Marek JAGIELSKI

TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE ASPEKTY ROZWOJU SFERY USŁUG W POLSCE

Działalność usługowa jest dziedziną aktywności ludzkiej, której znaczenie w skali ogólnogospodarczej dostrzeżono stosunkowo późno. Dziś jednak usługi stanowią w wielu krajach dominujący obszar działalności społecznej i ekonomicznej. Jeszcze dwieście lat temu około 80% czynnych zawodowo było zatrudnionych w rolnictwie, reszta zaś przede wszystkim w przemyśle – znikomy odsetek osób trudnił się działalnością usługową. Współcześnie w najbardziej rozwiniętych krajach pracą usługową zajmuje się z górą 70% ogółu zatrudnionych. Przykładowo w roku 1991 wskaźniki zatrudnienia w sferze usług wynosiły: w USA – 77,9%, w Holandii – 78,3%, we Francji – 72,7%, w Norwegii – 77,9%, w Szwecji – 76,3%, w Wielkiej Brytanii – 76,8%[1]. W Polsce natomiast w sferze usług było zatrudnionych w tymże roku tylko 44% zawodowo czynnych[2].

W świetle tych danych widoczne jest ogromne zapóźnienie gospodarki polskiej w zakresie rozwoju usług. Jednocześnie sfera usług jest w Polsce obszarem odznaczającym w pewnej mierze trwałością stosowanych rozwiązań i uzasadniających je opinii, mających niekiedy socjalistyczny rodowód. W związku z tym ten obszar charakteryzuje się niemałą skalą zaległości rozwojowych i nieporozumień. Istnieje zatem konieczność przewartościowania wielu kwestii, aby można było skuteczniej i efektywnej kształtować rozwój sfery usług.

Konieczność przyspieszenia procesu serwicyzacji gospodarki polskiej może być rozpatrywana z różnych punktów widzenia. Jedno z możliwych ujęć tych kwestii opiera się na interpretacji rozwoju usług w węższym zakresie jako strukturalnych przekształceń zachodzących w ich obrębie.

W związku z tym warto zwrócić uwagę na podział usług uwzględniający ich charakter ekonomiczny, zgodnie z którym dają się wyróżnić usługi będące dobrami prywatnymi i usługi będące dobrami publicznymi. W szczególności w gospodarce rynkowej istotne znaczenie ma klasyfikacja nawiązująca do charakteru realizowanych dzięki usługom interesów. Pewna część usług ze względu na

---

[1] Mały Rocznik Statystyczny 1993, GUS, Warszawa 1993, s. 340.
[2] Ibidem.

swój charakter oddziałuje na interesy wspólne większości jednostek w danej gospodarce, natomiast inne realizują interesy rozbieżne. W związku z tym usługi pierwszego rodzaju mają charakter dóbr publicznych, gdyż są istotne z punktu widzenia interesów społeczności (całego kraju, lokalnych), a nie poszczególnych osób. Druga grupa usług odznacza się przymiotami charakterystycznymi dla tzw. dóbr prywatnych, które są konsumowane indywidualnie (przez jednostki) i mają cechę wyłączności (producent lub/i sprzedawca usługi może pozbawić dowolną osobę możliwości nabycia i konsumpcji usługi). Kwalifikacja usług jako dóbr publicznych lub prywatnych, mimo jasności i jednoznaczności kryteriów (usługi publiczne – interes wspólny, konsumpcja zbiorowa; usługi prywatne – interesy rozbieżne, konsumpcja indywidualna, możliwość wyłączności konsumpcji), jest jednak kwestią wyboru ekonomicznego. Z praktycznego punktu widzenia granice między tymi rodzajami usług są płynne. W związku z tym warto zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Swoistą cechą działalności usługowej jest znacząca rozległość przedmiotowa i podmiotowa jej efektów zewnętrznych. Korzystne rezultaty rozprzestrzeniają się daleko poza obszar, na którym bezpośrednio są świadczone. Pewne rodzaje usług oddziałują zatem nie tylko na ich producentów i konsumentów, lecz także na inne grupy ludności nie uczestniczące wprost w procesie usługowym. Państwo, doceniając tego rodzaju publiczne korzyści zewnętrzne, pragnie je rozwijać w drodze promowania odpowiedniej działalności usługowej.

Niektóre usługi jako dobra publiczne muszą być produkowane nieustannie, niezależnie od popytu indywidualnego. Występuje pewien minimalny poziom usług publicznych, gwarantujący normalne i prawidłowe funkcjonowanie społeczności ludzkich i państwa jako podmiotu gospodarczego. Produkcja tych usług jest w związku z tym poniekąd przymusowa, związana z zaspokojeniem potrzeb zbiorowych i niezależna od oczekiwań jednostkowych w tym zakresie. Korzystanie zaś z niektórych usług często uchodzi uwadze konsumentów – nie zdają sobie oni sprawy z tego faktu. W związku z tym obiektywna konieczność istnienia pewnych rodzajów usług i brak zainteresowania nimi poszczególnych obywateli skłaniają do rozwiązywania tej kwestii przez państwo.

Warto też zauważyć, że w wielu przypadkach nie daje się wykluczyć ludzi z konsumpcji usług publicznych, uniemożliwiając korzystanie z nich. Jednocześnie jednak nie można uzależniać tych usług od wnoszenia w indywidualnym trybie stosownych opłat. Występują więc ograniczone (lub nawet żadne) możliwości obciążania poszczególnych członków społeczności kosztami otrzymywanych przez nich korzyści z tytułu konsumowanych usług. Tego rodzaju przeszkody i trudności stanowią kolejną przesłankę podjęcia przez państwo obowiązku w zakresie świadczenia niektórych usług.

Na rzecz takiego rozwiązania przemawiają ponadto zadania państwa w zakresie polityki społecznej, realizującej w mniejszym lub większym zakresie zasadę bezpieczeństwa socjalnego i sprawiedliwości (społecznej, ekonomicznej). W ramach tej funkcji pewną rolę odgrywają również usługi, do których dostęp organizuje państwo w ramach systemu świadczeń społecznych.

Usługi publiczne, choć wyodrębnione na podstawie wskazanego kryterium, nie są kategorią jednorodną. Biorąc pod uwagę możliwość wykluczenia konsumpcji usług oraz sposób ich dystrybucji (rynkowy, nierynkowy), można podzielić usługi publiczne na odpłatne i zespołowe[3]. Obydwie grupy są konsumowane zbiorowo, lecz w przypadku usług odpłatnych istnieje duża łatwość wykluczenia niektórych podmiotów gospodarczych z grona konsumentów, zaś w przypadku usług zespołowych możliwość taka jest wysoce ograniczona lub wcale nie występuje. Praktycznym (także statystycznym) odzwierciedleniem podziału usług publicznych na odpłatne i zespołowe jest grupa usług publicznych komercyjnych i publicznych niekomercyjnych.

Pierwszą wyszczególnioną grupę świadczeń stanowią usługi publiczne komercyjne. Usługi te realizują wspólne interesy społeczności, podlegają jednak dystrybucji rynkowej. Są to więc usługi odpłatne. Za gospodarczy obszar ich występowania można uznać w pierwszej kolejności te dziedziny usługowe, które charakteryzują się jednorodnością, wielką skalą wytwarzania, współzależną z ponoszonymi kosztami jednostkowymi. Ponadto w dziedzinie usług publicznych komercyjnych mieści się działalność „przydzielona" państwu przez funkcjonujące rozwiązania ekonomiczne i prawne. Mała rentowność usług, wysoka kapitałochłonność, duże ryzyko gospodarcze, zapewnienie powszechności dostępu do usług, konieczność podporządkowania się ustalonym rygorom (w zakresie cenotwórstwa, ochrony środowiska, bezpieczeństwa itp.) – to przykładowe przyczyny podejmowania przez państwo tego rodzaju działalności w obliczu braku zainteresowania nią kapitału prywatnego.

Usługi publiczne niekomercyjne są natomiast konsumowane, ogólnie rzecz biorąc, na rachunek społeczeństwa. Dokonuje się w ten sposób redystrybucja dochodów, która jest postrzegana przez państwo przede wszystkim jako operacja przyczyniająca się do podwyższenia efektywności (w skali makro) środków pieniężnych, będących w dyspozycji ludności, a więc służąca w ostatecznym rachunku podniesieniu poziomu dobrobytu społecznego. Realizację tego celu zapewnia ponadto szeroki zakres korzyści zewnętrznych, który w przypadku bezpłatności usług jest prawdopodobnie większy niż w sytuacji przeciwstawnej.

Wreszcie trzeba też wspomnieć o przesłankach społecznych, uzasadniających istnienie usług niekomercyjnych. Zwraca się w związku z tym uwagę na moralne prawo obywateli do oczekiwania na pewien minimalny zakres świadczeń ze strony państwa, gwarantujący poczucie pewności, bezpieczeństwa, stabilności, wykształcenia. Państwo powinno więc pełnić funkcje opiekuńcze, gdyż takie są poglądy społeczne, z którymi w państwie demokratycznym rządzące władze w pewnym stopniu muszą się liczyć.

Sposób udostępniania usług niekomercyjnych (na zasadzie bezpłatności) należy interpretować nie tylko jako darmowe korzystanie z tych usług, oparte na subwencjonowaniu ich producentów, ale także jako dofinansowywanie korzysta-

---

[3] Por. **E.S. Savas**, Prywatyzacja, klucz do lepszego rządzenia, PWE, Warszawa 1992, s. 55-67.

jących z określonych usług (subwencjonowanie konsumpcji). W związku z tym źródłem finansowania usług niekomercyjnych są fundusze społeczne państwa (fundusze towarzystw i kas ubezpieczeniowych). W wielu przypadkach źródła finansowania są zdecentralizowane. Zapewnia to z jednej strony skuteczniejszą korektę rzeczywistości gospodarczej, kształtowanej pod wpływem mechanizmu rynkowego (właściwa alokacja zasobów, prawidłowe rozpoznanie potrzeb lokalnych, sprawiedliwy podział funduszy), gdyż istnieje możliwość dokładnego i wiarygodnego rozpoznania miejscowych warunków. Z drugiej strony decentralizacja oznacza poddanie społecznej kontroli procesu tworzenia i wykorzystania funduszów pod względem celowości i efektywności ponoszonych wydatków. W związku z tym istotną cechą usług publicznych niekomercyjnych jest ich organizowanie na szczeblu lokalnym w interesie wspólnego dobra pod nadzorem wyborców z danego obszaru.

W kształtowaniu działalności w zakresie usług niekomercyjnych należy brać pod uwagę, że korzystanie z nich ma niekiedy charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny. Istnieje bowiem możliwość wyboru między usługami świadczonymi nieodpłatnie przez państwo i takimiż co do rodzaju, ale niekoniecznie równymi pod względem użyteczności, usługami komercyjnymi. Tworzy się w ten sposób istotna przesłanka konkurencji, wpływająca bezpośrednio na państwo (rząd i władze lokalne) jako organizatora niekomercyjnej działalności usługowej, który znajduje się pod presją wyborców płacących podatki, a więc rozliczających władze z dokonań.

Powyższe rozważania nie mają tylko waloru intelektualnej zabawy, lecz przede wszystkim określają zakres i pole decyzji ekonomicznych w ramach polityki gospodarczej państwa, mającej na celu – w kontekście rozwoju usług – podtrzymywanie tendencji wzrostowych i korygowanie ujawniających się negatywnych skutków działania mechanizmu rynkowego.

Wychodząc z ustalonego drogą procedur demokratycznych zakresu obecności państwa w gospodarce i jego funkcji, należy przede wszystkim ustalić proporcję między produkcją dóbr (usług) publicznych i prywatnych. Jest to kwestia wyboru ekonomicznego, dotyczącego tych usług, które mają, ale nie muszą funkcjonować jako dobra publiczne. Przy tym wyborze trzeba również uwzględnić obserwowane tendencje częściowego zastępowania usług publicznych usługami prywatnymi.

Dokonując tych wyborów, trzeba liczyć się z pewnymi uwarunkowaniami przyczynowo-skutkowymi. Po pierwsze, powiększając zakres usług publicznych należy godzić się z ograniczeniem spożycia usług (lub produktów) prywatnych. Jednocześnie rezygnacja z niektórych usług publicznych pozwala zwiększyć zakres usług prywatnych. Po drugie, wybór określonej struktury produkcji i sprzedaży usług publicznych i prywatnych jest zarazem decyzją wpływającą na poziom możliwości produkcyjnych, gdyż rzutuje np. na wysokość potencjału intelektualnego kraju, zakres i tempo oszczędzania zasobów, ochronę naturalnego środowiska człowieka.

Druga płaszczyzna wyboru dotyczy ustalenia proporcji między usługami publicznymi komercyjnymi a publicznymi niekomercyjnymi. Kwestia ta sprowadza się do wyboru jak najlepszego rozwiązania z punktu widzenia interesu dobra wspólnego, co wymaga pogodzenia interesu konsumenta, producenta i sprzedawcy, wymogów efektywności działania. W praktyce problem polega na wyznaczeniu zakresu urynkowienia gospodarowania usługami publicznymi, a zatem podporządkowaniu poszczególnych usług publicznych systemowi regulacji rynkowej lub nierynkowej. Ponadto biorąc pod uwagę, że funkcjonowanie mechanizmu rynkowego w usługach publicznych charakteryzuje się pewną ułomnością w zakresie form i skutków, powstaje problem ingerencji instytucji rządowych w reguły działania rynku tych usług, a więc ustalenia zakresu i metod regulacji rynku usług publicznych przez państwo jako formy realizowanego interwencjonizmu.

W związku z tym wraz ze zmianami społecznych i ekonomicznych warunków gospodarowania sektora publicznego możliwe i celowe są przeobrażenia w strukturze usług publicznych, zarówno rodzajowej, jak i funkcjonalnej.

Dotychczasowe pozytywne i negatywne doświadczenia gospodarek o wysokim poziomie serwicyzacji, jak również naturalne dążenia do coraz doskonalszych rozwiązań gospodarczych i społecznych narzuciły konieczność w wielu przypadkach odmiennego spojrzenia na zasady i formy funkcjonowania sfery usług. Jedno z tych nowych podejść nazywa się prywatyzacją. Jest to pojęcie kryjące w sobie treści znacznie bogatsze od zwyczajowego, potocznego rozumienia tego terminu. W szczególności prywatyzacja oznacza nowy sposób widzenia potrzeb społecznych oraz nową optykę roli państwa (rządu) i prywatnych podmiotów gospodarczych w zaspokajaniu tych potrzeb[4]. Wychodząc z założenia, że działalność państwa niekoniecznie przynosi publiczne korzyści, zakłada się ograniczanie miejsca i funkcji państwa w sferze usług na rzecz zwiększenia roli instytucji prywatnych. Tak określona istota prywatyzacji może słusznie kojarzyć sie z powrotem na obszar usług zasad liberalizmu gospodarczego. Niewątpliwie pojęcie prywatyzacji opiera się na pewnych pierwiastkach liberalnych. Jednocześnie jednak nie oznacza rezygnacji z opiekuńczych funkcji państwa, administracyjnej regulacji niektórych aspektów funkcjonowania sfery usług itp., lecz zakłada konieczność wprowadzenia w imię lepszej realizacja interesu publicznego nowych, bardziej efektywnych rozwiązań.

U podstaw tak rozumianej prywatyzacji leżą konkretne cele, które podkreślają postępowy, efektywnościowy wymiar tego procesu. Do tych celów zalicza się następujące: pragmatyczny, ideologiczny, ekonomiczny i populistyczny[5]. Cel pragmatyczny sprowadza się do osiagnięcia większej skuteczności i efektywności działania instytucji rządowych, co w ostatecznym rachunku prowadzi do zwiększenia liczby i jakości usług publicznych. U podstaw celu ideologicznego leży przekonanie, że zmniejszenie wpływu państwa i jego instytucji jest korzystne

[4] Ibidem, s. 10-11.
[5] Ibidem, s. 12.

z punktu widzenia rozwoju demokracji oraz przesłanek podejmowania decyzji ekonomicznych. Cel ekonomiczny wiąże się z tezą, że wydatki ponoszone na utrzymanie państwa i funkcjonowanie jego gospodarczych instytucji mogłyby być lepiej wykorzystane po ich przesunięciu do sfery usług prywatnych. Populistyczny cel akcentuje szanse i możliwości, jakie daje prywatyzacja w zakresie możliwości wyboru poziomu i struktury spożycia usług publicznych, poczucia wspólnoty lokalnych społeczności, tworzenia nieskrępowanych związków ekonomicznych.

Wskazane motywy prywatyzacji uwidaczniają założenia i kierunki pożądanych przeobrażeń w sferze usług. Polegają one na zastosowaniu odpowiednich mechanizmów (struktur) ekonomicznych. Pomijając tu charakterystykę form prywatyzacji od strony instytucjonalno-organizacyjnej, warto zwrócić uwagę na kierunkowe założenia ekonomiczne tego procesu, istotne również z punktu widzenia polskiej gospodarki.

W ramach prywatyzacji następuje proces przemieszczania usług publicznych do kategorii usług prywatnych. Następuje w ten sposób zawężenie sektora publicznego na rzecz rozwoju sektora prywatnego. Istotne zmiany zachodzą również w ramach sektora publicznego. W pierwszej kolejności następuje proces urynkowienia usług publicznych na drodze ich komercjalizacji. Istnieje tendencja, aby coraz więcej usług publicznych było dostępnych na zasadzie mechanizmu rynkowego – niektóre usługi o charakterze dóbr zespołowych stają się równocześnie lub wyłącznie usługami odpłatnymi. W grupie usług publicznych niekomercyjnych zachodzi zjawisko ekonomizacji, która polega na ich podporządkowaniu rachunkowi ekonomicznemu w skali mikro. Wynika to z potrzeby rozpatrywania każdego rodzaju działalności usługowej z punktu widzenia zasad racjonalności ekonomicznej, zwłaszcza w jej wymiarze oszczędnościowym. Realizacja wskazanych założeń wymaga odejścia od najprostszej i prymitywnej formy udostępniania usług publicznych, polegającej na bezpośrednim ich świadczeniu przez instytucje państwowe.

Państwo, biorąc na siebie obowiązek organizacji systemu usług niekomercyjnych, nie musi zawsze i wszędzie tego robić własnymi siłami i korzystając z własnych zasobów. A więc państwo niekoniecznie samo musi produkować usługi niekomercyjne, wykorzystując własność skarbu państwa. W wielu przypadkach możliwe jest oparcie się nie na państwowych organizacjach usługowych, lecz na firmach prywatnych, z którymi władze zawierają kontrakty na świadczenie określonych rodzajów usług na danym terenie w imieniu i na rachunek państwa (subwencje do działalności usługowej). Takie rozwiązanie organizacyjne jest bardzo korzystne z ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ niezależnie od zwiększenia dostępności usług, następuje włączenie produkcji usług publicznych niekomercyjnych w orbitę przedsiębiorczości prywatnej. Oznacza to podporządkowanie – przynajmniej częściowe, bo zachodzące w określonych warunkach finansowania – procesów usługowych ekonomicznym kryteriom gospodarowania. Prywatni producenci usług niekomercyjnych stanowią szansę na optymalizację społeczną i ekonomiczną interesów dobra wspólnego w drodze

mikroekonomizacji podejmowanych w tym celu działań gospodarczych. Na przykład w USA organizuje się w ten sposób usługi w zakresie więziennictwa, policji, straży pożarnej. W związku z tym mówi się o powstawaniu „czwartego sektora" gospodarczego, obejmującego spółki publicznoprawne, które świadczą usługi publiczne niekomercyjne[6].

Sformułowane uwagi na temat teorii i praktyki rozwoju usług w rozwiniętych gospodarkach rynkowych mogą stanowić punkt odniesienia wniosków, stanowiących niektóre uwarunkowania decyzyjne i realizacyjne działań niezbędnych do podniesienia poziomu serwicyzacji gospodarki polskiej.

Celowe i korzystne jest wprowadzenie do powszechnie używanego języka ekonomicznego i praktyki gospodarczej pojęcia usług publicznych, eksponującego ich rolę jako dobra publicznego. Nieobecność tego terminu zubaża teorię usług, a także nie ułatwia rozwiązywania problemów natury praktycznej. W związku z tym problematyka usług publicznych powinna znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w założeniach teoretycznych, ale przede wszystkim w rozwiązaniach praktycznych (polityka gospodarcza, statystyka, planowanie indykatywne itd.).

Identyfikacja usług publicznych pozwoliłaby dokonać ich wyraźnego rozgraniczenia od usług będących dobrami prywatnymi, co ma istotne znaczenie ze względu na różnicowanie zasad polityki gospodarczej i instrumentów jej realizacji w tych dwóch dziedzinach. W ramach usług publicznych konieczne jest dokonanie ich wyraźnego podziału na komercyjne i niekomercyjne. Jest to ważne z punktu widzenia niezbędnych gwarancji prawnych i ekonomicznych państwa dla usług niekomercyjnych, a także konstrukcji mechanizmu zarządzania tą sferą.

Innym kierunkiem przekształceń powinno być zwiększenie liczby wykorzystywanych form organizacyjno-instytucjonalnych, w ramach których państwo wywiązuje się z obowiązku organizowania podaży usług publicznych. Konieczna jest więc rezygnacja z powszechnie dziś występującego rozwiązania, w którym państwo jest jednocześnie inicjatorem i producentem usług publicznych. Potrzebne jest natomiast zastosowanie innych możliwości organizacyjnych z zakresu dostępnych rozwiązań, które ujmują w korzystniejszy ekonomicznie sposób (wzrost konkurencji, obniżenie kosztów) powiązania i relacje między konsumentami usług publicznych a ich inicjatorem i wytwórcą.

Przedstawione propozycje działań odnoszą się do wybranych aspektów działalności usługowej. Poza dyskusją pozostały inne, nie mniej ważne zagadnienia natury funkcjonalnej. Niezależnie od wycinkowego ujęcia problematyki usług kwestia ta została przedstawiona jedynie kierunkowo i wymagałaby uszczegółowienia, zmierzającego do ustalenia przesłanek i konsekwencji nowych rozwiązań, a także określenia zakresu i instrumentów realizacji. W związku z tym artykuł stanowi drobny przyczynek do rozwiązania problemu serwicyzacji gospodarki polskiej, wskazujący na możliwe i pożądane kierunki przekształceń strukturalnych.

---

[6] Por. **P. Drucker**, Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady, PWE, Warszawa 1992, s. 21.