

JANUSZ WIERZBICKI

POJĘCIE, ZAKRES I EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI USŁUGOWEJ PAŃSTWA

I. POJĘCIE I SYSTEMATYKA DZIAŁALNOŚCI USŁUGOWEJ

Rozwój usług, a zwłaszcza zaniedbywanych w długim okresie usług dla ludności, stał się jednym z głównych (kierunków polityki gospodarczej. Można się stąd właśnie spotkać z wiązaniem rozwoju usług z obrotem towarowym, czyli z ograniczaniem zagadnienia do usług świadczonych na zasadach wymiany rynkowej.

W opracowaniu tym nie zajmuję się usługami świadczonymi na zasadzie wymiany rynkowej. Mam nawet wątpliwości czy potrzebne jest eksponowanie pojęcia usług w obrocie towarowym¹, tym bardziej zresztą że świadczone w tym obrocie usługi nie mają w praktyce nigdy charakteru niematerialnego. Czyni się tak wyłącznie dla uwypuklenia silnego aktualnie dążenia do wyrównania poważnych zaniedbań w zakresie usług rynkowych.

Przedmiotem tego opracowania jest obszerna i bardzo zresztą zróżnicowana sfera usług infrastrukturalnych, różniących się istotnie od usług rynkowych. Są to usługi umożliwiające prawidłowe funkcjonowanie całej gospodarki oraz poszczególnych jej podmiotów produkcyjnych (gospodarki uspołecznionej i nie uspołecznionej) i konsumpcyjnych (gospodarstw domowych) o całkowicie odmiennym charakterze od usług rynkowych. Polegają one z jednej strony na rozbudowie eksploatacji urządzeń infrastruktury produkcyjnej, przede wszystkim zaś urządzeń transportu, energetyki, łączności, gospodarki wodno-ściekowej itp., oraz z drugiej strony na rozbudowie i eksploatacji urządzeń tzw. infrastruktury społecznej, dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego, oświaty, ochrony zdrowia, kultury i sztuki, nauki itp.

Nie zajmując się bliżej pojęciem i systematyką infrastruktury, obejmującej urządzenia stanowiące techniczną podstawę działalności usługowo-

¹ Swoistym tego wyrazem jest forsowanie zmiany nazwy przedmiotu nauczania „ekonomika handlu” na „ekonomikę handlu i usług”.

wej państwa², ograniczam się tu do przypomnienia, że pierwsza z wymienionych wyżej dziedzin usług infrastrukturalnych rozpatrywana jest dosyć powszechnie w ramach działalności produkcyjnej, bez uwypuklenia przy tym istotnych różnic między mechanizmem świadczenia tych usług oraz mechanizmem produkcyjnym (we właściwym znaczeniu tego pojęcia), podczas gdy pozostała dziedzina usług infrastrukturalnych rozpatrywana jest powszechnie w charakterze wyodrębnionej sfery działalności gospodarczej, najczęściej pod nazwą działalności nieprodukcyjnej lub spożycia zbiorowego. Toteż rozpatrując usługi świadczone poza sferą stosunków rynkowych bierze się tradycyjnie pod uwagę tylko tę ostatnią dziedzinę — tzw. działalności nieprodukcyjnej państwa (w większości o charakterze działalności socjalno-kulturalnej).

Działalności usługowej państwa, w znaczeniu działalności związanej z eksploatacją urządzeń infrastrukturalnych, nie można ograniczać wyłącznie do tzw. działalności nieprodukcyjnej, polegającej na wykorzystaniu urządzeń infrastruktury społecznej. Wyłączenie z działalności usługowej państwa działalności polegającej na wykorzystywaniu infrastruktury produkcyjnej zintegrowanej z działalnością produkcyjną nie jest uzasadnione ani ze względu na marksowską metodę obliczania dochodu narodowego, o czym będzie dalej mowa, ani także ze względu na funkcjonalne znaczenie świadczonych w tym zakresie usług, które jest analogiczne jak w przypadku tzw. działalności nieprodukcyjnej (inaczej nie byłoby właściwe obejmowanie wspólnym mianem „infrastruktury” urządzeń infrastruktury produkcyjnej oraz infrastruktury społecznej).

Skoro działalność usługowa polega na rozbudowie i wykorzystaniu przez państwo urządzeń infrastruktury produkcyjnej i społecznej w celu stwarzania warunków dla właściwego funkcjonowania i rozwoju całego społeczeństwa oraz ogółu działających w jego obrębie podmiotów gospodarczych, do najważniejszych cech tej działalności zaliczyć trzeba to, że jej podmiotem są organy państwa, kierujące rozwojem społecznym i gospodarczym kraju, które opierają swe decyzje, dotyczące świadczenia i podziału usług, na rachunku nakładów i korzyści, odnoszącym się do całej gospodarki narodowej lub do gospodarki określonych podmiotów produkcyjnych i konsumpcyjnych, będących odbiorcami tych usług. Nie można natomiast decyzji opierać na rachunku nakładów i korzyści odnoszących się do prowadzonej przez państwo działalności usługowej, i to nawet w przypadku gdy podział tych usług opiera się na zasadach quasi-rynkowych ((poza rachunkiem mającym na celu jedynie zapewnienie racjonalnej organizacji i technologii procesów świadczenia usług). Nie wydaje się w tych warunkach właściwe określanie poszczególnych jednostek, będących wykonawcami planowych zadań w tym zakresie, mianem pod-

² A. F. Nowak, *Pojęcie infrastruktury we współczesnej literaturze ekonomicznej*, Zeszyty naukowe SGPiS, Warszawa 1971, nr 79.

miotów działalności gospodarczej (podmiotami gospodarczymi są w tym zakresie organy resortowe państwa)³.

Na podstawie powyższej definicji należałoby zaliczać do działalności usługowej państwa, przykładowo, w zakresie działalności polegającej na wykorzystywaniu infrastruktury produkcyjnej: energetykę, komunikację, łączność, gospodarkę wodno-ściekową, ochronę środowiska naturalnego i w większości także gospodarkę komunalną, które są w praktyce zaliczane do działalności produkcyjnej; a w zakresie działalności polegającej na wykorzystywaniu infrastruktury społecznej: utrzymanie porządku wewnętrznego (wraz z planowaniem, kontrolą, bezpieczeństwem wewnętrznym itp.), oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia i nawet twórczość naukową i artystyczną, które są powszechnie zaliczane do działalności nieprodukcyjnej⁴.

W systematyce tej pominięto obronę narodową, która -odpowiada co prawda wyżej sformułowanej definicji działalności usługowej państwa, nie można jednak twierdzić, aby rozwój sił obronnych kraju następował na podstawie rachunku nakładów i korzyści, odnoszących się do całej gospodarki ani tym bardziej do określonych podmiotów korzystających z efektów obrony narodowej. Występuje niewątpliwe powiązanie obrony narodowej z potencjałem produkcyjnym kraju, o odwrotnym jednak charakterze aniżeli w przypadku pozostałych rodzajów działalności usługowej państwa: rozwój produkcji służy bowiem m.in. zapewnieniu właściwych warunków obronności kraju. Toteż wydaje się niewątpliwe, że obrona narodowa wymaga odrębnego zakwalifikowania i można ją pominąć w prowadzonych tu rozważaniach (mimo tradycyjnego jej rozpatrywania w ramach działalności nieprodukcyjnej lub spożycia zbiorowego). W po-

³ Działalność odpowiadająca powyższym cechom, wyraźnie odróżniającą ją od działalności produkcyjnej państwa i to nawet w przypadku bezpośredniego powiązania świadczonych usług z procesami produkcyjnymi (tzn. gdy usługi świadczono są na rzecz określonych podmiotów działalności produkcyjnej), byłoby najlepiej określać tradycyjnym mianem działalności o charakterze użyteczności publicznej lub nawet krócej, mianem gospodarki publicznej, a bezpośrednich wykonawców planowych zadań w tym zakresie — zakładami użyteczności publicznej lub instytucjami gospodarki publicznej. Nie występuję tu jednak o przywrócenie tego pojęcia do powszechnego użytku, aby nie ożywiać niepotrzebnych sporów terminologicznych.

⁴ Z tego do działalności służącej głównie zaspokojeniu potrzeb całego społeczeństwa można zaliczyć przykładowo: rozbudowę sieci komunikacyjnej, gospodarkę wodno-ściekową, ochronę środowiska naturalnego, niektóre działy gospodarki komunalnej (np. rozbudowę, czyszczenie i oświetlanie ulic, utrzymanie porządku wewnętrznego, niektóre działy ochrony zdrowia {zwłaszcza zwalczanie epidemii}), w większości twórczość naukową i artystyczną itp. — w przypadku gdy nie można wskazać podmiotów, które są odbiorcami usług. W pozostałym zakresie występuje działalność służąca zaspokojeniu potrzeb produkcyjnych i konsumpcyjnych określonych podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw uspołecznionych, podmiotów gospodarki nie uspołecznionej oraz gospodarstw domowych).

wyższej systematyce pominięto również instytucje obsługi finansowej podmiotów gospodarczych, które będą wymagały oddzielnego rozpatrzenia.

II. DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWA W KLASYFIKACJI GOSPODARKI NARODOWEJ

Rozgraniczenie obu wyodrębnionych wyżej dziedzin działalności usługowej państwa, tj. działalności polegającej na rozbudowie i wykorzystywaniu infrastruktury produkcyjnej, zintegrowanej z działalnością produkcyjną oraz działalności polegającej na rozbudowie i wykorzystywaniu infrastruktury społecznej, wyłączonej z działalności produkcyjnej, nie zawsze jest oczywiste i nastrocza czasem nawet poważne trudności. Obok usług obejmowanych bezspornie sferą produkcji materialnej oraz pozostających bezspornie poza tą sferą, występują również usługi, które można równie dobrze zaliczyć lub nie zaliczyć do sfery produkcji, zwłaszcza w przypadku usług odnoszących się do warunków bytowych człowieka (jak np. usługi komunalno-mieszkaniowe), usług świadczonych przez instytucje finansowe (bankowo-oszczędnościowe i ubezpieczeniowe) i nawet usług socjalno-kulturalnych (przede wszystkim w zakresie kształcenia zawodowego i twórczości naukowej).

Znajduje to wyraz w urzędowej klasyfikacji gospodarki narodowej oraz wprowadzanych do niej zmianach, które polegają najczęściej na przekwalifikowaniu niektórych usług, rozpatrywanych tradycyjnie jako nieprodukcyjne (niematerialne), na usługi produkcyjne (materialne). Co więcej, nie opiera się tych zmian na określonym kryterium ekonomicznym, mimo że wiążą się one rozszerzeniem zakresu usług obejmowanych rachunkiem tworzenia i podziału produktu globalnego i dochodu narodowego.

W aktualnie obowiązującej klasyfikacji gospodarki narodowej⁵ nastąpiło umowne objęcie sferą produkcji materialnej nie tylko tych rodzajów działalności usługowej państwa, którym tradycyjnie przyznaje się charakter tzw. usług materialnych, jak np. budownictwo, transport, gospodarka paliwowo-energetyczna itp., lecz także niektórych rodzajów usług uznawanych powszechnie za niematerialne, a zwłaszcza łączności, gospodarki wodno-ściekowej i komunalnej i nawet jednostek wydawniczych i filmowych, przetwarzania danych itp. Poza produkcją materialną pozostają natomiast usługi socjalno-kulturalne, twórczość naukowa, gospodarka mieszkaniowa, tzw. pozostała działalność gospodarcza oraz działalność usługowa instytucji finansowych, administracja państwowa oraz obrona narodowa.

Tradycyjne przeciwstawianie usług materialnych usługom niematerialnym, uzasadniające zaliczanie pierwszych do sfery produkcji, a dru-

⁵ Klasyfikacja gospodarki narodowej (obowiązująca od 1971 r.), GUS Warszawa 1969.

gich do sfery działalności nieprodukcyjnej, straciło rzeczywiste znaczenie gdy stwierdzono, że w warunkach społecznego rozwoju techniki wszystkie usługi mają, w większym lub mniejszym stopniu, charakter materialny. Trudno byłoby obecnie uzasadniać wyłączenie ze sfery produkcji określonych rodzajów usług ze względu na ich niematerialny charakter, raczej na odwrót, jako usługi niematerialne traktuje się umownie te rodzaje usług, których nie włącza się do sfery produkcji.

Od dłuższego już czasu zaznacza się skłonność do dalszego rozszerzania sfery produkcji materialnej w zakresie działalności usługowej państwa, ze stosownym zawężaniem zasięgu usług o charakterze, umownie, niematerialnym. Odnosi się to, według aktualnie wysuwanych propozycji, do jednostek obsługi transportu morskiego i lotniczego, do jednostek eksploatacji wagonów sypialnych i jednostek pomocniczych łączności, do pozostałych, nie zaliczonych dotąd do sfery produkcji materialnej działów gospodarki komunalnej (jak usługi hotelowe, łaźnie miejskie, zakłady pogrzebowe), do gospodarki mieszkaniowej i wreszcie także do różnego rodzaju usług skomercjalizowanych (fotograficznych, reklamowych, kosmetyczno-fryzjerskich, ochrony obiektów majątkowych, rachunkowości, rzeczoznawstwa itp.)⁶, świadczonych zarówno na rzecz gospodarstw domowych, jak i na rzecz przedsiębiorstw, które należałoby zresztą w dużej części rozpatrywać jako usługi obejmowane wymianą rynkową. Coraz śmieiej wysuwany jest również postulat zaliczania do sfery produkcji materialnej twórczości naukowej (ze względu na jej powiązanie z wynalazczością oraz postępowaniem technicznym)⁷ i nawet działalności instytucji finansowych oraz administracji państwowej, chociaż tylko w tej części, w jakiej odnosi się ona do podmiotów sfery produkcyjnej⁸.

Klasyfikacja gospodarki narodowej powinna być dostosowana do potrzeb rachunku tworzenia i podziału produktu globalnego i dochodu narodowego. W praktyce decydujące okazują się jednak względy natury technologicznej, potrzeby planowania i analizy działalności gospodarczej i wreszcie także organizacyjno-finansowe formy prowadzenia działalności usługowej, które ze swej strony wywierają istotny wpływ na sposób obliczania produktu globalnego i dochodu narodowego. Co więcej, w warunkach znacznego wzrostu nakładów pracy społecznej, odnoszących się do działalności usługowej państwa, pojawiły się nawet poglądy o celowości odstąpienia w państwach socjalistycznych od klasycznej, marksowskiej definicji pracy produkcyjnej i dochodu narodowego lub co najmniej uzupełnienia rachunku produktu globalnego i dochodu narodowego ra-

⁶ Jeremi Wierzbicki, *Propozycje zmian podziału na sfery i podsferę w polskiej klasyfikacji gospodarki narodowej*, Gospodarka Planowa 1972, nr 12.

⁷ Por. L. Zienkowski, *Teraźniejszość i przyszłość bilansów gospodarki narodowej*, w: *Bilanse gospodarki narodowej*, GUS Warszawa 1968; Jeremi Wierzbicki, op. cit.

⁸ Por. L. Zienkowski, *Jak oblicza się dochód narodowy*, Warszawa 1959, s. 34.

chunkiem nakładów pracy społecznej, łączącym nakłady ponoszone w obu tradycyjnie wyodrębnionych sferach produkcji materialnej oraz usług niematerialnych (pozwala to na pominięcie kwestii odstąpienia od marksowskiej definicji dochodu narodowego)⁹.

Rachunek tworzenia i podziału produktu globalnego i dochodu narodowego opiera się w praktyce na aktualnie obowiązującej klasyfikacji gospodarki narodowej, którą zawsze cechuje mniejsze lub większe naruszenie klasycznego kryterium rozgraniczenia sfery produkcji materialnej oraz sfery usług niematerialnych (nazywanej w urzędowej klasyfikacji gospodarki narodowej dosyć enigmatycznie sferą działalności poza produkcją materialną, a w praktyce najczęściej po prostu działalnością nieprodukcyjną). W przypadku konsekwentnego zrealizowania wszystkich postulatów, dotyczących zmian obecnej klasyfikacji, spór o metodę liczenia dochodu narodowego, o ile nawet nie stanie się bezprzedmiotowy, straciłby istotnie na znaczeniu.

Obowiązująca klasyfikacja gospodarki narodowej, będąca wynikiem kompromisu między wymaganiami marksowskiej metody obliczania dochodu narodowego oraz kryteriami natury technologicznej, planistyczno-analitycznej i organizacyjno-finansowej, nie odpowiada w pełni ani pierwszym ani drugim potrzebom. Okazuje się też mało przydatna dla wyodrębnienia działalności usługowej państwa, jako działalności polegającej na rozbudowie i wykorzystywaniu urządzeń infrastrukturalnych, a przeprowadzone w niej wyodrębnienie usług świadczonych poza sferą produkcji materialnej nie odpowiada również potrzebom wyznaczenia linii demarkacyjnej między usługami związanymi z wykorzystywaniem urządzeń infrastruktury produkcyjnej oraz infrastruktury społecznej.

Właściwe określenie w klasyfikacji gospodarki narodowej granicy między działalnością produkcyjną (wraz z wymianą rynkową) oraz działalnością usługową, polegającą na wykorzystywaniu urządzeń infrastruktury produkcyjnej, podobnie jak i granicy między tą sferą działalności usługowej oraz sferą działalności polegającej na wykorzystywaniu urządzeń infrastruktury społecznej, nie jest w praktyce łatwe, mimo wyraźnie zarysowanego kryterium podziału. Ze względu na potrzebę oparcia się, przy rozpatrywaniu tego podziału, na urzędowej klasyfikacji gospodarki narodowej, zajmuję się w dalszym ciągu: jako pierwszym zagadnieniem — zakresem działalności usługowej państwa w sferze produkcji materialnej, jako drugim zagadnieniem — rozgraniczeniem działalności usługowej obejmowanej sferą produkcji materialnej od działalności pozostającej poza tą sferą, oddzielnie wreszcie rozpatrując zagadnienie efektywności nakładów na działalność usługową państwa.

⁹ Por. L. Zienkowski, *Dochód narodowy Polski 1937-1960*, Warszawa 1963, s. 11 - 14; M. Kucharski, *Bilanse gospodarki narodowej*, Warszawa 1967, s. 43-44 i in.

III. ZAKRES I FORMY DZIAŁALNOŚCI USŁUGOWEJ PAŃSTWA W SFERZE PRODUKCJI MATERIALNEJ

Wyraźne zakreślenie granic działalności usługowej państwa w sferze produkcji materialnej utrudnia niepomniernie przede wszystkim to, że w praktyce nie mamy do czynienia z usługami niematerialnymi w ścisłym tego pojęcia znaczeniu. Świadczenie usług wiąże się w coraz szerszym zakresie z produkcją materialną. Można by się nawet zastanowić, czy nie byłoby najwłaściwiej całkowicie oderwać się od pojęcia działalności usługowej, rozpatrując na równi z tą działalnością te wszystkie działy produkcji materialnej, jak np. gospodarka paliwowo-energetyczna, hutnictwo i nawet przemysł ciężki, które spełniają funkcje analogiczne do działalności usługowej państwa (zapewniając niezbędne warunki dla rozwoju i funkcjonowania całej gospodarki oraz tych podmiotów działalności produkcyjnej, które mogą — w odróżnieniu od gospodarki paliwowo-energetycznej, hutnictwa i przemysłu ciężkiego — opierać swą działalność na przeprowadzonym we własnym zakresie rachunku nakładów i korzyści). Niektórzy ekonomiści postulują też — nie bez słuszności — obejmowanie infrastrukturą techniczną całej gospodarki paliwowo-energetycznej, hutnictwa i przemysłu ciężkiego¹⁰.

Pomijając tego rodzaju skrajne rozwiązanie trzeba w każdym razie przyznać, że czym szerzej zostają określone granice działalności usługowej państwa w sferze produkcji materialnej, tym bardziej stają się one dyskusyjne. Sprawę utrudnia dotychczasowy brak jednoznacznego sprecyzowania w piśmiennictwie ekonomicznym zasięgu infrastruktury techniczno-produkcyjnej.

Określenie zasięgu działalności usługowej państwa w sferze produkcji materialnej okazuje się bardzo dyskusyjne z innej jeszcze przyczyny: usługi świadczone są w tej sferze na rzecz poszczególnych podmiotów gospodarczych — przedsiębiorstw i gospodarstw domowych — w większości na zasadach quasi-rynkowych (podział świadczonych w tym zakresie usług następuje co prawda na zasadzie kupna-sprzedaży, odbiorcy usług są jednak pozbawieni możliwości wyboru, a dostawcy usług stanowią o poziomie zaspokojenia odnośnych potrzeb), przy czym organizacyjno-finansowa forma prowadzenia działalności usługowej nie różni się od formy znajdującej zastosowanie w odniesieniu do działalności produkcyjnej (bezpośrednimi wykonawcami działalności usługowej są przedsiębiorstwa na rozrachunku gospodarczym). Co więcej, niektóre rodzaje działalności usługowej przyjęło się już od dawna naliczać wprost do działalności produkcyjnej (zwłaszcza budownictwo, transport, energetykę itp.), a to skła-

¹⁰ Por. B. Ledworowski, *Lokalna infrastruktura techniczna — nowa forma czy nowa treść?* Gospodarka Planowa 1973, nr 3.

nia do analogicznego traktowania tych wszystkich rodzajów działalności usługowej, które włącza się dodatkowo do sfery produkcji materialnej. Utrudnia to w praktyce konsekwentne przeprowadzenie linii demarkacyjnej między działalnością usługową oraz działalnością produkcyjną państwa.

Warto poświęcić temu ostatniemu zagadnieniu trochę uwagi ponieważ nie jest ono pozbawione praktycznego znaczenia. Nie wydaje się mianowicie właściwe stosowanie tej samej formy przedsiębiorstwa na rachunku gospodarczym, bez większego lub nawet żadnego jej zróżnicowania, zarówno do jednostek działalności usługowej, jak i do podmiotów działalności produkcyjnej państwa. W pierwszym przypadku chodzi bowiem o działalność polegającą na stwarzaniu przez państwo warunków dla właściwego funkcjonowania i rozwoju całej gospodarki oraz poszczególnych podmiotów produkcyjnych (przedsiębiorstw) i konsumpcyjnych (gospodarstw domowych). Natomiast w drugim przypadku o działalność polegającą na dostosowaniu rozmiarów i struktury produkcji do zmieniającego popytu rynkowego (choć z uwzględnieniem przy tym ograniczeń planowych).

Utożsamianie organizacyjno-finansowej formy funkcjonowania jednostek prowadzących oba te rodzaje działalności wywodzi się z okresu silnie scentralizowanego kierownictwa gospodarczego, budzi natomiast coraz większe wątpliwości w warunkach rozwijających się od dłuższego już czasu tendencji decentralistycznych. Toteż przeprowadzane ostatnio przemiany systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw, odnoszące się do tzw. jednostek inicjujących, nie mogą zasadniczo znajdować zastosowania w działalności usługowej państwa, odznaczającej się nadal właściwym jej, wysokim stopniem centralizacji kierownictwa. W działalności usługowej nie jest po prostu możliwa decentralizacja kierownictwa, przynajmniej w stopniu analogicznym do działalności produkcyjnej państwa.

W aktualnych warunkach systemowych zaznacza się więc wyraźnie potrzeba zastosowania odrębnych form organizacyjno-finansowych dla instytucji działalności usługowej państwa, przy czym odnosi się to nie tylko do tych rodzajów działalności, które zostały ostatnio — po pewnych nawet czasem wahaniach — włączone do sfery produkcji materialnej (jak np. gospodarka komunalna) czy są przewidziane do włączenia w bliższej lub dalszej w przyszłości (jak gospodarka mieszkaniowa), lecz także do tych rodzajów działalności usługowej, które są już od dawna zaliczane, w sposób zdawałoby się mocno ugruntowany, do działalności produkcyjnej (jak np. gospodarka paliwowo-energetyczna, budownictwo i transport).

IV. ZAKRES I FORMY DZIAŁALNOŚCI SOCJALNO-KULTURALNEJ

Racjonalne rozgraniczenie działalności usługowej obejmowanej sferą produkcji materialnej oraz działalności pozostającej poza tą sferą nie jest bynajmniej łatwiejsze od wyznaczenia linii demarkacyjnej między dzia-

łalnością usługową oraz działalnością produkcyjną w sferze produkcji materialnej. Nie można się tu przede wszystkim posłużyć tradycyjnym rozgraniczeniem usług materialnych oraz usług niematerialnych, a to ze względu na brak określonego kryterium tego rozgraniczenia — w warunkach gdy ani usługi obejmowane sferą produkcji materialnej nie służą wyłącznie zaspokojeniu potrzeb produkcyjnych (tego samego rodzaju usługi mogą służyć zarazem konsumpcji osobistej, największe znaczenie przywiązuje się jednak do produkcyjnego ich przeznaczenia), ani usługi pozostające poza tą sferą nie służą wyłącznie zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych (są one częściowo świadczone na rzecz podmiotów produkcyjnych).

Co więcej, nie można już obecnie traktować działalności usługowej poza sferą produkcji materialnej jako działalności zasadniczo nieprodukcyjnej i to nawet w odniesieniu do usług socjalno-kulturalnych, uważanych tradycyjnie za najważniejszy przedmiot tej działalności. W kształceniu uwypukla się współcześnie przede wszystkim ich znaczenie produkcyjne, odnosi się to w coraz szerszym zakresie do ochrony zdrowia i kultury fizycznej, a w miarę podnoszenia poziomu kulturalnego społeczeństwa, również do kultury i sztuki. Nie można na pewno negować konsumpcyjnego znaczenia usług socjalno-kulturalnych, mających na celu rozwijanie wartości umysłowych i fizycznych człowieka, największe znaczenie przywiązuje się jednak do powiększenia dzięki temu efektów jego działalności produkcyjnej. Nie stoi temu na przeszkodzie opieranie podziału świadczonych usług socjalno-kulturalnych na zasadzie spożycia zbiorowego, która ma najszerze zastosowanie właśnie w tej sferze działalności usługowej państwa.

Rozgraniczenia działalności usługowej obejmowanej sferą produkcji materialnej oraz działalności pozostającej poza tą sferą nie można również opierać na odmienności zasad podziału świadczonych w obu tych zakresach usług. Co prawda, zasady podziału usług w sferze produkcji materialnej zostają w dosyć szerokim zakresie upodobnione do podziału produktów (przy zastosowaniu nawet pełnej odpłatności za świadczone usługi), nie znaczy to jednak aby do sfery produkcji materialnej miały być zaliczane tylko te rodzaje usług, które służąc zaspokojeniu zarówno potrzeb produkcyjnych, jak i potrzeb konsumpcyjnych (z wyraźną zresztą przewagą tych pierwszych), są dzielone między użytkowników wyłącznie na zasadach quasi-rynkowych. Nie zostaje bowiem w tej sferze całkowicie wyeliminowany podział efektów działalności usługowej na zasadach właściwych spożyciu zbiorowemu (przy całkowitej nawet nieodpłatności świadczonych w tym zakresie usług), przy czym odnosi się to nie tylko do usług świadczonych na rzecz konsumentów, lecz także do usług świadczonych na rzecz producentów (jak np. w przypadku niektórych rodzajów usług komunalnych, budownictwa i konserwacji dróg publicznych itp.). Nie można też w żadnym razie przyjmować, że właściwym kryterium zali-

czania działalności usługowej do sfery produkcji materialnej jest komercjalizacja świadczonych przez państwo usług¹¹.

Z tych wszystkich względów należy zerwać nie tylko z nieprodukcyjnym *ex definitione* charakterem działalności usługowej, pozostającej poza sferą produkcji materialnej (podobnie jak i z niematerialnością tych usług), lecz także z utożsamianiem tej działalności ze spożyciem zbiorowym. Pojęciem spożycia zbiorowego nie można się nadal posługiwać w znaczeniu określonej sfery działalności gospodarczej państwa (poza sferą produkcji materialnej), zachowuje ona natomiast znaczenie określonej metody podziału, przeciwstawnej metodzie rynkowego podziału produktów.

Pojęcie działalności nieprodukcyjnej znajduje co prawda ciągle jeszcze dosyć szerokie w piśmiennictwie ekonomicznym zastosowanie w znaczeniu działalności wyłączonej ze sfery produkcji materialnej (dużo rzadziej spotyka się obecnie zastosowanie w tym znaczeniu pojęcia usług niematerialnych lub spożycia zbiorowego), dąży się jednak przy tym do uściślenia tego pojęcia przez odnoszenie go wyłącznie do usług oddziałujących bezpośrednio na człowieka, a pośrednio również na efekty jego działalności produkcyjnej¹². W ten sposób zawęża się de facto sferę działalności nieprodukcyjnej wyłącznie do działalności socjalno-kulturalnej (niezgodnie z urzędową klasyfikacją gospodarki narodowej). Dużo właściwsze byłoby uznanie, że przytoczona wyżej definicja działalności nieprodukcyjnej odnosi się do działalności socjalno-kulturalnej, w szerokim znaczeniu tego pojęcia (pojęcie to okazało się bardzo rozciągliwe), nie przesądzając przez to, czy poza sferą produkcji materialnej nie pozostają inne jeszcze rodzaje działalności usługowej, których nie można zaliczać do działalności socjalno-kulturalnej (nawet w szerokim znaczeniu tego pojęcia).

Zagadnienie racjonalnego rozgraniczenia działalności usługowej obejmowanej sferą produkcji materialnej oraz działalności pozostającej poza tą sferą można by zatem sprowadzić do podziału działalności socjalno-kulturalnej w szerokim znaczeniu tego pojęcia między obie te sfery. Wydaje się to nawet w praktyce najważniejsze, zarówno ze względu na przeprowadzone już w tym zakresie zmiany w klasyfikacji gospodarki narodowej (niektóre działy gospodarki komunalnej, objęte sferą produkcji materialnej, świadczą usługi socjalno-kulturalne), jak i na wysuwane propozycje dalszych w tym samym zakresie przemian klasyfikacji gospodarki narodowej (dotyczą one m. in. — jak była już o tym mowa — gospodarki mieszkaniowej, twórczości naukowej i nawet niektórych działów administracji państwowej). Bliższe rozpatrzenie tego zagadnienia wyma-

¹¹ Wbrew stanowisku zajmowanemu w tym zakresie przez Jeremiego Wierzbickiego, op. cit.

¹² Z. Pirożyński, *Koszty i źródła finansowania działalności nieprodukcyjnej*, Studia Finansowe 1969, nr 6..

ga zajęcia się przedmiotowym zakresem oraz organizacyjno-finansową formą działalności socjalno-kulturalnej w szerokim znaczeniu tego pojęcia.

Występują tu co najmniej dwie, wyraźnie odróżniające się sfery przedmiotowego oddziaływania na człowieka: w zakresie jego zdolności umysłowych i sił fizycznych oraz w zakresie jego warunków bytowych. W obu tych przypadkach następuje zasadniczo na równi pośrednie (przez oddziaływanie na człowieka) wpływanie na procesy produkcyjne, może jednak budzić wątpliwości odnoszone do obu tych zakresów działalności usługowej wspólnego miana działalności socjalno-kulturalnej (mimo uznanej rozciągłości tego pojęcia). W węższym i niewątpliwie bardziej ścisłym znaczeniu należałoby to pojęcie ograniczać wyłącznie do działalności polegającej na rozwijaniu wartości umysłowych i fizycznych człowieka, co pokrywa się z wyodrębnianiem z infrastruktury technicznej tych urządzeń trwałych, które określa się mianem infrastruktury społecznej.

W odniesieniu do działalności socjalno-kulturalnej w ścisłym tego pojęcia znaczeniu, tj. działalności polegającej na rozwijaniu wartości umysłowych i fizycznych człowieka, wyrażany jest najczęściej pogląd o celowości pozostawienia jej w całości poza sferą produkcji materialnej (odnosi się to zwłaszcza do oświaty i wychowania, ochrony zdrowia itp.), tym bardziej że efekty tej działalności podlegają z reguły podziałowi na zasadzie spożycia zbiorowego, a nakłady na tę działalność finansowane są, jeśli nawet nie w całości to w znacznej większości, z funduszków zaspokojenia potrzeb ogólnospołecznych.

W drugim przypadku działalności związkowej z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych człowieka, występuje pewne podobieństwo przedmiotu prowadzonej w *tym* zakresie działalności do działalności polegającej na świadczeniu usług bezpośrednio na rzecz podmiotów produkcyjnych i gospodarstw domowych (uwidocznia się to najwyraźniej w odniesieniu do niektórych działów gospodarki komunalnej oraz do gospodarki mieszkaniowej). Co więcej, upodobnienie to dotyczy również zasad podziału efektów tej działalności, które są w większości przypadków zbliżone do rynkowych metod podziału produktów i wraz z tym organizacyjno-finansowej formy jej prowadzenia, którą jest rozrachunek gospodarczy, znajdujący powszechne zastosowanie w działalności produkcyjnej. Nie można się też dziwić tendencji do obejmowania działalności związanej z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych człowieka (zwłaszcza gospodarki komun'alno-mieszkaniowej) sferą produkcji materialnej.

Nie powinno to jednak prowadzić do konkluzji, że właściwym kryterium zaliczania działalności związanej z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych człowieka do sfery produkcji materialnej lub pozostawie-

nia działalności socjalno-kulturalnej w ścisłym znaczeniu poza tą sferą mogą być zasady, na których opiera się podział efektów tej działalności i wraz z tym organizacyjno-finansowe formy, które znajdują zastosowanie przy prowadzeniu tej działalności. Inaczej mówiąc, nie można podtrzymywać nasuwającej się tu konkluzji, że w pierwszym przypadku, gdy w podziale świadczonych usług stosuje się metody quasi-rynkowe, a organizacyjno-finansową formą prowadzenia tej działalności jest rozrachunek gospodarczy, kwalifikują się one do objęcia sferą produkcji materialnej, natomiast w przypadku gdy podział świadczonych usług opiera się na zasadzie spożycia zbiorowego, ta źródłem finansowania tej działalności są środki budżetu lub innych funduszy ogólnospołecznych, powinna ona pozostać poza tą sferą. Oznaczałoby to bowiem uznanie celowości uzależnienia zakresu świadczonych usług od możliwości nabywczych odbiorców tych usług w pierwszym przypadku oraz uniezależnienia tego zakresu od możliwości nabywczych odbiorców w drugim przypadku, a to byłoby sprzeczne z istotą działalności usługowej państwa, które dostosowuje strukturę i poziom świadczonych w tym zakresie usług wyłącznie do potrzeb funkcjonowania i rozwoju gospodarki narodowej.

Można się tym niemniej opowiedzieć za obejmowaniem działalności związanej z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych sferą produkcji materialnej, kierując się przy tym zarówno przedmiotowym jej upodobnieniem do tych rodzajów działalności usługowej państwa, które od dawna są już obejmowane sferą produkcji, jak i dokowaną już w tym zakresie ewolucją klasyfikacji gospodarki narodowej, której nie można „cofnąć” bez obawy spowodowania szkód społecznych. Nie powinno się natomiast tego wiązać z zastosowaniem quasi-rynkowych metod podziału efektów tej działalności ani tym bardziej z zastosowaniem w odniesieniu do tej działalności organizacyjno-finansowej formy rozrachunku gospodarczego. Nie można bowiem wykluczać celowości opierania podziału efektów działalności obejmowanej sferą produkcji materialnej na zasadzie spożycia zbiorowego (przede wszystkim w odniesieniu do usług świadczonych na rzecz całego społeczeństwa) a więc i finansowania tej działalności z budżetu lub innych funduszy ogólnospołecznych (praktyka pokazuje zresztą, że finansowanie budżetowe nie wyklucza możliwości zastosowania formy rozrachunku gospodarczego — nawet w odniesieniu do działalności, której efekty podlegają podziałowi na zasadzie spożycia zbiorowego). Toteż gdy rozpatruje się objęcie sferą produkcji materialnej niektórych usług, zaliczanych dotychczas do działalności socjalno-kulturalnej (jak np. twórczości naukowej), muszą przemawiać za tym względy merytoryczne, a nie zastosowanie w odniesieniu do tej działalności quasi-rynkowych (metod podziału czy organizacyjno-finansowej formy rozrachunku gospodarczego).

Z tych samych względów nie można ograniczać działalności socjalno-

-kulturalnej w ścisłym tego pojęcia znaczeniu, pozostającej poza sferą produkcji materialnej, do działalności prowadzonej wyłącznie na zasadzie spożycia zbiorowego oraz finansowanej z budżetu lub innych funduszy ogólnospołecznych.

Właściwie zakwalifikowanie nakładów na rozbudowę urządzeń infrastrukturalnych do sfery produkcji materialnej lub działalności poza tą sferą jest o tyle łatwiejsze, że nie ma przy tym potrzeby brania pod uwagę ani metod podziału usług, jakie będą świadczone w trakcie eksploatacji tych urządzeń, ani źródeł finansowania prowadzonej w tym zakresie działalności eksploatacyjnej. Finansowanie inwestycji, odnoszących się zarówno do działalności związanej z zaspokojeniem potrzeb bytowych, jak i do działalności socjalno-kulturalnej w ścisłym znaczeniu, opiera się na zbliżonych zasadach, niezależnie od objęcia świadczonych w tym zakresie usług sferą produkcji materialnej lub pozostawienia ich poza tą sferą oraz zastosowanych rozwiązań organizacyjno-finansowych w procesie świadczenia usług. Uwypukla to znaczenie merytorycznych przesłanek przy kwalifikowaniu obu tu rozpatrywanych rodzajów działalności usługowej państwa do działalności obejmowanej sferą produkcji materialnej lub pozostawionej poza tą sferą.

V. ZAGADNIENIE EFEKTYWNOŚCI NAKŁADÓW NA DZIAŁALNOŚĆ USŁUGOWĄ

Zależnie od charakteru prowadzonej przez państwo działalności usługowej, efekty tej działalności występują bądź w sferze funkcjonowania i rozwoju całego społeczeństwa, bądź w sferze funkcjonowania i rozwoju poszczególnych jednostek produkcyjnych i konsumpcyjnych, leżą więc one w każdym razie poza sferą działalności usługowej. W przypadku działalności związanej z poprawą warunków bytowych lub działalności socjalno-kulturalnej w ścisłym znaczeniu, występuje przy tym jeszcze pośredniość jej powiązania, przez wpływ wywierany na człowieka, z efektami procesów produkcyjnych. To samo odnosi się do pomiaru efektywności inwestycji techniczno-infrastrukturalnych.

O ile w praktyce występują poważne nieraz trudności przy próbach ilościowego lub tym bardziej wartościowego pomiaru efektów działalności usługowej państwa, same nakłady ponoszone w tej działalności mogą być zawsze z większą lub mniejszą dokładnością wyrażane. W tych warunkach uznaje się czasem za rozwiązanie właściwe, a co najmniej zadowalające, przyjmowanie wartości ponoszonych nakładów jako wartości uzyskanych efektów. Za wskaźnik efektywności przyjmuje się wówczas jednostkowy koszt świadczonych usług. Nie można uznać tego za prawidłowe rozwiązanie, wskaźnik ten nie wyraża bowiem korzyści uzyskanych przez całe społeczeństwo lub jednostki produkcyjne i konsumpcyjne z

prowadzonej przez państwo działalności usługowej (nie zmienia pod tym względem sytuacji oparcie pomiaru efektów tej działalności na wycenie świadczonych usług, nawet w przypadku pełnej odpłatności, wystarczającej na pokrycie całkowitego kosztu świadczonych usług, następuje bowiem przez to znowu utożsamianie efektów działalności z wartością ponoszonych nakładów).

Rozwiązanie to, powszechnie stosowane w makroekonomicznym rachunku dochodu narodowego, zwłaszcza dla określenia globalnego udziału usług socjalno-kulturalnych w dochodzie narodowym¹³ nie jest przydatne dla analizy społecznej efektywności działalności usługowej państwa (zwłaszcza efektywności nakładów inwestycyjnych ponoszonych w tym zakresie), a to właśnie staje się coraz ważniejsze w warunkach znacznego wzrostu środków przeznaczonych w podziale dochodu narodowego na cele usługowe.

Analizę tą trzeba opierać o korzyści uzyskiwane w procesach produkcyjnych z poszczególnych rodzajów działalności usługowej państwa, przynajmniej w odniesieniu do nakładów powiązanych w określony sposób z procesami produkcyjnymi. Nie jest jednak łatwe dokonanie wyboru tych procesów, do których należałoby odnosić nakłady ponoszone na działalność usługową poszczególnego rodzaju, podobnie zresztą jak i określenie czasu, do którego należałoby odnosić efekty ponoszonych w tym zakresie nakładów (pomijając tu nawet, że nie łatwo byłoby wyodrębnić korzyści uzyskiwanych w procesach produkcyjnych w następstwie działalności usługowej od korzyści wynikających z innych przyczyn).

Rozwiązuje się to najczęściej przez określenie, przy pomocy stosownie dobranego wskaźnika, wpływu nakładów, ponoszonych na działalność usługową danego rodzaju, a zwłaszcza na działalność socjalno-kulturalną danego rodzaju, na stopę wzrostu dochodu narodowego w analizowanym okresie¹⁴. Niezbędne jest założenie przy tym neutralności innych czynników, oddziałujących w tym samym okresie na wzrost dochodu narodowego, co znacznie ogranicza praktyczne znaczenie tej metody.

Łatwiejsze jest analizowanie efektywności usług świadczonych bezpośrednio na rzecz określonych jednostek produkcyjnych (np. w przypadku elektryfikacji i gazyfikacji poszczególnych miejscowości lub regionów kraju, melioracji gruntów, budowy linii kolejowych, łączących zagłębie

¹¹W statystyce dochodu narodowego zestawia się jedynie koszty rzeczowe spożycia zbiorowego, podczas gdy ponoszone w tym zakresie koszty osobowe włączone zostają do dochodów indywidualnych. Tego rodzaju ujęcie nie pozwala na określenie rzeczywistego udziału spożycia zbiorowego w dochodzie narodowym. W prowadzonych tu rozważaniach rozpatrujemy wydatki spożycia zbiorowego w szerszym i jedynie właściwym znaczeniu: całości kosztów rzeczowych i osobowych działalności usługowej państwa.

¹⁴Rozpatruje to bliżej m.in. M. Nieduszyński, *Analiza społecznej i ekonomicznej efektywności usług zdrowia*, Studia Finansowe 1972, nr 13, s. 125 - 126.

górnictwa z ośrodkiem przemysłowym lub portem, budowy portów itp.)¹⁵. W tym bowiem przypadku można łatwiej wymierzyć efekty uzyskiwane w następstwie nakładów ponoszonych w działalności usługowej w określonych procesach produkcyjnych.

CONCEPT, ETENDUE ET EFFICACITE DE L'ACTIVITE DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DES SERVICES PUBLICS

Résumé

Le service public consiste à exploiter les installations de l'infrastructure technique qui crée des conditions indispensables au fonctionnement et au développement des agents économiques (de production et de consommation). L'exploitation de l'infrastructure technique de production appartient à la sphère de la production dans la classification de l'économie nationale. Cette exploitation est en majorité incluse dans le système de planification et de financement concernant l'industrie (cela concerne aussi l'économie communale appartenant à la sphère de production).

Un système à part de planification et de financement concerne l'activité sociale et culturelle consistant en l'exploitation des installations de la soi-disant infrastructure sociale. L'économie budgétaire embrasse cette activité.

Le trait commun de l'activité de service public est constitué par le fait que le calcul sur lequel repose son développement doit comprendre d'une part les mises de fonds pour une certaine activité donnée de service, et d'autre part, les profits qui en découlent pour toute l'économie. Cela se rapporte aussi à l'activité socio-culturelle qui consiste à influencer l'homme en vue d'augmenter sa capacité productive.

Il est plus facile de se rendre compte de la spécificité de ce calcul de coûts et de profits dans l'activité des services publics que de le manier en pratique, surtout dans tout ce qui a trait à l'activité socio-culturelle. Les méthodes de ce calcul n'ont pas été développées de manière à faire face à l'importance de cette activité en économie socialiste.

¹⁵ Por. E. J. Mishan, *Cost benefit analysis — an informal introduction*, London 1971.