

Łukasz Satola

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

USŁUGI UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W OCENACH SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

SERVICES OF GENERAL INTEREST IN THE EVALUATIONS OF LOCAL COMMUNITIES

Słowa kluczowe: gospodarka komunalna, infrastruktura, samorząd terytorialny, usługi publiczne

Key words: infrastructure, local government, municipal economy, public services

JEL codes: H44, H76, L95

Abstrakt. Celem artykułu jest próba oceny postrzegania usług użyteczności publicznej przez mieszkańców społeczności lokalnych. Materiał badawczy stanowiły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 24 gminach. Pomimo odnotowanego zróżnicowania poziomu zadowolenia mieszkańców z usług publicznych, generalnie ich opinie świadczyły o dobrym zaspokojeniu potrzeb publicznych. Najwyższe oceny uzyskały usługi edukacyjne, a najgorzej oceniona została infrastruktura kanalizacyjna. Wyniki potwierdziły również, że stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie usług użyteczności publicznej determinuje w znacznej mierze ocenę działania władz lokalnych.

Wstęp

Jedną z cech współczesnej gospodarki jest rosnące znaczenie sektora usług zarówno w wymiarze takich wskaźników makroekonomicznych, jak udział w tworzeniu produktu krajowego brutto, zatrudnienie w gospodarce narodowej, wydajność pracy, jak i dla funkcjonowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, gdzie coraz więcej czynności zleca się wyspecjalizowanym firmom usługowym.

Wzrost znaczenia usług można przypisywać rozwojowi gospodarczemu i związanym z nim dążeniami jednostek oraz społeczeństw do poprawy warunków życia [por. Kowalska 2010]. Europejskie doświadczenia dowodzą, że za dostarczanie usług użyteczności publicznej w głównej mierze odpowiadają bezpośrednio jednostki samorządu terytorialnego lub prowadzone przez nie przedsiębiorstwa [Wollmann 2011]. Ponadto badania przeprowadzone w krajach OECD wskazują na duże znaczenie decentralizacji w efektywnym dostarczaniu usług publicznych [Ahmad i in. 2008]. W ostatnim okresie zwiększa się rola czynnika ekonomicznego w działaniu administracji, co jest rezultatem wdrażania koncepcji *new public management* oraz *public governance* [Kachniarz 2007].

Istota i rodzaje usług użyteczności publicznej

Jako jedną z pierwszych współczesnych definicji terminu „usługi” można traktować definicję zaproponowaną przez Oskara Langego [1967], zgodnie z którą mianem usług określono „wszelkie czynności związane z bezpośrednim lub pośrednim zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do produkowania przedmiotów”. Z kolei w *Popularnej encyklopedii powszechnej* [1998], usługi zdefiniowano jako „wszelkie czynności o charakterze świadczeń na rzecz innych osób fizycznych lub prawnych, przyczyniające się do zaspokojenia indywidualnych lub zbiorowych potrzeb w inny sposób niż przez transfer własności dobra materialnego; czynności te nie wiążą się bezpośrednio z wytwarzaniem produktów”.

Usługi traktowane jako dobra ekonomiczne charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych rodzajów przedmiotów wymiany rynkowej. Wśród tzw. klasycznych cech usług wymienia się: niematerialną postać (nienamacalność), czasową jedność wytwarzania i konsumpcji (nierozzerwalność), brak możliwości gromadzenia i składowania (nietrwałość), różnorodność, zgodnie z którą trudno dokonać ich standaryzacji [Janoś-Kresło 2002]. Usługi publiczne są tym rodzajem usług, które związane są z funkcjonowaniem jednostek administracji publicznej. Ich świadczenie polega na dostarczaniu dóbr publicznych cechujących się brakiem możliwości wykluczenia z konsumpcji jakiegokolwiek członka społeczeństwa [Dylewski, Filipiak 2005]. Ponadto poziom ich konsumpcji nie jest uzależniony od sytuacji materialnej osób, które z nich korzystają. Usługi te mają określoną, wspólną dla wszystkich jakość, która jest rezultatem umowy społecznej zawartej pomiędzy administracją a społeczeństwem. Zadania użyteczności publicznej obejmują zmienną liczebnie i przedmiotowo grupę świadczeń podmiotów władzy publicznej na rzecz obywateli [Kocowski 2014].

Usługi publiczne mają pewien katalog specyficznych cech wyróżniających je spośród innych usług. Zalicza się do nich: specyficzne podejście do odpłatności za ich świadczenie, przymus konsumpcji i naruszenie wolności wyboru, brak możliwości wykluczenia z konsumpcji, użyteczność publiczną, konieczność wykorzystania mienia (najczęściej publicznego) w ich realizacji [Dylewski, Filipiak 2005].

Charakter użyteczności publicznej oznaczający powszechność dostępu do usług determinuje sposób ich świadczenia oraz ekonomikę całego procesu. W większości przypadków nie ma bowiem możliwości zastosowania mechanizmu rynkowego do ustalania ceny realizowanych usług. Między innymi z tego względu wiele usług publicznych dostępnych jest dla społeczeństwa bezpłatnie, natomiast w niektórych innych przypadkach stosowany jest odmienny od rynkowego sposób ustalania ceny. Najczęściej bierze się pod uwagę możliwości finansowe lokalnych społeczności, aby w konsekwencji uzyskać akceptację społeczną dla proponowanych przez władze publiczne rozwiązań. Niezależnie od tego, czy usługi publiczne są dostępne bezpłatnie, czy stosuje się odpłatność pokrywającą przynajmniej część kosztów ich świadczenia, władze publiczne (najczęściej samorządowe) muszą dysponować mieniem, które umożliwia ich wykonywanie. Składnikami mienia zapewniającymi realizację usług publicznych są głównie obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej oraz społecznej, będące we władaniu najczęściej jednostek samorządu terytorialnego lub powoływanych przez nie jednostek organizacyjnych (zakładów budżetowych, przedsiębiorstw komunalnych). W światowej literaturze przedmiotu istnieje wiele opinii na temat zakresu oraz roli sektora publicznego oraz przedsiębiorstw prywatnych w dostarczaniu zróżnicowanych usług publicznych [Bognetti, Obermann 2008]. Usługi publiczne jako specyficzna kategoria usług charakteryzują się użytecznością publiczną, którą można opisać za pomocą następujących cech [Byjoch, Redel 2000]:

1. zaspokajanie potrzeb podstawowych i powszechnie odczuwalnych,
2. występowanie u odbiorców tzw. korzyści zewnętrznych,
3. trwałość i niepodzielność techniczna obiektów oraz ich ścisły związek z obsługiwaniem terenu,
4. wysoka kapitałochłonność i wysoki udział kosztów stałych ponoszonych na bieżącą działalność, brak lub ograniczenie możliwości ustalania cen na poziomie rynkowym,
5. własność publiczna majątku oraz publiczny zarząd nad prowadzoną działalnością lub publiczna regulacja prowadzonej działalności realizowanej przez podmioty prywatne wykonujące zadania publiczne.

Materiał i metodyka badań

Celem artykułu jest próba oceny postrzegania usług użyteczności publicznej przez mieszkańców społeczności lokalnych. Materiał źródłowy do prowadzonych analiz stanowiły wyniki własnych badań ankietowych przeprowadzonych w 24 gminach o zróżnicowanych typach funkcjonalnych zlokalizowanych w województwach: dolnośląskim, małopolskim, podkarpac-

kim, śląskim i świętokrzyskim. Standaryzowany kwestionariusz zawierał pytania dotyczące ocen poszczególnych kategorii usług publicznych oraz opinii mieszkańców na temat poziomu ich zadowolenia z podejmowanych w tym zakresie działań władz lokalnych i warunków życia w gminie. Dobór respondentów był tak zaprojektowany, aby zapewnić reprezentatywność wszystkich grup wiekowych, poziomu wykształcenia, wykonywanego zawodu i pozycji w środowisku lokalnym.

Do opracowania danych posłużono się metodami statystyki opisowej. Wykorzystano takie miary statystyczne, jak średnia arytmetyczna, odchylenie standardowe oraz współczynnik zmienności, a ponadto obliczono współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Zastosowano grupowanie obiektów ze względu na analizowane cechy, a wyniki zaprezentowano w formie tabelarycznej.

Wyniki badań

Reforma samorządowa upodmiotowiła społeczności lokalne i przekazała w ich ręce kierowanie sprawami wspólnoty [Pająk 2005]. Właściwe świadczenie usług publicznych jest możliwe, gdy poprawnie działa wymiana informacji między jednostkami sektora publicznego a społecznościami lokalnymi na temat oceny wykorzystania majątku publicznego [Szewczuk, Ziolo 2008].

Respondenci zostali poproszeni o ocenę stopnia zadowolenia z obiektów infrastruktury technicznej i społecznej w miejscu ich zamieszkania. Wyższe oceny jakości świadczonych usług publicznych uzyskały obiekty infrastruktury społecznej niż urządzenia infrastruktury technicznej (tab. 1), co pozostaje w związku z wciąż występującą w Polsce luką infrastrukturalną względem państw zachodniej Europy. W ostatnim okresie ten dystans rozwoju został wyraźnie zmniejszony, tym niemniej wciąż pozostają obszary o niskim poziomie zagospodarowania infrastrukturalnego. Przeciętnie najniższy poziom zadowolenia (2,98) odnotowano dla sieci kanalizacyjnych, co jest skorelowane z relatywnie najniższym poziomem jej rozwoju, szczególnie na obszarach wiejskich. Warto zaznaczyć, że oceny tego składnika infrastruktury były najbardziej zróżni-

Tabela 1. Zestawienie średnich ocen zadowolenia mieszkańców z obiektów infrastruktury technicznej i społecznej
Table 1. Average satisfaction ratings of residents from technical and social facilities

Infrastruktura techniczna/ <i>Technical infrastructure</i>	Średnia/ <i>Mean</i>	Odchylenie standardowe/ <i>Standard deviation</i>	Współczynnik zmienności/ <i>Variation coefficient</i>	Infrastruktura społeczna/ <i>Social infrastructure</i>	Średnia/ <i>Mean</i>	Odchylenie standardowe/ <i>Standard deviation</i>	Współczynnik zmienności/ <i>Variation coefficient</i>
Drogi gminne/ <i>Local roads</i>	3,19	1,16	0,36	szkoły/ <i>schools</i>	3,77	0,88	0,23
Sieć wodociągowa/ <i>Water suppliers</i>	3,65	1,04	0,29	obiekty kulturalne <i>cultural facilities</i>	3,31	1,12	0,34
Sieć kanalizacyjna/ <i>Sevage networks</i>	2,98	1,40	0,47	obiekty sportowe/ <i>sports facilities</i>	3,45	1,12	0,32
Sieć telekomunikacyjna/ <i>Telecommunications network</i>	3,58	1,08	0,30	placówki ochrony zdrowia/ <i>health care institutions</i>	3,19	1,18	0,37

Skala ocen: 1 – bardzo niska, 2 – niska, 3 – średnia, 4 – wysoka, 5- bardzo wysoka/*Rating scale: 1 – very low, 2 – low, 3 – moderate, 4 – high, 5 – very high*

Źródło: badania własne

Source: own research

cowane, o czym świadczy najwyższa wartość współczynnika zmienności. Niska ocena stanu infrastruktury kanalizacyjnej wynika zarówno z jej niedorozwoju, jak i ze wzrostu świadomości ankietowanych odnośnie konieczności podjęcia działań w tym zakresie [Wojewodziec, Musiał 2003]. Najwyższe oceny (3,77) zostały uzyskane przez placówki edukacyjne, co można interpretować jako rezultat wielu działań (w tym inwestycyjnych) podejmowanych przez samorządy lokalne zmierzających do poprawy warunków kształcenia.

W rozkładzie odpowiedzi dotyczących poziomu zadowolenia z poszczególnych usług publicznych dostrzeżono pewną prawidłowość. Najwyższe wartości zanotowano w każdym przypadku w miastach, co jest uzasadnione wysokim poziomem zagospodarowania infrastrukturalnego. Najniższe oceny były jednak charakterystyczne nie dla gmin wiejskich, jak można było przypuszczać, lecz cechowały się nimi jednostki miejsko-wiejskie. Może to wynikać z mniejszych oczekiwań ludności wiejskiej, niejako historycznie przyzwyczajonej do gorszych niż w miastach warunków życia. Innym argumentem jest obserwowany w ostatnich latach „kryzys małych miast” (reprezentujących w dużym stopniu zbiorowość gmin miejsko-wiejskich), objawiający się polaryzacją dynamiki rozwoju miast, gdzie największe ośrodki wykazują wysokie tempo rozwoju, natomiast mniejsze ośrodki miejskie w coraz większym stopniu dotyka stagnacja, a niektóre z nich notują wręcz regres.

Społeczna percepcja usług użyteczności publicznej dokonywana jest nie tylko przez pryzmat liczby i stanu urządzeń oraz obiektów infrastrukturalnych, które umożliwiają ich świadczenie, lecz może być również związana z wysokością ponoszonych przez gospodarstwa domowe opłat związanych z korzystaniem z usług komunalnych. Wysokość stosowanych w gminach opłat za usługi publiczne może być również skalkulowana w taki sposób, aby zapewnić przede wszystkim należyty standard ich bieżącego świadczenia, a ponadto umożliwić inwestowanie w rozwój i modernizację obiektów użyteczności publicznej. W tym celu zapytano mieszkańców o ocenę wysokości wnoszonych przez nich opłat za podstawowe usługi publiczne w ich miejscu zamieszkania na tle sąsiednich gmin (tab. 2).

Skupiono się na ocenie względnej wysokości stawek opłat za usługi lokalne. Niezależnie od rodzaju usługi publicznej, w każdym przypadku najliczniejsza była grupa wskazująca, że poziom opłat w ich miejscu zamieszkania jest zbliżony do sąsiednich gmin. Warto jedynie zaznaczyć, że najwyższy odsetek takich odpowiedzi (niemal 60%) zanotowano w zakresie usuwania odpadów komunalnych. Jest to związane z faktem, że w tej branży gospodarki komunalnej działa najwięcej podmiotów świadczących usługi w skali ponadgminnej [por. Wielewska, Prus 2014], które ustalają jednolite stawki opłat na określonym terytorium.

Różnice pomiędzy wypowiedziami świadczącymi, że opłaty za lokalne usługi publiczne w określonej gminie są wyższe lub niższe w porównaniu z sąsiednimi gminami były raczej niewielkie. Pogłębiona analiza według typów funkcjonalnych gmin umożliwiła jednak wskazanie, że wyższe stawki opłat za usługi użyteczności publicznej obowiązywały w miastach. Na

Tabela 2. Relatywna ocena opłat w badanej gminie w stosunku do sąsiednich gmin

Table 2. Relative assessment of fees in the examined municipality in relation to neighboring municipalities

Relatywna ocena wysokości opłat/Relative assessment of fees	Rodzaj usługi publicznej/Type of public service			
	dostarczanie wody/water supply	odprowadzanie ścieków/sewage disposal	usuwanie odpadów komunalnych/removal of municipal waste	przedszkola/ kindergarten
	%			
Wyższe/Higher	17,6	14,5	16,2	5,5
Zbliżone/Similar	48,2	44,6	58,3	41,5
Niższe/Lower	15,0	22,8	15,6	12,0
Brak zdania/No opinion	19,2	18,1	9,9	41,0

Źródło: badania własne

Source: own research

obszarach wiejskich, szczególnie w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, częściej występowały niższe stawki opłat za lokalne usługi publiczne. Mniej korzystnie względem pozostałych usług w gminach wiejskich kształtowały się stawki opłat za przedszkola. Jest to wynik wieloletnich zaniedbań w zakresie tego składnika infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich, gdzie dostępność przedszkoli jest nadal niższa niż w miastach. Zmiana modelu życia i sposobu funkcjonowania na obszarach wiejskich, jaka dokonuje się od ponad kilkunastu lat, stwarza konieczność zwrócenia większej uwagi przez samorządowców na tę dziedzinę usług lokalnych. Podejmowanie przez coraz większą część populacji wiejskiej pracy poza sektorem rolniczym wywołuje bowiem zmiany w modelu funkcjonowania rodziny, a w konsekwencji konieczność zapewnienia opieki nad dziećmi.

Poza oceną konkretnych usług publicznych analizie poddano również wypowiedzi respondentów na temat działań władz lokalnych oraz warunków życia w gminie (tab. 3). Liczba ankietowanych pozytywnie oceniających zarówno działania władz gmin w zakresie dostarczania podstawowych usług publicznych, jak i warunki życia w miejscu zamieszkania zdecydowanie przeważała nad wypowiedziami krytycznymi w tym zakresie. W tym pozytywnym obrazie warto jednak zaznaczyć, że ocena warunków życia w gminach była przeciętnie nieznacznie wyższa niż opinie o działalności władz lokalnych.

Tabela 3. Zestawienie ocen władz lokalnych oraz warunków życia w gminach
 Table 3. Assessment of local authorities and living conditions in municipalities

Wyszczególnienie/ <i>Specification</i>	Ocena działania władz lokalnych/ <i>Evaluation of local government action</i>		Ocena warunków życia w gminie/ <i>Assessment of living conditions in the municipality</i>	
	struktura odpowiedzi/ <i>answer structure [%]</i>	liczba odpowiedzi/ <i>number of responses</i>	struktura odpowiedzi/ <i>answer structure [%]</i>	liczba odpowiedzi/ <i>number of responses</i>
Bardzo dobra/ <i>Very good</i>	10,9	21	13,5	26
Dobra/ <i>Good</i>	33,7	65	43,5	84
Przeciętna/ <i>Satisfactory</i>	44,0	85	37,3	72
Zła/ <i>Poor</i>	8,8	17	4,1	8
Bardzo zła/ <i>Very poor</i>	2,6	5	1,6	3
Razem/ <i>Total</i>	100	193	100	193

Źródło: badania własne
 Source: own research

Dokonana analiza porównawcza w zakresie wypowiedzi na temat władz gmin oraz warunków życia mieszkańców wykazała duże związki pomiędzy tymi opiniami. Osoby zadowolone z warunków życia w gminie również pozytywnie oceniały działania podejmowane przez władze lokalne w zakresie dostarczania im dóbr i usług publicznych. Podobnie, negatywna ocena funkcjonowania władz gmin miała swoje źródła w niskiej ocenie poziomu świadczonych usług użyteczności publicznej. Obliczony pomiędzy tymi zmiennymi współczynnik korelacji ukształtował się na poziomie $r_{xy} = 0,512$, co należy interpretować jako umiarkowaną, dodatnią współzależność cech. Respondenci, którzy najlepiej oceniali działania władz samorządowych, szczególnie wysoko oceniali takie elementy infrastruktury, jak sieć wodociągowa oraz obiekty sportowe (średnia ocen 4,33 w 5-stopniowej skali), wśród osób krytycznych względem zarządzających gminami szczególnie nisko oceniano sieci kanalizacyjne (1,4). Można stąd wyprowadzić wniosek, że to właśnie głównie w poprawie wyposażenia w ten składnik infrastruktury tkwi potencjał wzrostu poziomu akceptacji działań lokalnych władz przez mieszkańców gmin.

Podsumowanie

Usługi użyteczności publicznej stanowią specyficzną, wyodrębnioną pod względem ekonomicznym kategorię usług, których dostarczanie stanowi domenę działalności głównie zdecentralizowanych władz publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za zakres oraz standard ich świadczenia, a w konsekwencji podlegają społecznej ocenie. Stopień zadowolenia mieszkańców z dostarczanych im usług komunalnych może być traktowany jako miara ich efektywności społecznej.

Przeprowadzone badania wskazały, że oceny określonych usług publicznych są pochodną stopnia rozwoju obiektów infrastrukturalnych koniecznych do ich świadczenia. Najlepiej oceniono lokalne usługi edukacyjne, natomiast relatywnie najniższe oceny cechowały działania gmin w zakresie odprowadzania ścieków. Jednocześnie nie stwierdzono zależności pomiędzy poziomem zadowolenia mieszkańców z dostarczanych im przez gminę usług publicznych a wysokością powiązanych z nimi opłat, co świadczy o tym, że ważniejsza od ceny jest ich dostępność oraz zapewniony standard.

Dowodzono również, że poziom satysfakcji z usług publicznych determinuje oceny funkcjonowania władz gminy oraz lokalnych warunków życia. Realizując postawione przed nimi zadania, władze lokalne powinny zatem dokładać wiele starań do poprawy standardu lokalnej oferty usług publicznych.

Literatura

- Ahmad Ehtisham, Georgio Brosio, Vito Tanzi. 2008. *Local service provision in selected OECD countries: Do decentralized operations work better?* [W] IMF Working Paper WP/08/67. International Monetary Fund.
- Bognetti Giuseppe, Gabriel Obermann. 2008. "Liberalization and privatization of public utilities: origins of the debate, current issues and challenges for the future". *Annals of Public and Cooperative Economics* 79 (3-4): 461-485.
- Byjoch Krzysztof, Sylwester Redef. 2000. *Prawo gospodarki komunalnej*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Dylewski Marek, Beata Filipiak. 2005. Usługi publiczne. [W] *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, 13-27. Warszawa: PWN.
- Janoś-Kresło Mirosława. 2002. „Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce”. *Mono-grafie i Opracowania* 512: 1-175.
- Kachniarz Marian. 2007. *Efekt skali a efektywność usług publicznych, materiał konferencyjny*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Kocowski Tadeusz. 2014. „Gmina jako przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 372: 193-209.
- Kowalska Magdalena. 2010. „Jakość i poziom życia ludności wiejskiej w Małopolsce”. *Roczniki Naukowe SERiA XII* (2): 130-134.
- Lange Oskar. 1967. *Ekonomia polityczna, tom 1*. Warszawa: PWN.
- Pajak Kazimierz. 2005. *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Popularna encyklopedia powszechna. Tom XX*. 1998. Kraków: Wydawnictwo Pinnex.
- Szewczuk Adam, Magdalena Ziolo. 2008. *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Wielewska Izabela, Piotr Prus. 2014. „Problematyka gospodarowania odpadami komunalnymi na obszarach wiejskich na przykładzie województwa pomorskiego”. *Roczniki Naukowe SERiA XVI* (6): 522-528.
- Wojewodziec Tomasz, Wiesław Musiał. 2003. Ocena ważniejszych zasobów i funkcjonowania gmin. [W] *Regionalne uwarunkowania ekonomicznego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, red. A. Czudec, 9-17. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Wollmann Hellmut. 2011. „Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse”? *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava* 11 (4): 889-910.

Summary

The purpose of this paper was to evaluate the perception of services of general interest by the inhabitants of local communities. The research material was the result of a survey conducted in 24 municipalities. Despite the differences in the level of satisfaction of residents with public services, their opinions in general have provided a good response to public needs. Education services were the highest ratings, while the sewage infrastructure was rated the worst. The results also confirmed that the level of satisfaction of public service needs determines to a large extent the performance of local authorities.

Adres do korespondencji
dr inż. Łukasz Satola (orcid.org/0000-0001-6714-4568)
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Instytut Ekonomiki i Zarządzania Przedsiębiorstwami
Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
tel. (12) 662 43 71
e-mail: lsatola@ar.krakow.pl