również prowadzić do większej nierówności, nieskuteczności i fragmentaryzacji działań.

²² Przysłowiowa niewidzialna ręka rynku zbyt często lądowała okrężną drogą w kieszeni polskiego podatnika/użytkownika usług.

²³ D. W. Light, op. cit., s. 399.

Samorządność i prywatyzacja zwiększają się, gdy decentralizacja jest głęboka, sięgająca najniższych poziomów organizacyjnych.

5. Poziom integracji – pewne reformy mają na celu pionowe i poziome powiązanie historycznie podzielonych, administrowanych rządowo usług. Innym celem jest integracja na poziomie zadaniowych kompetencji oraz łączenia świadczeń i usług ogólnych ze specjalistycznymi – wszystko to wymaga integracji na poziomie budżetu.

6. Cena v. koncentracja na wolumenie świadczeń – rynek może być tak skonstruowany, by grupy dostawców usług rywalizowały ceną lub by dostawcy zabiegali o klientów w ramach ceny ustalonej w systemie; konkurencja cenowa może budować bariery finansowe w dostępności świadczeń i usług, generować nierówności w ich wykorzystaniu, nierównomierność rozwoju infrastruktury systemu, zakłócenia wywołane restrukturyzacją itp.

7. Jednolitość v. zmienny zakres beneficjów – rynek może być zorganizowany jako system o podobnie szerokim zasięgu korzyści albo oferować konkurującym grupom usługi i świadczenia o różnym charakterze i zasięgu²⁴.

Wiemy także dzisiaj, że usługi publicznie – od zarządzonych przez sektor publiczny po rynki konkurencyjne – wymagają tak dużej regulacji w kontraktach, że zagraża to ich efektywności, a nawet może prowadzić do bankructwa (np. szpitale nie płacą różnym dostawcom, by utrzymać funkcjonowanie całej placówki)²⁵. Licencje, przetargi, zbyt szczegółowa specyfikacja kontraktu, nadmiernie rozbudowane standardy i monitorowanie świadczenia usług mogą dodatkowo obniżać ich podaż – dodatkowo, gdyż i bez tych ograniczeń na tym szczególnie wrażliwych społecznie segmentach rynku funkcjonuje jeden lub najwyżej kilku dostawców. Ponadto licencjonowanie, standaryzacja usług i wymóg certyfikacji gwarantują tylko początkowo i na krótko jakość świadczeń i usług publicznych – po pewnym czasie motywacja finansowa (zysk) staje w kolizji jakością.

Ideologicznie prywatyzacja przeplata się z konkurencją, jednakże analitycznie jest ona zjawiskiem odmiennym, może bowiem funkcjonować konkurencja bez prywatyzowania instytucji usług publicznych i można ten obszar sprywatyzować bez konkurencji. Praktyka wykazała, że problemem prywatyzacji w sektorze usług publicznych jest nie tyle status właścicielski podmiotów, lecz relacja monopol versus konkurencja (tabela 2).

Nadzieję na przezwyciężenie przeszkód w budowaniu efektywnych rynków w sektorze usług publicznych zrodziła koncepcja zarządzania konkurencją. Prowadzone badania ujawniły jednak poważne mankamenty takiego założenia, okazało się bowiem, że tzw. zarządzanie konkurencją:

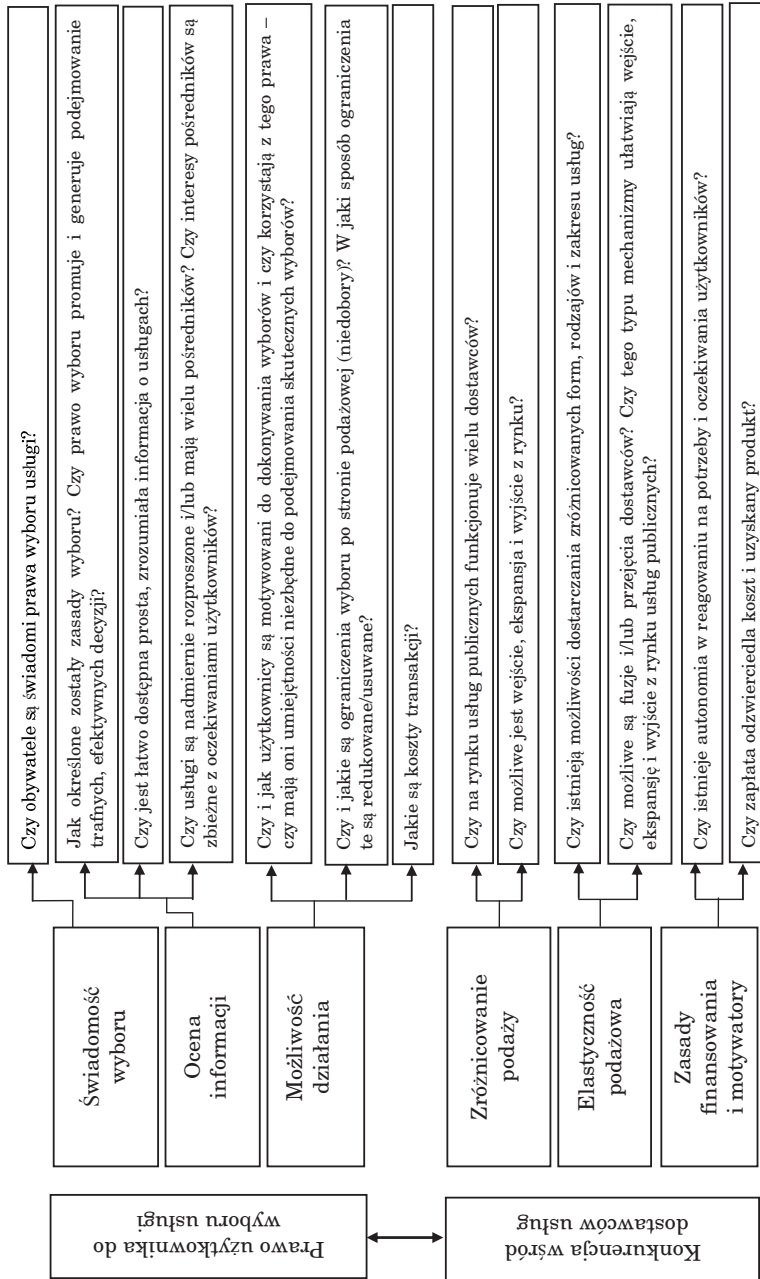
1) prowadzi do pojawienia się oligopolu, tworów obecnych na każdym rynku i osłabiających znacznie konkurencję, którą zarządzanie miało uaktywniać (brak konkurencji cenowej między uczestnikami takiego rynku to najwyższy stopień monopolizacji),

²⁴ Charakterystyka opracowana na podstawie analiz wykonanych w sektorze usług zdrowotnych, por. D. W. Light, op. cit., s. 402-403.

²⁵ Ibidem, s. 409.

Tabela 1

Czynniki determinujące efektywność wyboru i konkurencji na rynku usług publicznych



Źródło: J. Fingleton (red.), *Choice and Competition in Public Services: A Guide for Policy Makers*, A report prepared for the Office of Fair Trading by Frontier Economics, Crown, London 2010, s. 12.

Tabela 2

Za i przeciw prywatyzacji w sektorze usług publicznych

Argumenty na rzecz prywatyzacji:	Argumenty przeciw prywatyzacji:
1. Zwiększenie elastyczności w wyniku ograniczenia biurokratycznych procedur i ich złożoności. 2. Obniżenie kosztów w wyniku poprawy efektywności uzyskiwanej w toku konkurencji opartej na czytelnych kryteriach wydajności. 3. Niezadowolenie z funkcjonowania sektora publicznego. 4. Uzyskanie większej elastyczności usług (kwalifikacje personelu, zróżnicowanie działań, wprowadzanie innowacji itp.). 5. Obniżanie kosztów i poprawa jakości usług. 6. „Wzmacnianie” pośredników w usługach. 7. Szansa pozyskania i podniesienia w krótkim czasie kwalifikacji i umiejętności personelu (zwłaszcza specjalistycznych). 8. Konieczność sprostania potrzebom (zwłaszcza specyficznym, rzadkim) i oczekiwaniom przekraczającym możliwości sektora publicznego. 9. Poprawa poziomu i jakości usług oraz zapewnienie klientom większego wyboru dostawców usług. 10. Przesłanka ideologiczno-ustrojowa – im mniej rządu na rynku usług, tym lepiej dla procesu zaspokajania potrzeb społecznych.	1. Zwiększone ryzyko likwidacji miejsc pracy w sektorze usług publicznych. 2. Zrzeczenie się przez władze państwowe (rząd, samorząd) odpowiedzialności za środki publiczne. 3. Prywatny biznes nie ma interesu, by alokować fundusze publiczne zgodnie z potrzebami społecznymi i monitorować sposób ich wykorzystania 4. Zwiększone ryzyko oszustw finansowych jako skutek konfliktu interesów i przekraczania zakontraktowanych kosztów 5. Osłabianie zdolności społeczności do dochodzenia zbiorowych interesów zmniejszenie udziału obywateli w zarządzaniu. 6. Wszelkie oszczędności w kosztach trafiają głównie do wykonawcy, nie zaś do podatników 7. Prywatyzacja zagrożeniem poufności informacji o klientach. 8. Prywatyzacja pokusa obniżenia jakości usług i preferowania w obsłudze najlepszych klientów minimalizując tą drogą koszty i maksymalizując zyski. 9. Generowanie konfliktu interesów finansowych.

Źródło: opracowano na podstawie: D. Smith Nightingale, N. Pindus, *Privatization of Public Social Services. A Background Paper*, The Urban Institute for U.S. Department of Labor, Office of the Assistant Secretary for Policy, Washington 1997; *Issue: Does Privatization at the Federal Level Serve the Public Good?*, K. Laguzza-Boosman, Walden University, Minneapolis 2008; *Privatisation of Public Services and the Role of Social Enterprises*, An Overview prepared by JPA Europe Limited, London 2010.

2) zakłada, że zaufaniem można obdarzyć zarządzających, dostawców zaś niekoniecznie,

3) nie rozwiązuje problemów niepewności transakcji, a także nie usuwa asymetrii informacji²⁶.

²⁶ *Information asymmetry* oznacza w ekonomii sytuację, w której jedna ze stron transakcji posiada więcej informacji niż druga. Prowadzi to do zaburzeń w rachunku ekonomicznym podmiotów transakcji, co jest przyczyną suboptymalnych decyzji gospodarczych w skali mikro, zaś w skali makro prowadzi do nieefektywnej alokacji zasobów. W tym ostatnim znaczeniu asymetria informacji jest jedną z przyczyn zawodności rynku, czyli sytuacji, w której mechanizm rynkowy nie zapewnia optymalnej alokacji zasobów, D. W. Light, op. cit., s. 397.

Najświeższą listę niepowodzeń procesu liberalizacji rynku usług publicznych i jego niedomagań przyniosły międzynarodowe badania porównawcze zrealizowane w sześciu krajach europejskich w latach 2006-2009 w ramach projektu PIQUE. Z analizy zebranego materiału wynika, że w większości sektorów usług publicznych w badanych krajach²⁷:

1) proces liberalizacji wywołał zmiany w strukturach własności i wzrost udziału prywatnej własności w usługach publicznych, nie wzrosła jednak liczba firm operujących na rynku usług publicznych, a w pewnych branżach i krajach nawet się zmniejszyła; nawet tam, gdzie odnotowano wzrost liczby podmiotów, poziom koncentracji rynku pozostawał niezmieniony lub nawet wzrastał;

2) ewolucja sektora w kierunku wysoko konkurencyjnych struktur nie została w ogóle lub została jedynie częściowo osiągnięta – funkcjonuje mniej intensywna konkurencja niż oczekiwano;

3) publiczne spółki na liberalizowanym rynku usług publicznych poprawiają wydajność bardzo selektywnie i w niektórych wypadkach ten negatywny wpływ na wydajność i jakość usług jest widoczny dopiero w długim okresie²⁸;

4) procesy liberalizacji i prywatyzacji wzmocniły różnice w istniejących systemach regulacyjnych – uwaga została przeniesiona z zarządzania całym procesem dostarczania usług na wybrane aspekty łańcucha dostaw lub częściową kontrolę osiąganych wyników.

Obserwuje się w Europie tendencję do powoływania formalnie niezależnych organów regulacyjnych o zróżnicowanym stopniu autonomii, wyposażonych w różne narzędzia, takie jak udzielanie licencji i/lub ustalanie zasad zawierania kontraktów, które stwarzają możliwość dyscyplinowania i koordynacji działań uczestników rynku;

5) odnotowano wiele nieprawidłowości w funkcjonowaniu usług publicznych – m.in. powstawanie oligopoli i nierównego dostępu do informacji, co zwiększa konieczność intensyfikacji publicznej kontroli w sektorze;

6) rezultatem postępującej fragmentacji stosunków pracy oraz wzrastającej rozbieżności w poziomie wynagrodzeń i warunków pracy jest zanik obszaru zdrowej konkurencji. Powstają bodźce do konkurowania za pomocą kosztów pracy, prowadzącego do zjawiska nazywanego „wyścigiem w dół”²⁹;

7) wzrost wydajności w sektorze usług publicznych był produktem ubocznym realizacji strategii obniżania kosztów – rzadko stanowił cel samoistny. Dostawcy usług publicznych na liberalizowanych rynkach bardzo często łączą wzrost wydajności z obniżaniem kosztów pracy (zaniżanie wynagrodzeń i stosowanie nietypowych form zatrudnienia). W wielu przypadkach wzrost wydajności był skutkiem poprawy wskaźników jakościowych, takich jak przyspieszenie realizacji procesów biznesowych, zastosowanie nowej technologii bądź poprawy czasu reakcji na potrzeby klienta. Jednakże i w tym przypadku poprawę wskaźników jakości usług odnotowywano jedynie w tych wypadkach,

²⁷ W. Kozek, op. cit., s. 28 i n.

²⁸ Np. przykład niski poziom inwestycji (lub brak) w infrastrukturę sieciową w energetyce w długim okresie doprowadził w Polsce do pogorszenia jej jakości i zagraża bezpieczeństwu dostaw energii w najbliższych latach.

²⁹ W. Kozek (red.), op. cit., s. 249.

gdy nie rodziło to konfliktu z zasadniczym celem, jakim jest obniżka kosztów i zatrudnienia³⁰;

8) prywatyzacja i liberalizacja nie gwarantują dostępu do wysokiej jakości usług publicznych – decydujące znaczenie mają w tym wypadku formy regulacji³¹.

Wyniki badań projektu PIQUE dowodzą, że rynki w sektorze publicznym (w opiece zdrowotnej w szczególności) są pewnego rodzaju teoretyczną anomalia, ponieważ z istoty swojej rodzą wysokie ryzyko niepowodzenia (tzw. rynek wewnętrzny, brak lub niski poziom konkurencji, trudny do oszacowania popyt, niska podaż, niewielkie zyski). Wnioski omawianego projektu uznać można za dowód nieskuteczności przyjętej w Europie koncepcji zaspokajania potrzeb społecznych w sektorze usług publicznych – przyznają to autorzy raportu i proponują następujące rozwiązanie:

Jeśli procesy liberalizacji będą podejmowane w przyszłości, kraje członkowskie powinny dążyć nie tylko do bardziej zrównoważonej polityki regulacji, lecz także do zagwarantowania swoim organom regulacyjnym wystarczających narzędzi, umożliwiających egzekucję norm i standardów, zapewniając także możliwość nakładania sankcji na podmioty niespełniające wymagań oraz na byłych monopolistów publicznych. Jednakże silne organa regulacyjne wymagają wiarygodnego i obliczalnego umocowania prawnego³².

III. KONSUMENTI O USŁUGACH PUBLICZNYCH

Podjęte w wielu krajach wysiłki reformatorskie na rynku usług publicznych spowodowały, że ostatnie dziesięciolecie minionego wieku zaznaczyło się w tym segmencie przesunięciem akcentów:

1) z paradygmatu dominacji profesjonalnej do paradygmatu dominacji nabywców;

2) z różnych form lobbyingu dostawców oczekujących/domagających się stałego zwiększania podaży usług ku rosnącemu naciskowi nabywców/płatników na jakość usług i efektywność ponoszonych nakładów;

3) z preferowania rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych faworyzujących sektor publiczny.

Badacze problemu twierdzą, iż paradygmat nabywcy rodzi nadzieję na poprawę relacji nakłady-efekty, na lepsze zaspokojenie potrzeb przy niższych kosztach³³.

³⁰ Ibidem, s. 251.

³¹ Napięcie między wzrostem wydajności a poprawą jakości usług jest najbardziej widoczne w tych sektorach, w których występuje duży udział pracy (służba zdrowia, transport publiczny). Konkurencyjne dostawcy energii elektrycznej i usług telekomunikacyjnych zwiększają godziny pracy centrów obsługi telefonicznej, jednocześnie likwidując tradycyjne punkty obsługi klienta, w których klienci mieli bezpośredni kontakt z pracownikami spółek. W usługach pocztowych nacisk kładzie się na przyspieszenie czasu doręczenia przesyłki, a jednocześnie redukuje się dużą liczbę urzędów pocztowych i zwalnia pracowników, co powoduje, że korzystanie z usług tych urzędów staje się bardziej czasochłonne i utrudnione. Bywa też, że w średniej wielkości polskim mieście (np. Wrześni) nie funkcjonuje komunikacja publiczna ani żadna inna (poza taksówkami) forma komunikacji masowej.

³² Na podstawie: W. Kozek (red.), op. cit., s. 246.

³³ D. W. Light, op. cit., s. 394.

Optyzmizm cytowanych autorów amerykańskich nie do końca potwierdzają wyniki badania opinii polskich konsumentów zrealizowanego przez PIQUE³⁴. Wykazały one, że usługobiorcy nie zawsze prezentują spójne opinie na temat liberalizacji rynku usług publicznych, jak również co do jakości uzyskiwanych świadczeń:

1) konsumenci opowiadają się na ogół za powszechnością usług publicznych, z niechęcią natomiast odnoszą się do rozwiązań zakładających pełną prywatyzację usług publicznych;

2) odnotowano „powszechną rezerwę badanych w stosunku do hasła konkurencji w usługach i jednocześnie silne poparcie dla prawa możliwości wyboru”³⁵;

3) poziom i zakres liberalizacji i prywatyzacji nie ma wpływu na zadowolenie z jakości usług, ale oba te procesy prowadzą do wzrostu niezadowolenia z ceny usługi;

4) nie istnieje czytelna zależność między poziomem konkurencji i własności prywatnej z jednej strony i konsumenckim zadowoleniem z dostarczanych usług z drugiej – odnotowano zbliżony poziom zadowolenia z usług w odniesieniu do sektorów, w których występuje wielu dostawców, jak i takich, w których dominuje jeden publiczny dostawca;

5) poziom satysfakcji użytkowników zależy od jakości usługi, a w małym stopniu od podmiotu, który je dostarcza (marka) – konsumentów niezbyt interesuje, czy usługę dostarcza podmiot publiczny, prywatny, czy też organizacja pozarządowa.

Opinie polskich użytkowników usług publicznych nie odbiegają zbytnio od tego, co myślą na temat funkcjonowania sektora usług publicznych konsumenci z innych krajów (tabela 3).

Sumując wnioski z badań nad funkcjonowaniem rynku usług publicznych, można stwierdzić, że klienci stają się – co prawda – coraz bardziej wybredni i mają coraz większą świadomość siły własnych pieniędzy, wymuszając zarówno indywidualizację produktu, jak i jakość obsługi, jednakże przeważa wśród nich poczucie niewielkiej siły sprawczej w egzekwowaniu prawa do bycia zapytanym i wysłuchanym w kwestiach związanych z planami rozwoju sektora, preferencjami i ocenami społecznymi w tej sferze, a także prawa do bycia informowanym o ofercie usługowej.

Usługi publiczne służą realizacji celów społecznych, stąd też ich organizacja i dystrybucja nie mogą być wyłączną domeną dysponenta środków publicznych i/lub świadczeniodawcy. W procesie odzyskiwania podmiotowości domagający się poprawy efektywności w gospodarowaniu dobrami publicznymi i zasobami sektora usług publicznych konsumenci-podatnicy zyskali nowego sojusznika – są nim pracownicy zatrudnieni w usługach publicznych, a sygnałem instytucjonalizacji ruchu konsumencko-pracowniczego w usługach publicznych może być uchwalona przez Global Union Genewska karta jakości usług publicznych³⁶.

³⁴ P. Ostrowski, *Usługi publiczne. Oceny i preferencje polskich konsumentów na tle europejskim*, w: W. Kozek (red.), op. cit., s. 195 i n.

³⁵ W. Kozek (red.), op. cit., s. 252.

³⁶ Tekst konwencji na: www.qpsactionnow.org/content/geneva-charter-quality-public-services.

Tabela 3

Użytkownicy wobec usług publicznych

Akceptację społeczną mają usługi publiczne:	Niezadowolenie beneficjentów budzą usługi publiczne:
1. Traktujące ludzi podmiotowo – uwzględniające lokalne uwarunkowania społeczne i kulturowe. 2. Dobrze zorganizowane i zaprojektowane z perspektywy odbiorców, nie zaś wygody dostawcy. 3. Dające szansę wyboru i gwarancję ciągłości działania. 4. Odpowiedzialne za podjęte zadania i rzetelne w ich realizacji. 5. Właściwie odpowiadające na rozpoznane i uzasadnione potrzeby społeczne i jednostkowe. 6. Elastyczne, efektywnie i kosztowo adekwatne do możliwości beneficjentów. 7. Zlokalizowane blisko odbiorcy, reagujące szybko i skutecznie. 8. Solidne, dobre jakościowo i niezawodne w działaniu. 9. Spójne i czytelne dla odbiorców. 10. Łatwo dostępne i proste w użyciu. 11. Świadczone przez kompetentny i profesjonalnie przygotowany personel.	1. Zbyt skomplikowane organizacyjne i biurokratyzowane (przekazywanie konsumenta do zbyt wielu podmiotów i struktur), nie informujące o normach i standardach działania. 2. Zatrudniające pracowników niezbyt użytecznych z punktu widzenia zadań statutowych i zasad etycznych – zwłaszcza niewiele wiedzących o beneficjentach. 3. Pozostawiające bez odpowiedzi pytania o bieg spraw istotnych dla rozwiązywania problemów konkretnego przypadku. 4. Generujące dodatkowe opłaty. 5. Dysponujące mało zrozumiałymi dla odbiorców materiałami informacyjnymi (zwłaszcza o kosztach). 6. Źle lub słabo powiązane z innymi systemami, sektorami i formami zaspokajania potrzeb społecznych.

Źródło: opracowano na podstawie wyników badań: *Delivering High Quality Public Services for All*, Sixty-third Report of Session 2005-06, Published on 18 July 2006 by authority of the House of Commons, London. The Stationery Office Limited; *The Market for Public Services – International Comparisons*, „Oxford Economics”, July, 2008.

IV. PRZYSZŁOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH – MIĘDZY OGRANICZENIAMI I KONIECZNOŚCIĄ ZMIAN

Analizy socjoekonomiczne prowadzone od kilkunastu lat w krajach gospodarki rynkowej oraz wnioski z międzynarodowych badań porównawczych zrealizowanych w projekcie PIQUE³⁷ mogą być zaskoczeniem, ale przede wszystkim przestrogą dla polityków wyznających bezkrytycznie wiarę w siłę niewidzialnej ręki rynku jako panaceum zdolnego uzdrowić każdy rynek, także sektor usług publicznych. Oto bowiem okazało się, że prywatyzacja i liberalizacja w umiarkowanym stopniu przyczyniły się do wzmocnienia konkurencyjności między dostawcami, nie gwarantując dostępu do wysokiej jakości usług publicznych, a redukcję kosztów osiągając przez dumping płacowy. Badacze stwierdzają, że decydujące znaczenie mają formy regulacji: polityka regu-

³⁷ W. Kozek (red.), op. cit.

lacyjna, zamiast koncentrować się na poszczególnych aspektach łańcucha dostaw, powinna obejmować różnorodne aspekty dostarczania usług w celu ułatwienia dostępności, zapewnienia wysokiej jakości i wystarczającej ilości, co oznacza konieczność dokonywania przynajmniej minimalnych inwestycji. Polityka ta powinna gwarantować wszystkim równe warunki w zakresie dostępności, jakości i ceny.

Zespół W. Kozek w odpowiedzi na ujawnione w sześciu krajach europejskich dysfunkcje w dostarczaniu usług publicznych sformułował tyle znamieny, co brzemienny politycznie wniosek: „zaopatrzenie w publiczne usługi w Europie nie może być pozostawione wolnej grze sił rynkowych [...], stąd też pozostawienie regulacji dostępności tych usług jedynie siłom rynkowym byłoby obciążone dużym ryzykiem”³⁸. Trzeba zatem zaproponować – twierdzą cytowani badacze – takie rozwiązania organizacyjno-finansowe i regulacyjne, by „wolność gospodarcza nie stała się priorytetem w stosunku do socjalnej ochrony”³⁹. W takiej sytuacji „proces liberalizacji w sektorze usług publicznych nie musi być jedyną drogą poprawy dostępności i jakości usług publicznych – jeśli cel dostarczenia usług w sposób trwały, wystarczający, dostępny i wysokiej jakości dla wszystkich obywateli nie mógłby być osiągnięty w warunkach zmienionej struktury własnościowej i w nowych formach regulacji rynkowej, powinno rozważyć się powrót do publicznej własności, wprowadzając wyższą przewidywalność świadczenia usług, a jednocześnie większą możliwość wpływu obywateli na ich zakres”⁴⁰.

Wydaje się, że jest to chyba zbyt daleko idąca propozycja, zwłaszcza dla krajów, które zaledwie wyszły z epoki omnipotencji państwa i państwowego monopolu w systemie usług publicznych. Dlatego też konieczna przebudowa sektora usług publicznych nie może w Polsce oznaczać powrotu do rozwiązań mających w tle stosowanie uproszczonej zasady egalitaryzmu, doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat dowodzą bowiem, iż:

1) równe rozdzielania zasobów publicznych gromadzonych drogą przymusu prawnego (daniny publiczne) jest z gruntu niesprawiedliwie i niekorzystne z punktu widzenia dobra wspólnego;

2) mniej zamożni obywatele, od których pochodzi większość wpływów podatkowych, wbrew swej woli są zmuszeni pomagać osobom, które swoje potrzeby mogą zaspokajać/sfinansować z własnych środków (a więc takiej pomocy nie potrzebują);

3) gdy pochodzące z zasobów publicznych świadczenia są przekazywane w jednakowym wymiarze wszystkim obywatelom, bez względu na ich rzeczywiste położenie materialne, wówczas zagrażają dobru wspólnemu, gdyż wymuszają gromadzenie dużych dochodów państwa potrzebnych na pokrycie wciąż rosnących wydatków.

³⁸ W. Kozek (red.), op. cit., s. 247 i 248. Autorzy raportu PIQUE proponują, by Komisja Europejska rozważyła „przyjęcie powszechnego zobowiązania usługowego jako pewnego rodzaju nadrzędnej zasady polityki liberalizacji i nie pozostawiała jej krajom członkowskim. Celem powszechnego zobowiązania usługowego powinno być zapewnienie obywatelom dostępu do koniecznych usług o wysokiej jakości”. Zob. W. Kozek (red.), op. cit., s. 246.

³⁹ Ibidem, s. 250.

⁴⁰ Ibidem, s. 246.

Egalitarny uniwersalizm generuje spiralę takich niekorzystnych zjawisk, jak wysokie, stale rosnące obciążenia daninami publicznymi (podatki, opłaty, obowiązkowe składki itp.); które ściągane w nadmiarze opóźniają rozwój gospodarczy i zwiększają zapotrzebowanie na pomoc społeczną ze strony ubożających obywateli. Nadmierny interwencjonizm państwowy oraz nadopiekuńczość i zbytnia ingerencja struktur publicznych w życie obywateli zastępują ich w realizacji wielu istotnych zadań życiowych oraz zwalniają z odpowiedzialności za własne życie (roszczeniowość i wyuczona bezradność), osłabiając szansę pomnażania talentów i brania odpowiedzialności za własne życie.

Co zatem będzie dalej z realizacją usług publicznych w modelu liberalizacyjno-prywatyzacyjnym?

Blankietowa norma konstytucyjna określająca sposób gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne w naszym kraju⁴¹ i brak uzgodnionych społecznie zasad i zadań polityki społecznej, której istotną częścią są usługi publiczne, skutkują brakiem stabilności rozwiązań ustawowych w tej sferze⁴², rozproszaniem dostawców, rosnącymi kosztami i ograniczaniem dostępu do usług publicznych, a także przerywaniem procesu zaspokajania potrzeb jednostkowych i społecznych. A zatem pierwszym krokiem na drodze ku poprawie funkcjonalności i efektywności sektora usług publicznych musi być dookreślenie i formalne zadeklarowanie przez władze państwowe:

1) kierunków rozwoju i ram strukturalno-instytucjonalnych dla sektora usług publicznych,

2) wyznaczenie w sektorze usług publicznych obszarów chronionych i/lub wyłączonych z czystej gry rynkowej;

3) czy, za co i za kogo państwo bierze odpowiedzialność jako kreator, katalizator i gwarant warunków, sprzyjających rozwojowi jednostki i zbiorowości w różnych fazach rozwojowych.

Bez tego – trudnego politycznie, acz koniecznego rozstrzygnięcia – niemożliwy będzie konsensus władz i obywateli w kwestiach związanych z dostarczeniem w najbliższych latach usług publicznych.

Nie mniej ważnym zadaniem powinno być rozstrzygnięcie, czy ma to być reforma, czy reorganizacja sektora usług publicznych – ta pierwsza oznacza zmianę treści jakiegoś systemu nienaruszającą jego istoty, druga zaś polega na zmianie struktury organizacyjnej służącej poprawie funkcjonowania jakiegoś systemu instytucjonalnego/instytucji bądź dopasowaniu ich struktury do zmienionych zadań.

Narastająca nieefektywność sektora usług publicznych wymaga z całą pewnością nie tylko przemyślenia na nowo sposobu definiowania polityki w tym sektorze (zasady, normy, wartości, cele), ale i narzędzi realizacyjnych (strategie, priorytety). Usługi publiczne są właśnie takim zespołem narzędzi, obsługu-

⁴¹ Konstytucja RP stanowi, że „środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie” (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 216).

⁴² Ustawy podatkowe, regulujące funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej oraz bezpieczeństwa socjalnego, nowelizowano kilkadziesiąt razy.

jących wiele celów szeroko rozumianej polityki społecznej, stąd też należałoby uzgodnić zasady, zgodnie z którymi polityka ta powinna być konstruowana – ich lista obejmuje:

1. Zasadę pomocniczości (subsydiarności): władze publiczne koncentrują się na tych zadaniach, których nie można przekazać innym podmiotom i które winny być wypełniane przez sektor publiczny w imię najszerzej rozumianego interesu publicznego; resztę własnych uprawnień (ustawy, rozporządzenia, uchwały) władze publiczne powinny delegować na niższe szczeble realizacyjne (tyle państwa, ile to konieczne, ale zarazem tak mało, jak to tylko możliwe).

2. Zasadę solidaryzmu: rozłożenie na wszystkich członków zbiorowości obciążeń związanych z takimi zadaniami, jak edukacja, bezpieczeństwo, komunikacja, ochrona środowiska, kultura itp., oraz z zagrożeniami, jakie niesą choroba, niepełnosprawność, przestępczość, wykoślenie itp. (redystrybucja).

3. Zasadę sprawiedliwości i równej dostępności: akceptacja równości w dostępie do urządzeń infrastruktury społecznej oraz świadczeń i usług publicznych, bez względu na cechy położenia społecznego (równość szans); obywatele mają prawo oczekiwać zaspokojenia swych potrzeb w obrębie społeczności, zwłaszcza wsparcia w sytuacjach trudnych.

4. Zasadę współodpowiedzialności podmiotów: współodpowiedzialność, kooperacja, równoważność usług wszystkich aktywnych na scenie publicznej podmiotów za kształt i realizację polityki społecznej (władz publicznych, sektora *for-profit*, organizacji pozarządowych oraz beneficjentów polityki społecznej – odpowiedzialność wszystkich za wszystkich).

5. Zasadę partnerstwa i aktywnego współuczestnictwa obywateli w życiu zbiorowym (partycypacja społeczna): beneficjenci sektora usług publicznych są aktywnym partnerem i podmiotem w podejmowaniu decyzji na temat zastosowanych wobec nich procedur i rozwiązań oraz w działaniach służących rozwiązywaniu własnych problemów.

6. Zasadę uniwersalizmu i selektywności w wyborze celów i działań: realizowanie zadań adresowanych globalnie (powszechność), przy równoczesnym dostrzeganiu ważnych życiowo i funkcjonalnie potrzeb mniejszych całości społecznych i/lub jednostek (specyficzność).

7. Zasadę promowania profilaktyki przed interwencją: preferowanie/generowanie programów i działań służących wyprzedzaniu zdarzeń i usuwaniu przyczyn zagrożeń dla rozwoju, bezpieczeństwa ogólnego i socjalnego, a także stosowanie w niezbędnym zakresie taktyki doraźnego reagowania na problemy socjalne i ujawniające się w ostrej formie przejawy patologii społecznej („leczenie skutków”).

8. Zasadę elastyczności i ciągłości działania: gwarantowanie trwałości, jakości i efektywności rozwiązań systemowych służących minimalizowaniu i/lub eliminowaniu źródeł zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju, partycypacji i bezpieczeństwa socjalnego.

9. Zasadę jawności i przejrzystości działania podmiotów: zgodnie z prawem obywateli jako konsumentów decyzji politycznych do bezpieczeństwa, wyboru, dostępu do informacji, bycia zapytanym oraz wysłuchanym.

Wsparciem dla procesu przebudowy dotychczasowych formuł funkcjonowania usług publicznych może być zasada pomocniczości (subsydiarności)⁴³ – wykorzystana w gospodarce służyć może poszukiwaniu równowagi między leseferyzmem a interwencjonizmem państwowym. Pomocniczość ma chronić przed przeciążeniami, przerzucaniem zadań, nieuzasadnioną roszczeniowością i rewindykacjami, a także służyć budowaniu odpowiedzialności podmiotu powodującego wydatek (co wymaga wyrównania poziomów kosztem innych).

Jeśli podmioty/partnerzy niepubliczni nie w pełni realizują przyjęte na siebie zadania publiczne, nie wypełniają założonych funkcji w stopniu, który chroniłby przed negatywnymi konsekwencjami dla dobra wspólnego i/lub wykazują się trwałą niezdolnością w tym względzie ani nie gwarantują efektywnego funkcjonowania państwa (groźba rozpadu ustalonego porządku normatywno-organizacyjnego), to zgodnie z zasadą pomocniczości możliwe jest warunkowe i ograniczone czasowo podjęcie przez państwo działań interwencyjnych i/lub substytucyjnych na rynku usług publicznych (warunkowe pierwszeństwo). Zgodnie z zasadą pomocniczości oznacza to, że cele i zadania społeczne mogą być w poważnym stopniu pokrywane z zasobów niepublicznych, ale subsydiarność w żadnym razie nie może prowadzić do „państwa minimum” przerzucającego odpowiedzialność na jednostki i inne podmioty sceny publicznej – państwo nadal odpowiada przed obywatelami za sposób zorganizowania i finansowania subsydiarnego systemu usług publicznych oraz za wybór realizatorów i jakość zadań publicznych.

Nie ma wątpliwości, że swoisty rynek, na którym funkcjonują usługi publiczne (quasi-rynek), wymaga regulacji, jednakże funkcja regulacyjna szczebla centralnego polegać winna na generowaniu ram prawno-organizacyjnych, bez których struktury/institucje/organizacje i zasoby sektora usług publicznych nie będą w stanie się rozwijać (ustawodawstwo i redystrybucja), oraz kontroli i monitorowania realizacji/wykonania zadań służących równoprawnemu traktowaniu obywateli/grup/zbiorowości i ich rozwojowi, a także ochronie warunków i jakości ich życia oraz otwierających jednostkom i grupom społecznym drogę do zasobów służących zaspokojeniu ich potrzeb. W odniesieniu do sektora usług publicznych państwo winno pełnić rolę r z e c z n i k a / / r e p r e z e n t a n t a spraw, potrzeb i problemów ludzi/grup/zbiorowości, za których statutowo odpowiada (ochrona uprawnień, ustawowa odpowiedzialność), promotora działań służących zrównoważonemu rozwojowi, dostępności, spójności i integracji społecznej, inicjatora rozwiązań normatywnych istotnych z punktu widzenia celów społecznych wzory działania i pociąga za sobą adekwatną dla realizacji celów alokację zasobów i decyzji (wyznaczanie pola gry dla dostawców usług), podmiotu wspierającego finansowo określone usługi publiczne, a także łącznika i katalizatora relacji międzysektorowych.

⁴³ W formule klasycznej „subsidiarność” oznacza pierwszeństwo mniejszego przed większym oraz zdecentralizowanego przed scentralizowanym (hierarchicznym), a także stawia dynamikę (zmiana, rozwój) przed statyką (rutyna). Polega ona na przyznaniu jednostkom terytorialnym, podmiotom gospodarczym, społecznościom lokalnym, organizacjom społecznym nie tylko prawa do inicjatywy, ale także przekazania środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania i korzystania z tychże uprawnień.

Tabela 4

Perspektywiczna rola podmiotów prywatnych w sektorze usług publicznych

Usługi publiczne: / Dostawcy prywatni jako:	Alternatywa sektora publicznego	Poszerzenie oferty (komplementarność)	Wąski margines	Podmiot obecny incydentalnie – raczej niepożądany
Podmioty funkcjonujące w obszarach decydujących o rozwoju, warunkach i jakości życia jednostek i społeczności				
Edukacja		3		
Opieka nad dzieckiem do lat 5		5		
Opieka zdrowotna		3		
Kultura		5		
Rekreacja i sport masowy		5		
Media publiczne			1	6
Podmioty zapewniające poczucie bezpieczeństwa państwa i obywateli				
Bezpieczeństwo publiczne:				
a. Wojsko				6
b. Policja				6
c. Straż pożarna		2 (OSP)		6
d. Ochrona obiektów, imprez masowych itp.	5			
Podmioty zapewniające bezpieczeństwo socjalne – w tym zwłaszcza:				
a. Świadczenia społeczne			5	6
b. Pomoc społeczna		4		
c. Opieka dla osób nie-samodzielnych życiowo	4			
d. Budownictwo komunalne			5	6

Podmioty zaspokajające potrzeby obywateli oraz realizujące zadania istotne dla funkcjonowania zbiorowości i państwa jako instytucji				
Usługi ogólnoadministracyjne			5	6
Infrastruktura transportowa	5			
Komunikacja publiczna	3			
Usługi pocztowe	5			
Zaopatrzenie w energię (gaz, ogrzewanie, elektryczność)	3			
Zaopatrzenie w wodę i kanalizacja	3			
Telekomunikacja	1			
Ochrona środowiska		5		
Gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości		5		

Usługi publiczne świadczą: 1 – Wyłącznie podmioty *for-profit* (biznes), 2 – Wyłącznie podmioty *non-profit* (sektor pozarządowy, podmioty tzw. ekonomii społecznej), 3 – Zarówno *for-*, jak i *non-profit* (z przewagą sektora *for-profit*), 4 – Zarówno *for-*, jak i *non-profit* (z przewagą sektora *non-profit*), 5 – Zarówno *for-*, jak i *non-profit* (bez preferencji dla któreś z podmiotów), 6 – oznacza obszar, w którym zjawisko występuje.

Źródło: opracowanie własne.

Mając tak określoną konceptualnie bazę budowania nowych formuł w organizacji i funkcjonowaniu sektora usług publicznych, można rozważać przyszłe role poszczególnych graczy na rynku usług publicznych w Polsce – kto może/powinien dostarczać jakie usługi, co to oznacza z punktu widzenia przesłanek ustrojowych i jak to osiągnąć?

W kręgach decydenckich funkcjonuje przekonanie, że na ogół wiadomo, co należy zrobić w szeroko rozumianej sferze finansów i usług publicznych, ale nie wiadomo, jak potem wygrać wybory. Jeśli jednakże nie znajdziemy w najbliższych latach *modus vivendi* dla procesu przebudowy systemu usług publicznych, podatnicy prędzej czy później zaproponują (zażądają) politykom rozwiązanie tyle radykalne, co i nie pozbawione racjonalności: zajmijcie się naszymi potrzebami i problemami, a jeśli tego nie potraficie, to trzeba ludziom oddać pieniądze i zredukować struktury państwa.

Sygnałem ostrzegawczym braku przyzwolenia społecznego na zbyt daleko idące wycofywanie się państwa ze zobowiązań w sferze publicznej winna być determinacja rosnącej liczby obywateli w bogatych krajach europejskich

wykorzystujących reguły demokracji w obronie poziomu życia i sięgających coraz częściej po gwałtowne w przebiegu formy protestów w obronie praw nabytych oraz komunikujących władzom obywatelską odmowę ponoszenia kosztów błędnych decyzji w sferze gospodarczej i w finansach publicznych. Potem może być już tylko gorzej...

prof. dr hab. Zbigniew Woźniak

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

PUBLIC – SO WHOSE?

Summary

In the past, the word 'public' was always understood as being 'ours'. In recent years, however, the liberalisation processes in the economy have made it to be 'ours and not ours'. This is because having once voted in the universal suffrage, the tax payers lose the real power to influence the manner, scope, and magnitude of the public services that are financed by the citizens, whereas the errors made in the allocation of public funds, the incompetence of the decision-makers, and the overall poor management of public funds are subject to nothing else but political liability.

Hence the following questions become important: who pays and for what? and what does he get in return? who should organise and provide services, who gains and who loses on the quasi-market of public services, what are the social safety criteria that those services should protect, and, also, what is public, and what is private, when it comes to the provision of social welfare and services.

The business approach to public services seems to have reached too far these days, especially, if the public objectives and values are getting lost on the way. Hence the growing criticism of the society. Indeed, as the business-sociological studies show, the increasing inefficiency of the public service sector that can be observed requires a complete redefinition of the policy that is currently carried in that sector (principles, norms, values, targets), as well as the tools with which they may be realised (strategies, priorities). It is necessary to rebuild the sector of public finance but that should never mean a return to the state monopoly and the solutions based on a simplified idea of egalitarianism – in other words, it cannot lead to the 'minimal state' that pushes the responsibility for the living conditions and the quality of life on individuals and non-public subjects of the public scene.

W artykule prof. Zbigniewa Woźniaka w z. 1/2011 RPEiS, na s. 233, zamiast: „Źródło: opracowanie własne”, powinno być: „Źródło: L. Quaknine, S. Csank, M. Stone, *The Art of Selfcare in the New Millenium*, http://www.ifa-fiv.org/menu7_art_ang.htm, s. 2”.

