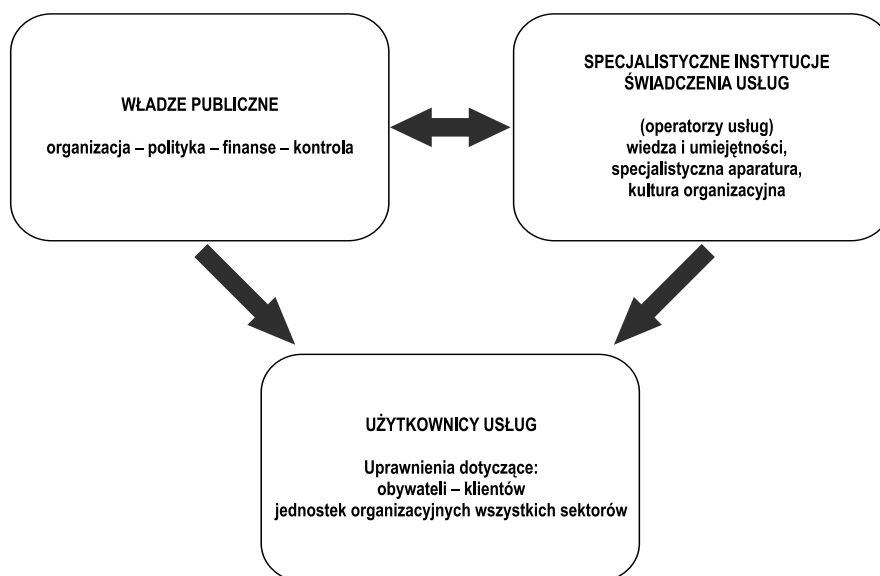


## 2. PROCES ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH

### 2.1. Uwarunkowania podmiotowe świadczenia usług publicznych

Proces świadczenia usług publicznych można rozpatrywać w następującym układzie podmiotowo-decyzyjnym [Kuźnik 2009a, s. 19-28]:

- władza publiczna – gwarant, organizator i regulator procesu świadczenia poszczególnych usług;
- specjalistyczna instytucja świadczenia usług – operator danej usługi, wykonawca posiadający specjalistyczną wiedzę i umiejętności oraz doświadczenia organizacyjne z danej dziedziny usług, dysponujący specjalistyczną aparaturą umożliwiającą prowadzenie obsługi użytkowników usług;
- użytkownik usług – usługobiorca zainteresowany korzyściami uzyskanymi z usługi, osoba fizyczna lub prawna dysponująca prawem do korzystania z danych usług, klient specjalistycznej instytucji świadczenia usług (operatora usługi) (ryc. 1).



Ryc. 1. Proces świadczenia usług publicznych. Uwarunkowania podmiotowo-decyzyjne

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

Dwa pierwsze segmenty podmiotowe, tj. władza publiczna i operatorzy usług występują łącznie po stronie podażowej, jako generujący ofertę usługową. Natomiast użytkownicy usług reprezentują stronę popytową procesu świadczenia usług publicznych.

Wyróżnienie powyższych trzech segmentów podmiotowych wydaje się niezbędne do zrozumienia logiki procesu świadczenia usług publicznych. W ramach tej logiki mogą mieścić się różne modele świadczenia usług publicznych, w tym oparte na dużym zakresie komercjalizacji i prywatyzacji wykonawstwa, a więc operatorów usług. Już na wstępie charakterystyki procesu świadczenia usług publicznych warto zwrócić uwagę, że czymś innym jest prywatyzacja usług w ścisłym tego słowa znaczeniu, a czymś innym prywatyzacja operatorów usług z zachowaniem powinności władzy publicznej i jej odpowiedzialności za dane usługi publiczne. W procesie świadczenia usług publicznych każdy segment podmiotowy ma odrębny zakres obowiązków i uprawnień. Używany termin *segment podmiotowy* zwraca uwagę, że w każdym przypadku występuje pewien zbiór podmiotów, czasami powiązanych ze sobą nawet hierarchicznie, jak w strukturach władz publicznych, a czasami działających niezależnie od siebie. To co łączy podmioty w każdym segmencie, to podobieństwo zachowań w procesie świadczenia usług publicznych.

Do podstawowych obowiązków władzy publicznej w procesie świadczenia usług publicznych należy:

- finansowanie świadczeń i obsługi;
- inwestowanie w rozbudowę potencjału usługowego;
- organizowanie usług według zadanego modelu świadczenia usług publicznych;
- regulacja uczestnictwa różnych podmiotów w procesie usługowym;
- standaryzacja usług;
- ustalenie i prowadzenie polityki w zakresie różnych usług publicznych.

Finansowanie świadczeń i obsługi, czyli finansowanie bieżące usługi można by uznać za obowiązek oczywisty „banalny” władzy publicznej, co nie oznacza, że jest łatwy do wypełnienia. W zdecydowanej większości usług publicznych wynika on prawie z definicji tych usług – coś jest usługą publiczną, bo jest finansowane z budżetu danego szczebla/poziomu władzy publicznej, lub jakiegoś funduszu celowego. Istnieją wiele systemów finansowania świadczeń i obsługi, które plasują się albo w finansowaniu budżetowym, albo w finansowaniu funduszowym. Do tego dochodzą różne techniki inżynierii finansowej uwzględniające wkłady własne użytkowników usług. W tym miejscu warto podkreślić, że każda ważniejsza i powszechniej występująca usługa, choćby o charakterze lokalnym, np. gminnym, ale w każdej gminie w Polsce, zaczyna generować własny system finansowania. Jest to system oparty na zasadzie montażu środków finansowych z różnych źródeł. Jego rdzeniem pozostają jednak zawsze środki finansowe danej jednostki władzy publicznej.

Inwestowanie w rozbudowę potencjału usługowego można rozpatrywać odrębnie od finansowania bieżącego usług publicznych. Zasada przejrzystości gospodarki finansowej w usługach publicznych sugeruje rozdzielenie finansowania bieżącego od

inwestowania z powodów organizacyjnych i politycznych. Inwestowanie w potencjał usługowy zaczyna się od myślenia o przyszłości danej usługi, od projektowania nowych produktów usługowych. Jest więc z natury czymś innym niż finansowanie bieżące. Organizacyjne i polityczne rozdzielanie ułatwia kontrolę wykorzystania środków publicznych, antycypacyjnie zapobiega przesuwaniu środków inwestycyjnych na załatwianie spraw bieżących. Inwestowanie w rozbudowę potencjału usługowego należy rozumieć szeroko: jako inwestowanie w kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał techniczny i inne rodzaje kapitału. Szczególnego podkreślenia w kategoriach obowiązku władz publicznych wymaga inwestowanie w kapitał techniczny – aparaturę, infrastrukturę i inne specjalistyczne urządzenia. Inwestowanie w kapitał techniczny pochłania czasami ogromne sumy pieniędzy. Asystencja władzy publicznej jest niezbędna. Dotyczy nie tylko usług publicznych, ale także infrastrukturalnych usług rynkowych. Nie musi to być finansowanie czysto budżetowe. Może być to finansowanie oparte na montażu środków finansowych i różnych technikach inżynierii finansowej. Nie da się go jednak zorganizować bez rdzenia, jakim są władze publiczne.

Władza publiczna jest odpowiedzialna za organizację „swoich” usług, czyli za przygotowanie i uruchomienie procesów i procedur, w wyniku których usługa będzie osiągalna dla użytkowników. Oznacza to działania organizatorskie w bezpośrednim zapleczu organu władzy publicznej, w relacjach z operatorami usług oraz działania adresowane do potencjalnych użytkowników usług. Należy podkreślić, że działania organizatorskie są podejmowane w ramach oczekiwanego/preferowanego modelu świadczenia usług. Inne rozwiązania organizacyjne przyjmuje się w modelu, w którym władza publiczna sama organizuje wykonawstwo usług, czyli posługuje się własnymi, publicznymi jednostkami organizacyjnymi jako operatorami usług. Inaczej musi wyglądać to w sytuacji, gdy władza publiczna jest nastawiona wyłącznie na „kupowanie” dla swoich użytkowników usług u operatorów prywatnych.

Konsekwencją zorganizowania usług publicznych według jakiegoś modelu jest schemat regulacji zachowań wszystkich uczestników procesu usługowego. Za regulację uczestnictwa w procesie świadczenia usług także odpowiada władza publiczna. Jej powinnością jest przede wszystkim określenie operacyjnych reguł finansowania usług, na których podstawie operatorzy usług mogą składać władzy oferty wykonawcze. Ważne są również reguły określające dostęp do usług dla potencjalnych użytkowników usług. Na to wszystko można nałożyć schemat kontroli przestrzegania reguł i regulacji zachowań wszystkich uczestników procesu świadczenia usług publicznych.

Kwestią bardzo ważną, bardzo złożoną a jednocześnie niedocenianą jest standaryzacja usług publicznych. W tym miejscu pracy należy podkreślić, że jest to obowiązek władzy publicznej. Standaryzacja usług jest zabiegiem, często złożonym procesem, w którego efekcie usługa powinna pojawić się jako konkretny produkt usługowy. Produkt ten odbiorca – użytkownik usługi może ocenić, porównać z innym produktem i dokonać wyboru oferenta i samego produktu. Usługa zdefiniowana jako produkt nadaje się także do porównań w kategoriach kosztów, jakości usługi,

wyboru operatora usługi. Standaryzacja usług w usługach rynkowych jest czymś oczywistym i powszechnie stosowanym w przeciwieństwie do usług publicznych, które standaryzują się bardzo wolno i z dużymi trudnościami. Usługi publiczne są często świadczone na zasadzie „czynienia dobra” bez konkretnego określenia, co tak naprawdę oferuje się użytkownikowi. W usługach publicznych, w przeciwieństwie do usług rynkowych, trzeba wyróżnić dwa poziomy standaryzacji: standaryzację aksjologiczną oraz standaryzację produktową. Dla władz publicznych odpowiedzialnych za usługi publiczne ta pierwsza oznacza zdecydowanie się na standard usługi motywowany wartością uznaną w życiu publicznym. Przykładowo, za wartość można uznać bezpłatną, powszechną ochronę zdrowia społeczeństwa. W pierwszym kroku można precyzować istotę i treść samej wartości. W następnych krokach trzeba jednak odpowiedzieć na pytania dotyczące: bezpłatnych procedur leczniczych, leków, żywienia w szpitalu itp. Tego typu pytania rodzą dyskusje i spory, prowadzą do dużych debat publicznych i rozwiązań politycznych. Standaryzacja aksjologiczna jest niezbędna, aby dalej definiować konkretne produkty usługowe.

Kwestia standaryzacji usług publicznych wskazuje już na potrzebę prowadzenia w tych usługach polityki rozwoju. Polityka rozwoju także należy do katalogu obowiązków władzy publicznej. W usługach publicznych, począwszy od poziomu lokalnego aż do centralnego zawsze będzie polityka bieżąca: debaty, spory polityczne, walka o wpływy. Warta podkreślenia jest jednak polityka rozwoju – umiejętność formułowania wyzwań i długofalowych celów, prospektywnej diagnozy otoczenia, kierunków przekształceń w poszczególnych sektorach usług publicznych. Tak zarysowana polityka rozwoju wydaje się niezbędna. Jej brak wynika najczęściej z trudności z wypracowaniem spójnej doktryny politycznej dla usług publicznych. Duże doktrynalne spory wokół poszczególnych, ważnych sektorów usług publicznych prowadzą do paraliżu działań różnych organów władzy publicznej w tym zakresie.

Specjalistyczna instytucja świadczenia usług publicznych, czyli operator usługi publicznej jest jednostką organizacyjną, która posiada:

- kompetentną, posiadającą wiedzę i umiejętności kadrę potrafiącą świadczyć dane usługi;
- specjalistyczną aparaturę umożliwiającą profesjonalne wykonywanie czynności obsługowych;
- kulturę organizacyjną odpowiadającą misji publicznej, w tym doświadczenia organizacyjne.

Operatora usługi wyróżnia oczekiwany przez odbiorcę – użytkownika usług profesjonalizm podparty techniką i technologią, ale też powinna go cechować swoista wrażliwość na sprawy publiczne, społeczne oraz nastawienie się na wypełnianie misji publicznej. Syntetycznym wyrazem służenia misji publicznej jest kultura organizacyjna odpowiadająca służbie publicznej. Operator usługi publicznej nie powinien być jedynie technicznym specjalistą obsługującym użytkownika. Fachowość wzmocniona techniką jest trudna do przecenienia, szczególnie w usługach wysoko specjalistycz-

nych; społecznych i infrastrukturalnych. Sama w sobie, bez poczucia uczestnictwa w realizacji misji publicznej, może okazać się zawodna, nawet w tak „technicznie” zorientowanych usługach, jak składowanie odpadów komunalnych. Łącznie z kulturą organizacyjną warto zwrócić uwagę na doświadczenia organizacyjne. Sfera usług publicznych, co bardzo wyraźnie można zauważyć w Polsce, przeszła wiele zachodzących na siebie procesów przekształceń, w tym restrukturyzacji. Niejako po drodze, rozwiązując wiele kwestii zgubiono także wiele z doświadczeń organizacyjnych.

Operator usługi publicznej może przynależeć zarówno do sektora publicznego, jak również sektora biznesu i obywatelskiego. Przyporządkowanie własnościowe nie ma żadnego znaczenia. Ważne jest tylko to, że wchodzi on w relacje z władzą publiczną i realizuje zakontraktowane działania, czyli świadczy usługi według reguł, których regulatorem jest władza publiczna. Operator usługi ma także w procesie świadczenia usług publicznych swoje obowiązki. Do podstawowych można zaliczyć:

- rozwój własnego potencjału kadrowego, technicznego i organizacyjnego – inwestowanie w rozwój organizacji;
- generowanie własnych produktów usługowych i składanie ofert władzy publicznej i użytkownikom usług;
- prowadzenie rachunku kosztów;
- realizowanie własnej strategii konkurencji.

Inwestowanie w rozwój własnego kapitału ludzkiego, technicznego czy organizacyjnego operatora usługi publicznej można traktować jako dopełnienie w stosunku do inwestowania władzy publicznej w rozwój kadrowy danej usługi publicznej czy infrastrukturę stanowiącą niezbędne zaplecze dla usług publicznych (infrastrukturalnych). Warto podkreślić odpowiedzialność operatora za własny potencjał kadrowy, techniczny i organizacyjny. Tej odpowiedzialności nie można przerzucić na władze publiczne.

Generowanie własnych produktów usługowych, czyli standaryzacja produktowa jest zadaniem, które jest możliwe tylko u operatora usługi. Nikt nie narzuci mu takiego zadania administracyjnie. Można jednak stworzyć mechanizm, w którego ramach operator usługi będzie skłonny w swej ofercie posługiwać się produktami usługowymi. Warunkiem do tego jest pomyślnie przeprowadzona standaryzacja aksjologiczna. Jej brak czyni standaryzację produktową bardzo ułomną. Swoją ofertę usługową operator usługi publicznej zmuszony jest przedstawiać podwójnie:

- władzy publicznej, dla uzyskania przyzwolenia na działanie, kontrakt, finansowanie;
- użytkownikom usług, którzy mogą wybrać innego operatora dla siebie.

Rzecz w tym, że operator usługi skłonny jest na etapie promocji posługiwać się dwoma odmiennymi wersjami oferty: wersją oszczędną dla władz i wersją o wysokiej jakości usług dla użytkowników. Jeżeli oferta usługowa nie ma charakteru produktu usługi to i na etapie realizacji usług można posługiwać się dwoma ofertami

niejako w odwróconej formie: oferta dla władz jest kosztowniejsza i/lub oferta dla użytkowników jest jakościowo gorsza.

Prowadzenie rachunku kosztów, liczenie efektywności działania można rozpatrywać raczej w kategoriach możliwości operatora usługi, nie zaś jego obowiązków. Nie bez znaczenia jest to, że tylko operator usługi publicznej wie ile ona faktycznie kosztuje. W systemach konkursowych, gdzie operator usługi wybierany jest w drodze przetargów, władza publiczna nie musi precyzyjnie znać kosztów, jakie ponosi operator. To jego wewnętrzna sprawa. W systemach administracyjnego przydziału zadań operatorom publicznym władza publiczna zdana jest na mechanizm kontroli typu administracyjnego. Ten zaś jest często zawodny. Liczenie efektywności wewnętrznej przez operatora usługi publicznej prowadzi w konsekwencji do wypracowania własnej strategii konkurencji. Warto podkreślić warunki systemowe do prowadzenia strategii konkurencji. Władza publiczna przez swoje działania organizatorskie musi modelowo nastawiać się na budowanie rynku i konkurencji w obszarze podległych jej usług publicznych. Reszta należy już do umiejętności strategicznych operatora usługi.

W obrębie relacji, jakie zachodzą między hierarchicznie zorganizowaną władzą publiczną a operatorami usług publicznych można wyodrębnić różne typy struktur i zależności. Do najważniejszych z punktu widzenia procesu zarządzania usługami publicznymi można zaliczyć [Auby 1996, s. 61-69]:

- struktury hierarchiczne – wydawanie poleceń, rozkazywanie, rozdzielnictwo;
- struktury kontroli nadzoru – możliwość prawnego (legalnego) oddziaływania na autonomicznych operatorów usług przez działania legislacyjne i umowy z operatorami, egzekucji prawa;
- struktury partnerskie – partnerstwo jednostek publicznych, partnerstwo publiczno-prywatne.

Struktury hierarchiczne odzwierciedlają sobą relacje zwierzchnictwa i zależności, jakie mogą zachodzić między danym organem władzy a podległym mu operatorem usług publicznych. W ramach zależności hierarchicznych mogą funkcjonować tylko operatorzy publiczni. W przypadku, gdy operator usługi publicznej nie jest jednostką publiczną (sektora publicznego) struktury hierarchiczne zastępowane są strukturami kontroli i nadzoru. Tutaj operator usług publicznych staje się jednostką samodzielną prawnie i ekonomicznie, względem której można stosować metody nadzoru prawnego. Zmiany strukturalne wymagają ze strony władzy publicznej nowych, rynkowych rozwiązań modelowych i nowych metod działania.

Interesującym przypadkiem funkcjonowania sfery usług publicznych są struktury partnerskie. Władza publiczna nadal pozostaje tu władzą i nadal ma w ręku instrumenty oddziaływania charakterystyczne dla polityki władzy. Zmienia się zasadniczo logika relacji władza publiczna – operator usługi publicznej. Operator usługi publicznej jako partner władzy publicznej staje się czymś więcej niż wykonawcą. Przejmuje na siebie w kontrakcie część obowiązków władzy publicznej i ryzyk, in-

westuje swoje środki w usługi publiczne. W zamian uzyskuje stabilne i ekonomicznie korzystne warunki działania.

Różne formy nadzoru i kontroli władzy publicznej nad operatorami realizującymi świadczenie usług publicznych można podzielić na [*ibidem*, s. 69-80]:

- kontrolę polityczną – prowadzoną przez instytucje i autorytety władzy politycznej, np. komisje parlamentu, rady samorządowej;
- kontrolę przestrzegania ustalonych/obowiązujących w systemie reguł, w tym na:
  - kontrolę administracyjną – wykonywaną w ramach danej struktury administracyjnej, lub przez urzędowe agencje kontroli;
  - kontrolę sądową – sprawowaną przez wyspecjalizowane jednostki wymiaru sprawiedliwości;
- kontrolę obrachunkową/sfery finansowej, w tym na:
  - kontrolę administracyjną;
  - kontrolę sądową;
- kontrolę celowości i rezultatów – prowadzoną w ramach administracyjnych zależności hierarchicznych lub według reguł zawartych kontraktów.

Podane powyżej formy kontroli i nadzoru są często stosowane w pracy administracji rządowej i samorządowej. Nie wymagają dodatkowych wyjaśnień. W sferze usług publicznych występuje pewnego rodzaju kompleksowość kontroli i nakładanie się na siebie różnych jej form, co nie wpływa korzystnie na efektywność całego procesu świadczenia usług publicznych.

Z funkcjonowaniem sfery usług publicznych bardzo silnie związane jest zagadnienie decentralizacji usług. Sam termin *decentralizacja* używany bywa zazwyczaj w szerszym kontekście, jako decentralizacja władzy, decentralizacja zadań publicznych lub decentralizacja funkcji państwa<sup>10</sup>. W tym rozumieniu decentralizacja jest trwałym, prawnie dookreślonym przekazaniem atrybutów władzy od jednej, wyższej do innej, niższej instancji władzy. W warunkach państwa unitarnego, takiego jak Polska, oznacza to przekazywanie atrybutów władzy od organów władzy państwowej (administracji rządowej) do organów samorządowych. Istota problemu decentralizacji funkcji państwa rozgrywa się na styku administracja rządowa – samorząd regionalny (wojewódzki). Tu, a nie w wymiarze lokalnym (gmina, powiat), istnieją realne możliwości wyboru określonego modelu funkcjonowania administracji publicznej, a także decentralizacji usług publicznych. Państwo, czyli centralna administracja rządowa, może się decentralizować nie przez przekazanie władzy do gmin, bo gmina może sensownie zajmować się sprawami lokalnymi, ale przez przekazanie władzy do regionów. Samorząd lokalny jest koniecznością, samorząd regionalny jest świadomym wyborem politycznym. Silne regiony mogą przejąć część funkcji/zadań państwa, jeżeli elity polityczne decydują się na model państwa zdecentralizowanego.

<sup>10</sup> W takim znaczeniu *decentralizacja* była definiowana w Polsce w ramach różnych koncepcji reformy administracyjnej (terytorialnej, ustrojowej) państwa. Por. [*Państwo sprawne...* 1996] oraz [Kulesza 1999, s. 3-26].

Przekazywanie atrybutów władzy oznacza przekazywanie:

- uprawnień decyzyjnych, w postaci np. zadań własnych;
- stałych źródeł zasilania finansowego, czyli dochodów własnych adekwatnych do nowych zadań własnych;
- mienia, głównie majątku trwałego potrzebnego do wykonywania decentralizowanych zadań.

Decentralizacja funkcji/zadań jest niejako automatycznie przekazywaniem usług publicznych na inny, niższy poziom władzy publicznej.

Z pojęciem *decentralizacji* wiąże się inne, a mianowicie *dekoncentracja władzy, administracji, polityki* itp. *Dekoncentrację* można zdefiniować jako proces umacniania się władzy centralnej w terenie, w tym proces tworzenia jednostek administracyjnych w terenie, a więc poza centralną siedzibą danego organu władzy publicznej. Chodzi o takie jednostki, jak: oddziały, biura terenowe, anteny, placówki zamiejscowe itp. Jednostki te nadal podlegają danemu organowi władzy publicznej i są wzmacniane lub tworzone od podstaw, po to aby ten organ władzy lepiej wywiązywał się ze swoich funkcji i zadań. Dekoncentracja w sferze polityki, np. regionalnej może oznaczać pozostawanie tej polityki w gestii agend rządowych, rozmieszczonych w regionach<sup>11</sup>. Dekoncentracja administracyjna może być procesem uzupełniającym proces decentralizacji funkcji państwa. Może też jednak stać się swoistym remedium przeciwdziałającym „zapędom” decentralizacji. Może, innymi słowy, być formą obrony pozycji przez biurokrację centralną pragnącą ograniczyć do minimum decentralizację władzy<sup>12</sup>.

W sferze usług publicznych ciekawym zjawiskiem jest francuska praktyka „delegacji usług publicznych” [Auby 1995, s. 12-25]. Delegacja usługi publicznej oznacza najczęściej trwałe, kontraktowe przekazywanie danej usługi do wykonania instytucji publicznej czy prywatnej. Jest więc formą wieloletniej umowy zbliżonej treścią do koncesji między organem władzy a operatorem usługi. Instytucja delegacji usługi publicznej może być wykorzystana do przekazania danej usługi między organami władzy publicznej, tzn. do organu władzy znajdującego się bliżej użytkownika usługi. Staje się wtedy formą dekoncentracji zadań. Formą dekoncentracji zadań jest także, znana w sferze funkcjonowania administracji publicznej, praktyka zadań zleconych. Jednak to zadania własne najlepiej oddają zakres przedmiotowy usług publicznych przyporządkowanych do danego szczebla/poziomu władzy publicznej.

Zadania własne trzech szczebli polskiego samorządu terytorialnego nie definiują w sposób bezpośredni usług publicznych przyporządkowanych tym szczeblom. W ramach poszczególnych pozycji zadań własnych można wydzielić wiele odrębnych usług o charakterze administracyjnym, świadczeń społecznych czy usług infrastrukturalnych. Te ostatnie są usługami związanymi z funkcjonowaniem urzędzeń i systemów infrastrukturalnych – utrzymanie, modernizacja, rozbudowa itp. Zakres usług

<sup>11</sup> Na temat dekoncentracji polityki regionalnej we Francji por. [Pietrzyk 1998, s. 113].

<sup>12</sup> Może też być formą recentralizacji. [Elander 1996, s. 7-25].



publicznych wynikający z zadań własnych poszczególnych poziomów administracyjnych jest dookreślony poszczególnymi ustawami regulującymi daną sferę usług, np. edukacyjnych czy medycznych, jakkolwiek każdy organ władzy może we własnym zakresie oferować inne, dodatkowe pakiety usług i w ten sposób powiększać powinności, jakie spoczywają na władzy publicznej, jako gestorze usług publicznych. Zwieńczeniem struktury zadań administracji publicznej w sferze usług publicznych są zadania spoczywające na administracji rządowej. Obejmują one usługi o charakterze i znaczeniu ogólnogospodarczym, ogólnospołecznym i państwowym.

## 2.2. Użytkownicy usług publicznych

Spośród trzech uczestników procesu usługowego użytkownicy usług publicznych są grupą najbardziej zróżnicowaną rodzajowo i behawioralnie. Użytkownik usługi jest bardzo często w swoich zachowaniach niejednoznaczny, a nawet ujawnia sprzeczne oczekiwania. Jest zainteresowany łatwym dostępem i wysokim standardem usług. Nie musi mu to przeszkadzać w oczekiwaniu tanich usług. Ponadto, koszt świadczenia usług rozpatruje współzależnie z wysokością płaconych podatków. Głównym adresatem jego oczekiwań jest władza publiczna. Do niej, a nie operatora usług, kieruje swoje pretensje w sytuacjach, gdy system realizacji usług funkcjonuje niesprawnie. Użytkownikiem usług publicznych może być:

- osoba fizyczna – mieszkaniec, obywatel, członek wspólnoty,
- zbiorowość – grupa, wspólnota, społeczność lokalna,
- osoba prawna – przedsiębiorstwo, instytucja publiczna, organizacja *non profit*.

Każdemu użytkownikowi usług publicznych można przypisać pewne prawa, odzwierciedlające stopień i zakres powinności, jakie spoczywają na władzy publicznej jako gwarancie świadczenia usług. Za Jeannot [1998, s. 96-113] można przyjąć następujące stopnie praw/uprawnień użytkownika usług:

- prawo do usług, jako prawo wierzytelności (wierzyciela),
- prawo korzystania zgodnie z zadanymi regułami świadczenia usługi,
- prawo do czynności *versus* prawo do oczekiwanych rezultatów (dzieła),
- prawo podwładnego *versus* prawo konsumenta.

Pierwszy typ uprawnień definiuje użytkownika usług jako podmiot, który na pewne świadczenia zasłużył, zapracował sobie lub świadczenia te należą mu się ze względu na samą przynależność do pewnej wspólnoty lub grupy społeczno-zawodowej. Użytkownik usług staje się niejako wierzycielem władzy lub wyspecjalizowanej instytucji publicznej. Ma prawo żądać lub współdecydować o warunkach korzystania z usługi. Typowym przykładem są usługi świadczone w ramach systemów emerytalnych gwarantowanych przez państwo.

Prawo do korzystania z usług według reguł określonych przez usługodawcę odnosi się do zdecydowanej większości usług publicznych. Definiuje ono sytuację,

w której władza publiczna występuje z ofertą usługową według posiadanych, własnych możliwości zasobowych. Reguły określają kryteria dostępności do usług. Po ich spełnieniu potencjalny użytkownik usług może, ale nie musi skorzystać z oferowanych świadczeń. Częścią reguł jest również wkład własny użytkownika usług.

Trzeci typ praw użytkownika usług odnosi się rodzaju efektu końcowego, który ma zagwarantować usługodawca. Usługodawca może gwarantować albo staranne wykonywanie czynności w trakcie świadczenia usługi albo efekt końcowy w postaci określonego dzieła. Pierwsza sytuacja, czyli prawo użytkownika usług do starannego wykonywania czynności występuje wtedy, gdy istnieje wiele czynników niezależnych od operatora usługi, lub też warunkiem pozytywnego rezultatu jest samo zachowanie się użytkownika usługi. Druga sytuacja, zmuszająca operatora usługi do oferowania konkretnego produktu usługowego, pojawia się najczęściej wtedy, gdy użytkownik usługi ma realne prawo wyboru oferty usługowej. Przykładem prawa do starannego wykonywania czynności są najczęściej specjalistyczne usługi medyczne. Szpital czy lekarz – specjalista bardzo często nie jest w stanie zagwarantować rezultatu, może natomiast oferować użytkownikowi usługi – pacjentowi wykorzystanie całej swojej wiedzy i dobrej woli. Przykładem prawa do oczekiwanego rezultatu są usługi kulturalne, gdzie użytkownik oczekuje od artysty czegoś konkretniejszego niż staranność, oczekuje produktu – dzieła.

Użytkownik usług może pojawić się w procesie usługowym z różnym stopniem swobody wyboru. W skrajnym przypadku może znaleźć się w sytuacji administrowanego użytkownika usług. Może zostać osaczony przepisami i sankcjami za niestosowanie się do przepisów, występuje w jakimś sensie w roli podwładnego administracji publicznej. Taka sytuacja często ma miejsce w sferze usług administracyjnych, a niekiedy nawet w infrastrukturalnych usługach komunalnych, szczególnie tam, gdzie pojawiają się rygorystyczne przepisy ochrony środowiska. Użytkownik usługi, czy to gospodarstwo domowe, czy też przedsiębiorstwo, może zostać zmuszony w trybie administracyjnym do określonej procedury korzystania z usługi publicznej. Użytkownik usługi jako konsument i uczestnik rynku pojawia tam, gdzie istnieje wielość oferentów usługi, a on sam ma prawo z usługi korzystać lub nie. Jest on także konsumentem usługi publicznej oferowanej w formie dóbr publicznych i różnego rodzaju powszechnie dostępnych udogodnień<sup>13</sup>.

Relacje typu usługa publiczna – użytkownik usług można rozpatrywać w trzech płaszczyznach, a mianowicie:

- sposobów przygotowania i realizacji oferty usługowej;
- relacji rynkowych;
- odniesień podmiotowych.

Płaszczyzna sposobów prezentacji oferty usługowej jest w rzeczywistości płaszczyzną modeli zarządzania operacyjnego usługą publiczną i relacji usługa pu-

<sup>13</sup> [Dumond 1993, s. 106-110] oraz w sprawie udogodnień na poziomie miejskim [Diamond, Tolley 1982, s. 3-15].

bliczna – bezpośredni oferent/świadczący usługi. Jeannot [1998], s. 11 i dalsze] przedstawia to w formie następujących problemów zarządzania:

- stopnia ujednoczenia lub indywidualizacji oferty usługowej – na ile w sferze usług publicznych można i wolno stosować różne standardy usługowe typu aksjologicznego, a na ile oferta ta powinna być ujednoczona względem wszystkich użytkowników;
- kontaktów świadczącego usługę z użytkownikiem – jest to m.in. kwestia stosowania systemów obsługi typu biuro frontowe (*front office*) czy biuro zaplecza (*back office*);
- interakcji między oferentem usługi a użytkownikiem – w grę wchodzi takie kwestie, jak rodzaje umów na świadczenie usługi, a także stosunek oferenta usługi do użytkownika (klient – petent) i zapewnienie sprawnej komunikacji i przepływu informacji na linii oferent – użytkownik usługi;
- zachowania się i kultury obsługi osób bezpośrednio świadczących usługę – jest to szczególnie ważne w przypadku usług publicznych, gdzie osoba świadcząca usługę dysponuje w stosunku do użytkownika jakimś rodzajem władzy np. władzą dyskrecyjną – można użyć środków, jakie w trakcie bezpośrednich kontaktów z klientem uzna się za stosowne – policjant, nauczyciel, lekarz itp.

Relacje użytkownik usługi – rynek usług można przedstawić w formie zagadnień, które pozostają do rozwiązania dla władz publicznych. Są to:

- wprowadzanie mechanizmów konkurencji w sferze usług publicznych, regulacje prawne mechanizmów konkurencji w sektorze publicznym; przeciwdziałanie monopolizacji, przejrzystość reguł konkurencji;
- komercjalizacja i prywatyzacja jednostek – wyspecjalizowanych instytucji świadczących usługi publiczne oraz całych segmentów sektora usług publicznych;
- określenie stopnia koncentracji kapitału i jednostek organizacyjnych dla zapewnienia efektów wielkiej skali;
- urealnienie procedur zapewniających możliwości wyboru użytkownikowi – zbiór uprawnień przysługujących użytkownikowi usług publicznych typu karta klienta lub bony na świadczenie usług.

Powyższe zagadnienia stają się czasami wielkimi dylematami społecznymi i politycznymi. Dotyczy to w głównej mierze prywatyzacji i komercjalizacji usług publicznych. Prywatyzacja w sferze usług publicznych jest zabiegiem radykalnym. Oznacza, mówiąc obrazowo, wykreślenie danej usługi z katalogu usług leżących w obszarze powinności władzy publicznej. Usługa wykreślona z listy usług publicznych może zniknąć i nie być w ogóle świadczona, a może pojawić się jako usługa rynkowa, niejako przesunąć się do oferty usług rynkowych. Prywatyzacja operatora usługi jest, rzecz jasna, prywatyzacją mienia publicznego, np. przedsiębiorstwa publicznego w rozumieniu przepisów prawa. Z punktu widzenia logiki funkcjonowania usług publicznych nie jest prywatyzacją samych usług publicznych, a tylko komercjalizacją usług, wprowadzeniem rozwiązań rynkowych w proces świadczenia usług.

Prywatyzacja usług publicznych, którą należy traktować opcjonalnie, jako pewną alternatywę a nie bezwzględną konieczność, jest pewnego rodzaju aktem końcowym, zmieniającym organizację sfery usług oraz funkcje władz publicznych w sferze usług. Zanim dochodzi do komercjalizacji i prywatyzacji jakiś rodzajów (segmentów) usług publicznych musi być spełnionych wiele dodatkowych warunków. Podstawowym jest wprowadzenie mechanizmów konkurencji w sferę usług publicznych, a także zmiana zachowania się władz publicznych na innowacyjne, przedsiębiorcze, strategiczne itp. Wszystko zmierza do tego, aby obniżyć koszty świadczenia usług, ale też użytkownikowi usług zapewnić realny wybór oferenta usługi.

Użytkownik usług publicznych powinien być traktowany podmiotowo. Podmiotowe traktowanie użytkownika usług wymaga:

- prawnie zdefiniowanych, jawnych procedur określających warunki dostępu do usługi publicznej,
- partnerstwa w relacjach władza publiczna – specjalistyczna instytucja usług publicznych – użytkownik usługi.

Usługa publiczna jest świadczeniem, w które zaangażowane są zasoby publiczne, w tym pieniądze pochodzące z budżetów i funduszy publicznych. Jeżeli użytkownikiem usługi jest osoba prawna z sektora biznesu, występuje automatycznie zjawisko pomocy publicznej. Użytkownikiem usługi publicznej może być przedsiębiorstwo prywatne, np. małe przedsiębiorstwo korzystające z systemu wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Warunki dostępności do takich usług, rodzaje osiągniętych korzyści i typy beneficjentów powinny być precyzyjnie określone.

Rozbudowane systemy świadczeń socjalnych i to realizowane w systemie oferty politycznej bardzo łatwo rodzą syndrom użytkownika usługi, jako petenta. Użytkownik usługi nie musi być traktowany jako petent czy obiekt oddziaływania określonych instrumentów polityki. Może i powinien być partnerem, którego wciąga się we wszystkie etapy procesu zarządzania usługą publiczną. To wciąganie ma dwa aspekty, a mianowicie:

- samokontroli władz publicznych – władza publiczna pozwala patrzeć sobie na ręce, dopuszcza różne formy kontroli środowiskowej – stowarzyszeń, samorządu gospodarczego, zawodowego, reprezentacji konsumentów itp.,
- uczestnictwa w kosztach świadczenia usług – wkład własny użytkownika, zgoda na podnoszenie podatków, zgoda na komercjalizację lub prywatyzację danej sfery usług.

Problemy partnerstwa nabierają szczególnego znaczenia, gdy użytkownikiem usług jest osoba fizyczna lub jakaś cała wspólnota. W grę wchodzi kwestie obywatelskości i praw obywatelskich. Prawa obywatelskie użytkownika usług można przedstawić jako:

- cywilne – własności, zrzeszania się, a także korzystania z usług różnych instytucji publicznych;

- polityczne – głosowania i wyboru władz, a także wyboru zakresu, form i modeli świadczenia usług publicznych;
- socjalne – dostępu do świadczeń społecznych na poziomie gwarantowanym przez system prawny, np. na poziomie zdefiniowanego minimum socjalnego.

W sferze zarządzania usługami publicznymi prawa użytkownika usług przedstawiają się na różne modele i metody partycypacji obywatelskiej w procesie podejmowania decyzji. W tym miejscu, charakteryzując użytkownika usług publicznych, trzeba zasygnalizować samą możliwość włączenia go w sposób merytorycznie zorganizowany w proces zarządzania usługami publicznymi.

### 2.3. Modele i systemy świadczenia usług publicznych

W tym podrozdziale używane będą dwa podstawowe pojęcia: *model świadczenia usług publicznych* oraz *system organizacji oferty usługowej*. Model świadczenia usług publicznych odpowiada na dwa pytania:

- o status usług publicznych, których proces świadczenia ma być jednolicie, skutecznie zorganizowany – jakimi kryteriami społecznymi, politycznymi, administracyjnymi, ekologicznymi itp. dane usługi uzasadnia się właśnie jako usługi publiczne;
- o rolę, jaką władza publiczna będzie odgrywać w procesie usługowym, i jak będzie kształtować relacje z pozostałymi uczestnikami tego procesu, tj. z operatorami i użytkownikami usług.

Natomiast systemy organizacji oferty usługowej określają, jakich metod i narzędzi można użyć do realizacji usług publicznych w ramach wybranego modelu świadczenia usług.

Modele świadczenia usług publicznych mają swój wymiar doktrynalno-polityczny. To, czy dana usługa zostanie zaliczona do puli usług publicznych jest pytaniem z zakresu doktryny polityki ekonomicznej czy społecznej danego szczebla władzy publicznej. Poza funkcjami wyrażającymi niezbywalne atrybuty władzy (*les fonctions régaliennes*) wszystko pozostałe można na dobrą sprawę wykreślić z katalogu usług publicznych. Tak się nie dzieje z kilku powodów.

Pierwszym powodem jest zjawisko potrzeb ekonomicznych względem dóbr publicznych<sup>14</sup>. To, że jakieś dobra publiczne (wspólne lub zespołowe w rozumieniu Savasa) są i powinny istnieć nie ulega wątpliwości. Można, co najwyżej, spierać się o mechanizm ich rozrostu – czy musi ich stale przybywać, np. wraz ze wzrostem za-

<sup>14</sup> Przyjmujemy klasyczną definicję dóbr publicznych (*public goods*) – jako dóbr lub usług, które mogą być jednocześnie konsumowane przez wiele jednostek, a konsumpcja przez jeden podmiot nie przeszkadza ani nie wyklucza konsumpcji przez inny podmiot. Kategoria dóbr publicznych odnosi się do konsumpcji a nie do produkcji, która może być realizowana zarówno w ramach sektora publicznego, jak i prywatnego. Por. [Bish, Nourse 1975, s. 116].

możności społeczeństwa. Kategoria dóbr publicznych rodzi aktywność ekonomiczną władz publicznych polegającą na utrzymaniu, rozbudowie czy likwidacji dóbr występujących w postaci trwałych elementów zagospodarowania przestrzennego. To już w prostej linii prowadzi do powstania usług publicznych. W sposób bardzo wyraźny jest to widoczne w przestrzeni miejskiej. W tym względzie też ciągle otwarty jest spór o to, czy wraz ze wzrostem poziomu życia i kompleksowością społeczeństw oraz postępującym zjawiskiem urbanizacji w sposób nieuchronny rośnie aktywność i interwencja władz publicznych (prawo Wagnera) czy też wprost przeciwnie, wzrost aktywności i interwencji władzy publicznej ma tylko uzasadnienie instytucjonalne związane z operacyjnymi definicjami prawa własności [Coase, za Dumond 1993, s. 111].

Drugim powodem, dla którego sektor usług publicznych jest ciągle utrzymywany w relatywnie szerokim zakresie są korzyści zewnętrzne, jakie dany podmiot ekonomiczny może osiągać w określonej przestrzeni, np. w przestrzeni miejskiej. Jeżeli przestrzeń miejska oferuje realne korzyści różnym podmiotom lub możliwe jest wykreowanie nowych typów korzyści zewnętrznych, to staną się one obiektem zainteresowania polityki rozwoju i zostaną obudowane instytucjami z zakresu usług publicznych. Także więc i w tym przypadku uzasadnienie ze sfery realnej (mechanizm gry korzyści zewnętrznych w przestrzeni miasta) przenosi się na decyzje w sferze polityki rozwoju usług publicznych.

Trzeci powód jest najbliższy usługom publicznym o charakterze społecznym. Chodzi o to, co Dumond [1993, s. 10] nazywa potrzebami ekonomicznymi społecznie kreowanymi. Są to potrzeby, które wywołuje władza publiczna ogłaszając swoje oferty programowe (polityczne) gwarantujące konsumentom dostęp do dóbr w systemie pozarynkowym, np. bezpłatnie. Zwrócenie uwagi na zjawisko tworzenia pewnych potrzeb generujących z kolei redystrybucję dochodów w systemie usług publicznych jeszcze raz podkreśla swoistą umowność zakresu usług publicznych. Ekonomiczne kryteria dotyczące usług publicznych odnoszą się już tylko do wyboru metod lub systemów organizujących proces ich świadczenia.

Proces świadczenia usług, w tym publicznych, można modelować z różnych punktów widzenia. Według Samii [2001, s. 52-53] istotne są kryteria dotyczące typu działań podejmowanych w procesie usługowym, jak i kryteria dotyczące adresatów usługi. Do rozważań nad modelami świadczenia usług publicznych i systemami organizacji oferty usługowej ważne są obydwa rodzaje kryteriów. Kryterium „typ działań podejmowanych w procesie usługowym” pozwala charakteryzować i grupować zasoby materialne użyte w procesie świadczenia usług. Kryterium „adresaci usługi” zwraca uwagę na sposób traktowania użytkownika usługi. Każda usługa publiczna odnosi się ostatecznie do użytkowników usług. Nie musi być to jednak relacja bezpośrednia. Część usług publicznych może polegać na przetwarzaniu rzeczy czy informacji, które po przetworzeniu lepiej służą ludziom i wspólnotom.

Powyższe kryteria można traktować jako wstęp do rozważań nad modelami świadczenia usług publicznych. Można przyjąć za Wojciechowskim [1997, s. 55 i dal-

sze], który charakteryzuje szczegółowo modele świadczenia/organizacji usług komunalnych, że istnieją następujące modele świadczenia usług publicznych:

- tradycyjny, samowystarczalny;
- rynkowy;
- mieszane.

**Model** nazwany przez Wojciechowskiego **samowystarczalnym** wychodzi od stosowanych w przeszłości rozwiązań, jakie przyjmowano dla organizacji procesu usług komunalnych. Jest to pewnego rodzaju model „zastany”, wypracowywany przez długi czas, dyskusyjny co do aktualnych wyzwań, jakie stoją przed sferą usług publicznych. Nie można go jednak nazwać nieaktualnym. Model ten dalej będzie nazywany modelem tradycyjnym. Odnoszony do całej sfery usług publicznych zakłada pewien kardynalny zestaw obowiązków i funkcji władzy publicznej w procesie usługowym. W modelu tradycyjnym władza publiczna:

- zapewnia dostarczanie usług, jest odpowiedzialna za organizację wykonawstwa;
- rozbudowuje własny potencjał wykonawczy;
- zapewnia pierwszeństwo lub wyłączność funkcjonowania swoim publicznym jednostkom wykonawczym – operatorom usług;
- bezpośrednio, operacyjnie zarządza operatorami usług.

Logika modelu tradycyjnego jest bardzo czytelna. Władza publiczna, według przypisanych jej uprawnień, cały proces usługowy organizuje we własnym zakresie i własnymi zasobami ekonomicznymi. W konsekwencji tworzy i rozwija własne jednostki wykonawcze i kontrolne. Tym jednostkom z kolei musi zapewnić pracę, co prowadzi do gwarancji wyłączności funkcjonowania w danym segmencie usług. W konsekwencji trzeba rozbudowywać własne struktury zarządzania operacyjnego i kontroli.

W tak rozumianym, tradycyjnym modelu świadczenia usług publicznych nie ma miejsca na mechanizm rynkowy i konkurencję. Jest za to jasno sprecyzowany katalog powinności władzy publicznej. Precyzyjnie określone są również obowiązki operatorów usług, a często jednego operatora – monopolisty. Problemem pozostają natomiast prawa i swoboda wyboru użytkowników usług. Formalne gwarancje w tym względzie przy różnych przejawach niesprawności władzy publicznej prowadzą do zjawiska kolejek. Błędem byłoby jednak uznać model tradycyjny za przestarzały, nieaktualny. Z pewnością w wielu usługach infrastrukturalnych jest to model niedobry – nieskuteczny, nieefektywny, rodzący niezadowolenie odbiorców. Jednak w usługach administracyjnych czy w świadczeniach społecznych jest trudny do wyeliminowania. Alternatywą mogą być tylko rozwiązania rynkowe.

Przeciwieństwem modelu tradycyjnego jest **model rynkowy** świadczenia usług publicznych. Zakłada on, że władza publiczna:

- rezygnuje z funkcji operacyjno-wykonawczych na rzecz wzmocnienia działań o charakterze strategiczno-regulacyjnym;
- decyduje się (godzi się) poddać sprawdzianom konkurencji całą sferę podległych jej usług publicznych;

- organizuje rynek usług, wspiera mechanizmy konkurencji i tworzenie nowych jednostek;
- dopuszcza do „swojego” rynku usług wszystkich operatorów publicznych, prywatnych, sektora obywatelskiego;
- kupuje dla swoich użytkowników usługi na rynku.

Model rynkowy świadczenia usług publicznych ma radykalnie inną logikę niż model tradycyjny. Jest to logika rynku i konkurencji wprzęgnięta w realizację misji publicznej, która to misja legitymizuje usługi publiczne<sup>15</sup>. Warto zwrócić uwagę na założenie mówiące o konieczności poddania wszystkich bez wyjątku usług publicznych mechanizmom konkurencji. Łatwo postawić zarzut, że jest to niemożliwe. Chodzi jednak o to, aby już na wstępie nie eliminować rozwiązań rynkowych z pewnych sfer usług, ale zakładać, że być może wszędzie jest to możliwe, że warto wszystko poddać weryfikacji rynkowej, że będzie to możliwe po spełnieniu dodatkowych warunków:

- społecznych – przyzwolenie społeczne;
- politycznych – nowa polityka państwa, konsensus lub kompromis grup politycznych, zmiana warunków prawnych;
- ekonomicznych – stworzenie przez rynek nowych operatorów, wzrost ich potencjału wykonawczego i podaży usług.

W konkluzji można powiedzieć, że warto wszystkie usługi zweryfikować rozwiązaniami rynkowymi, a dopiero w końcowych rozstrzygnięciach zrezygnować z niektórych sposobów urynkowienia.

**Model rynkowy** świadczenia usług publicznych można traktować jako pewien typ idealny pokazujący, że sfera usług publicznych nie jest sprzeczna z logiką rynku i konkurencji. W sferze usług publicznych możliwe są procesy komercjalizacji usług i prywatyzacji jednostek wykonawczych – operatorów usług. Możliwe jest także partnerstwo sektora publicznego, biznesowego i obywatelskiego. Pytanie o zakres czy rozrost sfery usług publicznych jest pytaniem z innej dziedziny – doktryny polityki gospodarczej i społecznej.

**Modele mieszane** świadczenia usług publicznych zawierają w sobie elementy dwóch skrajnych rozwiązań modelowych. Zakładają możliwość występowania w sferze usług publicznych różnego rodzaju kombinacji rynkowo-administracyjnych, „enklaw” i rozwiązań specyficznych dla wybranych usług publicznych. Jest to możliwe ze względu na duże zróżnicowanie sfery usług publicznych. Rozwiązania rynkowe radykalnie przyjęte np. w dziedzinie transportu publicznego, czy w gospodarce odpadami nie pociągają automatycznie za sobą konieczności takich samych rozwiązań w dziedzinie ochrony zdrowia, edukacji czy zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

<sup>15</sup> W skrajnym przypadku może to prowadzić do przekazywania części uprawnień decyzyjnych władzy publicznej do instytucji niepublicznych. Por. [Helsley, Strange 1998, s. 281-304].



Tak rozumiane modele mieszane warto uzupełnić jeszcze o inne elementy, na które czasami nie zwraca się zbyt wiele uwagi. Na przykładzie brytyjskich władz lokalnych Wilson i Doig [2000, s. 57-83] zwracają uwagę na inne rozwiązania niż tradycyjne i rynkowe oraz na inne niż kombinacja nowych rozwiązań rynkowych i podejść tradycyjnych. Dwa dodatkowe modele mieszające się między bezpośrednim dostarczaniem usługi przez władze lokalne a wykorzystaniem mechanizmu rynkowego do tego celu to **model współrządzenia wspólnotowego** (*community governance*) i **model podejścia sąsiedzkiego** (*neighbourhood approach*). Pierwszy zwraca szczególną uwagę na partnerów w rządzeniu i zarządzaniu usługami. Jest neutralny w stosunku do rynku. Drugi akcentuje nową, zwiększoną rolę sektora obywatelskiego i jest raczej niechętny mechanizmowi rynkowemu. Obydwa modele nie burzą przedstawionego poprzednio porządku typologicznego modeli świadczenia usług publicznych. Są raczej ciekawym uzupełnieniem w myśleniu o modelach świadczenia i systemach organizacji oferty usług publicznych.

Systemy organizacji oferty usługowej można przedstawić jako zestawy lub kombinacje metod i narzędzi, które dadzą się zastosować do świadczenia usług w ramach przyjętego modelu świadczenia usług. Do najczęściej stosowanych metod i narzędzi świadczenia usług publicznych można zaliczyć:

- metody organizacji nowych jednostek publicznych jako operatorów usług – według nowych regulacji prawnych specyficznych dla poszczególnych dziedzin usług publicznych;
- narzędzia restrukturyzacji istniejących przedsiębiorstw publicznych i/lub prywatyzowanych – stosowane najczęściej w sferze gospodarki komunalnej i innych usługach infrastrukturalnych obciążonych problemami strukturalnymi, np. zadłużeniem, dekapitalizacją urzędów obsługowych;
- stare i nowe narzędzia finansowania budżetowego, rachunkowości analitycznej, kontroli finansowej;
- kompleksowe metody finansowania działalności operacyjnej i inwestycyjnej – oparte na funduszach celowych, technikach budżetowych i nowych narzędziach inżynierii finansowej;<sup>16</sup>
- audyt w urzędach administracji publicznej oraz u operatorów publicznych i niepublicznych;
- metody kontraktowania usług publicznych – kontrakty wieloletnie stabilizujące proces świadczenia usługi publicznej i skłaniające operatorów usług do inwestowania w swój potencjał usługowy, kontrakty oparte na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego;
- koncesjonowanie, wydawanie zezwoleń – wynika z przepisów prawa i uzasadnia się sprawdzaniem wiarygodności i kompetencji operatorów usług w wybranych

---

<sup>16</sup> Za „rdzeniową” metodę może uchodzić metoda *Project Finance* dla inwestycji infrastrukturalnych, w tym także w usługach społecznych. Por. [Wojewnik-Filipkowska 2008, s. 176].

dziedzinach usług publicznych, może występować lokalnie i wynikać z przepisów prawa miejscowego w usługach zdecentralizowanych, np. gminnych;

- najem lub dzierżawa majątku publicznego – umowa najmu lub dzierżawy lokalu wraz ze specjalistyczną instalacją, budowli, urządzenia infrastrukturalnego itp. jest równoznaczna z zobowiązaniem się operatora usługi do świadczenia usługi publicznej na bazie tego majątku;
- bony usługowe – metoda subsydiowania użytkowników usług mająca za zadanie zwiększenie swobody wyboru użytkownika usługi; np. bony oświatowe mają za zadanie umożliwić rodzicom lub innym prawnym opiekunom uczniów wybór jednostki oświatowej;
- specjalne fundusze, granty, gwarantowane linie kredytowe – subsydiowania operatorów usług; według kategorii usług publicznych wymagających dodatkowego, przejściowego wsparcia finansowego;
- partnerstwo publiczno-prywatne – kompleksowa metoda współdziałania władz publicznych i operatorów usług zawierająca wiele narzędzi wspólnego prowadzenia usługi, inwestowania w potencjał usługowy;
- partnerstwo podmiotów publicznych – występuje najczęściej jako współpraca międzykomunalna, w ramach związków i porozumień komunalnych;
- usługi publiczne w ramach kontraktów rządowo-regionalnych (terytorialnych) – często przedmiotem kontraktów między rządem a samorządem regionalnym jest inwestowanie w infrastrukturę usług publicznych;
- usługi publiczne w programach operacyjnych i projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej – fundusze UE są często wykorzystywane do finansowania inwestycji w usługach publicznych lub na rzecz tych usług.

Powyższa lista, chociaż dosyć długa, nie wyczerpuje możliwych do zastosowania i faktycznie stosowanych różnych metod i narzędzi użytecznych w organizacji oferty usług publicznych. Pokazuje jednak wiele możliwych kombinacji kompleksowych rozwiązań systemowych. Systemy organizacji oferty usługowej mają charakter nie centralistyczny, ale zdekoncentrowany i zdecentralizowany.

W ramach różnych struktur lokalnych czy regionalnych można wypracowywać różne systemy organizacji oferty usługowej. Systemy te można podzielić na dwie grupy:

- z aktywizującą rolą władzy publicznej;
- z aktywnym uczestnictwem operatora usługi.

Systemy organizacji oferty usługowej aktywizowane przez władze publiczne pojawiają się w sytuacji, gdy odpowiedzialny za dane usługi organ administracji publicznej dąży do zmiany istniejącego stanu rzeczy. Oznacza to najczęściej próbę wyjścia z ram tradycyjnego modelu świadczenia usług publicznych. Rola zainteresowanego organu administracji publicznej jest aktywna, ale raczej nie inspirująca, nie bezpośrednio innowacyjna. Powodem aktywności jest najczęściej zła sytuacja danej sfery usług przejawiająca się w takich kwestiach, jak:

- powszechne, masowe i „głośnie” niezadowolenie użytkowników usług;
- wzrastające koszty świadczenia usług i wydatki z budżetu danego organu administracji;
- brak przejrzystości funkcjonowania operatorów, ich niechęć do współpracy z władzą publiczną.

Odpowiedzialny za dane usługi publiczne organ administracji publicznej jest zmuszony szukać nowych rozwiązań. Nie może, szybko albo i w ogóle, dokonać radykalnych zmian modelowych w rozumieniu modelu świadczenia usług publicznych, nawet jeżeli jest to organ administracji centralnej. Może jednak wieloma „technicznymi” działaniami naprawczymi poprawiać nie dobrą sytuację. Może po prostu wprowadzać do systemu nowe metody i narzędzia organizacji oferty usługowej.

U podłoża zmian systemów organizacji oferty usługowej, które wyłaniają się na skutek aktywności operatorów usług leżą następujące motywy:

- ekonomiczne, efektywnościowe u operatorów prywatnych i sprywatyzowanych;
- społeczne, związane z nowym pojmowaniem misji publicznej u operatorów reprezentujących sektor obywatelski;
- zarządcze, menedżerskie u profesjonalnie zorientowanych operatorów publicznych.

Poszczególne motywy zmian nie muszą być jednoznacznie przypisane poszczególnym, sektorowo ujętym operatorom. Chodzi raczej o wskazanie, że najczęściej jakaś inspiracja wychodzi z jednego sektora własnościowego, np. inspiracja efektywnościowa, chęć zwiększenia własnego zysku pochodzi od operatora biznesowego. Nie musi być przy tym wrogiem nowego pojmowania misji publicznej w sferze obsługiwanych przez siebie usług.

## **2.4. Strategiczne wyzwania rozwoju i przekształceń sfery samorządowych usług publicznych**

Sfera usług publicznych stoi obecnie przed wieloma wyzwaniami. W części są to wyzwania dotyczące usług w ogóle; rynkowych i publicznych, w części zaś wyzwania specyficzne dla usług publicznych samorządu terytorialnego. W dalszej części podrozdziału zostaną poddane syntetycznej charakterystyce obydwie grupy wyzwań w stopniu, w jakim dotyczą usług publicznych. Do podstawowych wyzwań strategicznych, które dotyczą sfery usług publicznych właściwych do rozpatrywania w strukturach samorządu terytorialnego można zaliczyć:

- technologiczny rozwój usług,
- rozwój inteligentnych systemów świadczenia usług,
- globalizację i metropolizację usług,
- nowe usługi starzejącego się społeczeństwa,
- zakres prywatyzacji usług publicznych.

Nasycaenie usług publicznych nowymi technologiami następuje bardzo szybko. Tutaj wyzwaniem dla uczestników procesu usługowego jest już samo nadążanie za rozwojem technologicznym usług rynkowych, analogicznych lub podobnych do usług publicznych. W usługach wrażliwych społecznie, takich jak w ochronie zdrowia, edukacji, kulturze nie można dopuścić do rozwarcia między zawansowaniem technologicznym takiej samej usługi rynkowej i publicznej. Technologizacja usług odbija się przede wszystkim na zwiększonych wydatkach inwestycyjnych na infrastrukturę usługową. W drugiej kolejności zaczyna to rzutować na koszty świadczenia usług. Co więcej, w relacjach usługi rynkowe – usługi publiczne występuje tendencja do przerzucania kosztów na sektor publiczny, co w pewnym stopniu zawsze dotyczy usług publicznych. Sektor usług rynkowych będzie uciekał od kosztownych inwestycji infrastrukturalnych, albo oczekiwał wsparcia swoich kosztownych inwestycji ze środków publicznych. Będzie tym samym w relacji konkurencyjnej do sektora usług publicznych. Dla funkcjonowania struktur samorządowych tego typu procesy oznaczają skokowy wzrost zapotrzebowania na środki inwestycyjne. Takie zapotrzebowanie trudno jest pokryć ze standardowych źródeł dochodów samorządowych i równie standardowych programów zasilających projekty inwestycyjne. To z kolei może rodzić lukę finansową, a w konsekwencji lukę technologiczną w samorządowych usługach publicznych.

Inteligentne systemy świadczenia usług są już czymś normalnym zarówno w usługach rynkowych, jak i publicznych. Mają one wymiar technologiczny. Są oparte na innowacyjnych technologiach. Poprzednie uwagi dotyczące kosztochłonności nowych technologii dotyczą i usług inteligentnych (*smart services*). Jakkolwiek, inteligentne systemy świadczenia usług wywołują swoistą rewolucję w organizacji procesu usługowego; wymagają nowych kompetencji profesjonalnych, nowej kultury obsługi, nowych metod zarządzania. Innymi słowy, wymagają, aby miasta i regiony zmieniły się radykalnie i zmieniły swoje podejście do tego typu usług, które są jednym z filarów kreatywnej gospodarki. Miasta i regiony w całości, a także ich samorządowe usługi publiczne mogą dość łatwo zagubić się, nie nadążać za innymi i w pewnym sensie wejść na ścieżkę niedorozwoju. Tutaj nie można liczyć wyłącznie na biznes. Niedorozwój usług publicznych obniża rangę całego systemu terytorialnego.

Globalizacja w usługach publicznych przejawia się na wiele sposobów. Przejawami globalizacji są m.in.:

- obecność dużych, globalnych firm jako operatorów usług na rynkach lokalnych czy regionalnych;
- unifikacja technologii świadczenia usług dyktowana osiągnięciami firm globalnych;
- różnicowanie się standardów usługowych w warunkach zwiększonej dostępności do usług w różnych miejscach i możliwości porównywania standardów;
- europejskie regulacje dotyczące usług publicznych.

Funkcjonowanie samorządowych usług publicznych w warunkach globalizacji oznacza również standaryzację powinności władz publicznych co do świadczeń pu-

blicznych i obsługi różnych grup użytkowników usług. Ponad granicami, nie tylko administracyjnymi, płyną technologie, wzorce organizacyjne, zasilenia finansowe, ale przenoszą się także oczekiwania odbiorców co do wyrównywania standardów usługowych. Odbiorcy, czyli użytkownicy usług zawsze będą mieć skłonności do równania do lepszych – większych świadczeń i lepszej obsługi. Łatwiej też godzić się na wyrzeczenia, jeżeli ma się świadomość, że dotyczą one wielu innych, bo taka jest konieczność.

Dla sfery usług publicznych ważny jest jeszcze jeden przejaw globalizacji, tj. metropolizacja przestrzeni miejskich. Metropolizacja przede wszystkim przejawia się w sektorze usług. Usługi metropolitalne tak naprawdę definiują metropolizację. Nie ma dobrego rozwoju usług metropolitalnych bez usług publicznych. Dla przyszłości współczesnych, dużych obszarów metropolitalnych tego typu kwestie, jak nowoczesna gospodarka odpadami, efektywna gospodarka energetyczna czy transport w relacjach wewnętrznych i zapewniający połączenia zewnętrzne to kwestie kluczowe, bez których obszar metropolitalny ulega degradacji. Do tego dochodzą inne usługi metropolitalne, w takich dziedzinach, jak: szkolnictwo uniwersyteckie, badania naukowe, medycyna kliniczna, które przeważnie w znacznej części są publiczne. Tutaj wyzwaniem dla władz lokalnych czy regionalnych jest już samo niedopuszczenie, aby część publiczna usług metropolitalnych była w niedorozwoju. Niedorozwój metropolitalnych usług publicznych może oznaczać niedorozwój obszaru metropolitalnego w ogóle. Metropolizacja dotyczy również miast i regionów poza metropoliami. Tutaj z kolei pojawia się niebezpieczeństwo marginalizacji i znalezienia się poza pozytywnym oddziaływaniem metropolii. Może to dotyczyć miast leżących w bezpośrednim otoczeniu metropolii.

Starzejące się społeczeństwo siłą rzeczy zmienia strukturę popytu na usługi, w tym na usługi publiczne. Jednak intensywność procesu starzenia się społeczeństw bogatych krajów, w tym społeczeństwa polskiego powoduje, że radykalnego dostosowania wymaga sfera usług dla ludzi starszych. Dla władz publicznych regionów i miast oznacza to zwiększenie potencjału usług publicznych dla ludzi starszych, w tym generowanie nowych produktów usługowych z myślą o tej grupie odbiorców. Częścią składową nowych produktów są również inteligentne technologie, np. w telemedycynie. Tak naprawdę chodzi o stworzenie nowego systemu – usług dla ludzi starszych, w tym usług publicznych. Inicjująca rola władz publicznych na poziomie regionu i miast jest wręcz trudna do przecenienia. W polskich warunkach głębokość potrzebnych zmian jeszcze nie w pełni się ujawniła lub nie została dobrze oszacowana. Wyzwanie starzejącego się społeczeństwa pozostaje jednak aktualne, z tendencją do wzrostu jego znaczenia.

Niezależnie od tego, jak w przyszłości będzie ewoluować doktryna polityki dotyczącej rozwoju usług publicznych i ich miejsca w gospodarce narodowej można przyjąć, że sektor usług publicznych będzie borykał się z presją prywatyzacji usług. Nie chodzi o prywatyzację mienia czy prywatyzację organizacji – operatora usługi.

Wyzwaniem jest zmiana katalogu usług publicznych – gwarantowanych przez władze publiczne i zdecydowanie, które z dotychczasowych usług przestaną być usługami publicznymi. Prywatyzacja w ścisłym tego słowa znaczeniu dotycząca usług publicznych w Polsce, jak dotychczas, nie występowała. Miały miejsca różnego rodzaju przesunięcia w relacjach typu: zobowiązania publiczne a wkład własny użytkownika usługi czy preferencje prawne lub materialne dla usług rynkowych w celu przesunięcia tam bogatszej części dotychczasowych użytkowników tych samych lub podobnych usług publicznych. Tego typu zabiegi czynione także w gospodarce miejskiej i regionalnej można traktować tylko jako wstęp do prywatyzacji. Za dryfującą prywatyzację w usługach edukacyjnych można by ewentualnie uznać zalegalizowaną zgodę na czesne w państwowym szkolnictwie wyższym w postaci płatnych studiów niestacjonarnych. Właściwa prywatyzacja usług publicznych musi się rozpocząć od zmian prawnych. Najogólniej rzecz ujmując jest to zadanie rządu i parlamentu. Takie dyskutowane w Polsce rozwiązania, jak: koszyk gwarantowanych świadczeń zdrowotnych, czesne, choćby częściowe na różnych poziomach w szkolnictwie publicznym, likwidacja dotacji na wybrane rodzaje działalności kulturalnej to w rzeczywistości przejawy zmian w katalogu usług publicznych. Dla sfery samorządowych usług publicznych wyzwaniem pozostaje nie sama inicjatywa prywatyzacyjna, ale strukturalna zmiana w dotychczasowym, okrojonym systemie świadczenia usług publicznych. Brak pewnych usług i kanałów zasilania finansowego powoduje, że poszczególni operatorzy usług zmuszeni są do zmiany swojej oferty usługowej, a dalej zatrudnienia, gospodarki majątkiem itp. W dodatku trudno oczekiwać, że na wskroś polityczne rozstrzygnięcia byłyby klarowne i konsekwentne. Prawdopodobnie będą częściowe i w dodatku powiązane z komunalizacją „prywatyzowanych” usług publicznych. To zaś oznacza kolejne wyzwanie dla struktur samorządowych.

W przypadku wyzwań strategicznych, dotyczących samorządowych usług publicznych warto zwrócić uwagę na kwestię efektywności świadczenia usług. Skuteczne podjęcie wyzwania powoduje wzrost efektywności w systemie świadczenia usługi. Widać to wyraźnie w inteligentnych systemach obsługi typu *smart grids*. Są to najczęściej kosztowne przedsięwzięcia, na które władze samorządowe nie zawsze są w stanie znaleźć środki finansowe, ale jednak rezygnacja z „inteligentnego segmentu” usługi powoduje, że nie można osiągnąć spodziewanych efektów, np. w postaci oszczędności energetycznych. Znane są, empirycznie potwierdzone przykłady, gdy z powodzeniem zrealizowany projekt termomodernizacji szpitali czy szkół nie dał żadnych rezultatów w postaci obniżenia zużycia energii w budynkach. Brak systemu sterowania budynkiem spowodował zmianę zachowań jego użytkowników i paradoksalnie wzrost zużycia energii.

Podejmowanie wyzwań rozwoju i przekształceń sfery samorządowych usług publicznych ma bezpośredni związek z polityką rozwoju usług publicznych. Formułowanie wyzwań jest formą koncentracji polityki rozwoju na kwestiach najważniejszych i mobilizacji zasobów wokół tych kwestii. Ułatwia wybór priorytetów polityki.

Sama natura wyzwań strategicznych, z wielu powodów najistotniejszych dla danego systemu powoduje, że wymagają one starannego definiowania i profilowania w warunkach konfrontacji różnych poglądów eksperckich i orientacji aksjologicznych. Zanim przejdzie się do fazy szacowania efektywności przedsięwzięć strategicznych warto mieć mocne argumenty, że wybrany kierunek zmian jest trafny i istotny dla przyszłości systemu.