

Agnieszka Kwarcińska

Rola państwa w obszarze usług komunalnych : próba zarysowania problemu badawczego

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 35/1, 41-55

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Kwarcieńska*
Uniwersytet Szczeciński

ROLA PAŃSTWA W OBSZARZE USŁUG KOMUNALNYCH. PRÓBA ZARYSOWANIA PROBLEMU BADAWCZEGO

STRESZCZENIE

Rola państwa w gospodarce stanowi stale aktualny i dyskutowany problem ekonomiczny. W artykule opisano rolę państwa w skali „mikro” w odniesieniu do usług komunalnych, uzasadniając jednocześnie potrzebę znacznego zaangażowania państwa w tym obszarze. Celem artykułu obok przybliżenia podstawowych zagadnień związanych z rolą państwa w życiu społeczno-gospodarczym jest wskazanie najistotniejszych przesłanek przemawiających za podejmowaniem i utrzymywaniem przez państwo aktywności w obszarze usług komunalnych. Usługi te stanowią zbiór szczególnego rodzaju usług o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki, posiadających znamiona usług publicznych oraz charakter użyteczności publicznej. Ich znaczenie, ranga i swoiste cechy uzasadniają potrzebę zaangażowania państwa w tym obszarze.

Słowa kluczowe: rola państwa, interwencjonizm, usługi komunalne

Wprowadzenie

Rola państwa w życiu społeczno-gospodarczym jest jednym z wciąż aktualnych i podejmowanych w różnego rodzaju opracowaniach tematów ekonomicznych¹.

* Adres e-mail: agnieszka.kwarcinska@wzieu.pl.

¹ Wśród najbardziej aktualnych opracowań dotyczących roli państwa w gospodarce wskazać można te przygotowane na IX Kongres Ekonomistów Polskich. Między innymi były to artykuły: G. Wol-

Skala ujęć tej problematyki jest zróżnicowana. Począwszy od wymiaru „mega” – w przypadku rozważań na temat zaangażowania państwa w procesy związane między innymi z globalizacją, poprzez format „makro” – w aspekcie udziału państwa w realizacji podstawowych celów polityki społeczno-ekonomicznej, aż do skali „mikro” – traktującej o uczestnictwie państwa w obszarach funkcjonowania poszczególnych rynków lub gospodarowania podmiotów rynkowych. Zaangażowanie państwa w każdym wymiarze (mega, makro, mikro) w skrajnych formach może przyjmować dwie postaci: być znaczące lub ograniczone do minimum. Stanowi to podstawę do wskazania dwóch biegunowych metod polityki: liberalizmu i interwencjonizmu², które w rzeczywistości w swych wiernych koniugacjach występują rzadko. Najczęściej spotyka się ich warianty pośrednie, częstokroć z przeważającymi akcentami jednej z nich.

W artykule podjęto próbę określenia roli państwa w gospodarce w skali mikro, natomiast przedmiotem rozważań są usługi komunalne. Celem artykułu, obok przybliżenia podstawowych zagadnień związanych z rolą państwa w życiu społeczno-gospodarczym, jest wskazanie najistotniejszych przesłanek przemawiających za podejmowaniem i utrzymywaniem przez państwo aktywności w obszarze usług komunalnych. Usługi komunalne są bowiem szczególnym rodzajem usług o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Uzasadnieniem tego stwierdzenia jest również fakt, iż usługi te posiadają znamiona usług publicznych, mają także wiele cech usług znajdujących się w obszarze określanym jako użyteczność publiczna. Przede wszystkim właśnie te cechy uzasadniają potrzebę zaangażowania państwa w tym zakresie. W związku z tym, aby jak najpełniej zrealizować podjęty w artykule cel, dokonano przeglądu literatury dotyczącej roli państwa oraz usług komunalnych z jednoczesnym uwzględnieniem obowiązujących norm prawnych obejmujących usługi komunalne. Następnie podjęto próbę identyfikacji argumentów przemawiających za aktywnością państwa w obszarze usług komunalnych.

ska, *Różnice poglądów na temat roli państwa w gospodarce. Poszukiwanie nowego paradygmatu?*, A. Panasiuk, *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, www.kongres.pt.pl/kongres/aktualnosci,8.html (17.11.2013).

² W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998, s. 191.

1. Rola państwa – podstawowe założenia interwencjonizmu

Rozważania na temat roli państwa w gospodarce stanowią dylemat, który znajduje się w obszarze niesłabnącego zainteresowania zarówno wśród teoretyków, jak i praktyków. *Notabene*, prowadzone przez ekonomistów dyskusje dotyczą nie tylko roli państwa w gospodarce, lecz obejmują także tak ważne kwestie (ściśle związane z rolą państwa w gospodarce), jak pojawiające się kryzysy społeczno-gospodarcze, ich skutki, zasięg ich oddziaływania, a także sposoby zapobiegania im.

Współczesna rola każdego państwa determinowana jest wieloma czynnikami. Pierwotnymi wydają się uwarunkowania społeczno-gospodarcze kształtowane na przestrzeni wieków. W sposób trafny zagadnienie to ujął B. Winiarski, przedstawiając szczegółową klasyfikację determinant polityki ekonomicznej państwa³. Autor ten wskazał trzy grupy najistotniejszych uwarunkowań: uwarunkowania ustrojowo-systemowe, wśród których wyróżnił ustrój polityczno-społeczny, struktury państwowo-administracyjne i społeczne, rozwiązania instytucjonalno-systemowe w gospodarce; uwarunkowania wewnętrzne, do których zaliczył: stan i strukturę zasobów (przyrodniczych, majątkowych, ludzkich), zagospodarowanie przestrzenne kraju i regionów, wewnętrzną sytuację polityczną, stosunki narodowościowe, stosunek społeczeństwa do władzy, układ sił politycznych w kraju; uwarunkowania zewnętrzne, w skład których wchodzi: międzynarodowa sytuacja polityczna, stosunki z sąsiadami, przynależność do międzynarodowych ugrupowań politycznych, militarnych, gospodarczych, międzynarodowa sytuacja gospodarcza, warunki wymiany. Znajomość zaprezentowanych przez B. Winiarskiego uwarunkowań, ich analiza oraz przewidywania co do kształtowania się przyszłości zdają się być podstawą do dyskusji o zasadności aktywności państwa. Przy tym istotne jest nie tylko to, czy zaangażowanie państwa jest zasadne, ale również to, w jakich obszarach i z jaką intensywnością państwo powinno włączać się w gospodarkę. Kwestie te są bardzo istotne dla określenia celu i sensu interwencjonizmu państwa.

W literaturze przedmiotu pojęcie interwencjonizmu definiowane jest wielorako. K. Markowski wskazuje, że interwencjonizm państwowy „to aktywne, zmierzające do realizacji określonych celów, oddziaływanie państwa (rządu) na procesy gospodarcze i społeczne”⁴. Według W. Grzywacza interwencjonizm jako doktryna

³ Zob. *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 64.

⁴ Zob. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 16.

„polega na polityce czynnego oddziaływania państwa lub z jego upoważnienia określonych podmiotów na rozwój i funkcjonowanie gospodarki narodowej”⁵. W opinii A. Tomczak „interwencja państwa w gospodarkę to polityka czynnego oddziaływania władzy w państwie kapitalistycznym na funkcjonowanie ekonomiki kraju”⁶. Zgodnie z zapisem w *Leksykonie biznesu* interwencjonizm państwowy to „czynna ingerencja państwa w życie gospodarcze, precyzowanie celów gospodarczych, gromadzenie środków na ich realizację i stosowanie instrumentów skłaniających podmioty gospodarcze do działań zgodnych z wytyczonymi celami”⁷, natomiast w *Leksykonie polityki gospodarczej* można odnaleźć następujące sformułowanie: „interwencjonizm państwowy to aktywne oddziaływanie państwa na przebieg procesów gospodarczych (przeciwieństwo liberalizmu gospodarczego)”⁸.

Jak wynika z przytoczonych definicji, sednem interwencjonizmu jest oddziaływanie państwa na społeczeństwo i gospodarkę. Takie „wpływanie” powinno być jednak zasadne i przede wszystkim podporządkowane ustalonym celom, realizowane w określonych obszarach oraz za pomocą adekwatnych narzędzi (instrumentów). Sprecyzowanie i omówienie tych wszystkich elementów formuły interwencjonizmu państwa jest jednak zadaniem niezwykle trudnym i złożonym, dlatego w niniejszym artykule przedstawiono jedynie najistotniejsze aspekty.

Przeanalizowawszy piśmiennictwo odnoszące się do interwencjonizmu państwa w gospodarkę, warto dodać, że problematykę zasadności interwencji podejmował również J.E. Stiglitz⁹. Argumentował on potrzebę aktywności państwa przede wszystkim z punktu widzenia ważnego motywu, jakim jest rzeczywista bądź domniemana zawodność rynku. Podobnie jak J.E. Stiglitz, także J. Sloman¹⁰ swoje rozważania obejmujące interwencjonizm państwa w gospodarkę opiera na problemach związanych z funkcjonowaniem wolnego rynku. Jednakże, na co warto zwrócić uwagę, J. Sloman wyszczególnia również inne powody konieczności włączania się

⁵ W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin 2003, s. 214.

⁶ A. Tomczak, *Koniunktura gospodarcza*, w: *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, red. S. Marciniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 469.

⁷ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Placet, Warszawa 1997, s. 171.

⁸ *Leksykon polityki gospodarczej*, red. U. Kalina-Prasznik, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 103.

⁹ Zob. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 12.

¹⁰ Zob. J. Sloman, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 229–240.

państwa w funkcjonowanie gospodarki. Otóż eksponuje on między innymi tak ważne zagadnienia, jak: obecność efektów zewnętrznych, istnienie dóbr publicznych, istnienie monopolu oraz występowanie niepełnej informacji i niepewności. Z kolei W. Szpringer problem ten ujmuje z jeszcze, wydaje się, szerszego punktu widzenia, utrzymując mianowicie, że do najważniejszych przesłanek interwencjonizmu gospodarczego zaliczyć należy¹¹:

- a) występowanie dóbr publicznych, z korzystania których nie można nikogo wykluczyć;
- b) występowanie efektów zewnętrznych, wśród których wyróżnić można pozytywne – podlegające internalizacji oraz negatywne – podlegające ograniczeniu;
- c) monopole naturalne, zabezpieczające eksploatację rzadkich zasobów;
- d) występowanie rujnującej konkurencji, prowadzącej do eliminacji ważnych z punktu widzenia społeczeństwa przedsiębiorstw;
- e) występowanie kryzysów strukturalnych wynikające z trudności adaptacyjnych;
- f) występowanie sił wyższych (*vis maior*) niszczących lub ograniczających dobra i zasoby.

Rozważając zagadnienia związane z włączaniem się państwa w gospodarkę, nie sposób pominąć tak ważnej kwestii, jaką jest określenie celowości podjęcia takiej decyzji. W literaturze ekonomicznej wśród głównych celów interwencjonizmu wskazuje się między innymi: „osiągnięcie wysokiej ustabilizowanej stopy wzrostu gospodarczego na podstawie nowoczesnych czynników wzrostu i racjonalnego zatrudnienia, utrzymanie zrównoważonego bilansu płatniczego i ustabilizowanego kursu walutowego, ograniczenie wahań cen, dbanie o dobry pieniądz i jego siłę nabywczą wewnątrz kraju, rozwiązywanie problemów ekonomicznych i stymulowanie działań promujących czyste technologie i wyroby oraz ochronę zasobów narodowych, zapewnienie ładu i spokoju społecznego oraz stabilizacji wewnętrznej i zewnętrznej gospodarki, wspieranie, koordynowanie, a nawet sterowanie różnymi rodzajami działalności prywatnej w celu zapewnienia bardziej harmonijnego rozwoju całej gospodarki”¹². Z kolei jeszcze inny badacz zajmujący się problemami związanymi

¹¹ Zob. W. Szpringer, *Dostosowania strukturalne w gospodarce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1994, s. 13–19, przytoczono za: W. Grzywacz, *Polityka społeczno-gospodarcza...*, s. 215–217.

¹² J. Penc, *Leksykon...*, s. 171–172.

z włączaniem się państwa w gospodarkę, K. Markowski, cele interwencjonizmu państwa w gospodarkę określa poprzez dokonanie ich precyzyjnej klasyfikacji. Autor ten eksponuje następujące grupy celów¹³:

- a) krótko- i długookresowe, a wśród nich przeciwdziałanie bezrobociu, zwalczanie inflacji, zapobieganie bieżącym wahaniom koniunktury, dążenie do równowagi bilansu płatniczego oraz regulowanie długookresowej stopy wzrostu gospodarczego, przemiany strukturalne gospodarki, oddziaływanie na kierunki postępu naukowo-technicznego oraz ochronę środowiska;
- b) koniunkturalne i strukturalne, zaliczając do nich: pełne zatrudnienie, stabilizacja cen, równowaga bilansu płatniczego, a także cele podstawowe, takie jak: ekspansja produkcji, poprawa alokacji czynników produkcji, zaspokojenie potrzeb społecznych, poprawa podziału dochodów i majątku, oraz cele drugorzędne: poprawa modelu konsumpcji indywidualnej, ochrona podaży ważnych produktów podstawowych, ochrona zasobów naturalnych, wzrost lub obniżenie przyrostu naturalnego ludności;
- c) gospodarcze, społeczne i polityczne, uwzględniając wśród nich: cele związane z kształtowaniem wzrostu gospodarczego, utrzymaniem równowagi gospodarczej, jak również cele związane z kształtowaniem warunków bytu społeczeństwa i jakości życia oraz utrzymanie form ustrojowych.

O ile co do celów interwencjonizmu ekonomiści pozostają w głównej mierze zgodni, o tyle stale problematyczne i często dyskutowane jest wskazanie obszarów, w których państwo powinno podejmować aktywność. Do głównych dziedzin wymagających zaangażowania państwa A. Karpiński zalicza: ochronę środowiska, pobudzanie i sterowanie badaniami naukowymi i pracami wdrożeniowymi, zapewnienie bieżącej równowagi makroekonomicznej kraju i przeciwdziałanie żywiołowym wahaniom cyklicznym i dekonunkturze, regulację stosunków na rynku pracy i przeciwdziałanie bezrobociu, kontrolę nad podziałem i proporcjami dochodów poszczególnych grup ludności, tworzenie, rozwój i funkcjonowanie szeroko rozumianej infrastruktury społecznej i technicznej, oddziaływanie na ukształtowanie najkorzystniejszej struktury gospodarki pod kątem dostosowania jej do wymogów konkurencyjności i postępu technicznego¹⁴. Zapewne przedstawiony wykaz obszarów wymagających

¹³ Zob. K. Markowski, *Rola państwa...*, s. 33–40.

¹⁴ Zob. A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992, s. 17–19.

zaangażowania państwa nie jest wyczerpujący, wskazuje jednak ich znaczną różnorodność oraz zwrócenie uwagi zarówno na aspekty społeczne, jak i gospodarcze. Niemniej tak szerokie spektrum potrzeb wymaga stosowania przez państwo adekwatnych narzędzi.

Według *Leksykonu polityki gospodarczej* „do głównych narzędzi pozwalających realizować politykę interwencjonizmu należą: podejmowanie przez państwo przedsięwzięć inwestycyjnych [...], dotowanie nierentownych przedsiębiorstw lub ich nacjonalizacja, protekcjonizm w handlu zagranicznym, polityka monetarna, polityka fiskalna, polityka rolna”¹⁵. Natomiast A. Tomczak stwierdza, że „Państwo oddziałuje na gospodarkę, stosując zestaw instrumentów polityki monetarnej, fiskalnej, dochodowej, strukturalnej, względem wymiany z zagranicą oraz przez ogłaszanie wieloletnich strategii rozwoju gospodarczego o charakterze indykatywnym”¹⁶. Wymienione narzędzia interwencjonizmu stanowią jedynie przykłady, ich zbiór jest znacznie większy¹⁷.

Przedstawione w artykule przesłanki, cele oraz przykładowe obszary i narzędzia interwencjonizmu wskazują, że państwo, przede wszystkim poprzez wykorzystanie szerokiej gamy instrumentów, może podejmować działania interwencyjne na poziomie różnych szczebli władzy. Interwencjonizm państwa może być zatem rozumiany jako działania organów rządowych, jak również organów samorządowych. Interwencja z poziomu rządowego dotyczy najczęściej całej gospodarki, interwencje szczebla lokalnego – gminnego, zawężone są jedynie do konkretnego obszaru terytorialnego. Jak uważa między innymi A. Sztando decentralizacja władzy musi być traktowana również jako decentralizacja interwencjonizmu¹⁸. Posługuje się on określeniem „interwencjonizm lokalny”. Według A. Sztando termin ten obejmuje „kompleks oddziaływań władz gminy realizowanych za pomocą (tzn. według pewnych metod) określonej palety instrumentów determinujących decyzje wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych (zlokalizo-

¹⁵ *Leksykon polityki gospodarczej...*, s. 104.

¹⁶ A. Tomczak, *Koniunktura gospodarcza...*, s. 473.

¹⁷ Kolejne rodzaje i klasyfikacje narzędzi interwencjonizmu można znaleźć także na przykład w: A. Karpiński, *Zakres interwencji...*; D. Rosati, *Narzędzia polityki ekonomicznej*, w: H. Bąk, Z. Marciniak, R. Michalski, D. Rosati, *Wstęp do polityki gospodarczej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1990; W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza...*

¹⁸ Zob. A. Sztando, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 2000, nr 1(1), s. 81.

wanych poza obszarem gminy) podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek związanych z działalnością gospodarczą, z dodatkiem pewnej liczby bezpośrednich decyzji administracyjnych i alokacyjnych, zmierzających do wprowadzenia i utrzymania gminy na długookresowej ścieżce rozwoju lokalnego”¹⁹. Wyodrębnienie tego rodzaju interwencjonizmu wydaje się zasadne głównie z punktu widzenia potrzeby analizowania szczegółowych celów i zestawu instrumentów, za pomocą których władze gmin mogą go stosować. Dla potrzeb niniejszego artykułu i jego głównego celu, którym jest przede wszystkim wskazanie przesłanek interwencjonizmu w obszarze usług komunalnych, wystarczające jest używanie określenia „interwencjonizm państwa”. Należy jednak podkreślić, że może on być podejmowany przez państwo rozumiane jako organy rządowe i samorządowe.

2. Usługi komunalne jako obszar aktywności państwa – przesłanki interwencjonizmu

Obserwując i szczegółowo badając specyfikę usług komunalnych²⁰, autorka niniejszego artykułu stoi na stanowisku, że państwo powinno mieć znaczny udział w tym obszarze gospodarki. Za przyjęciem tej tezy przemawiają przede wszystkim przesłanki interwencjonizmu zaprezentowane w pierwszej części artykułu, które można odnieść do głównych cech usług komunalnych. Podejmując próbę udowodnienia konieczności objęcia interwencjonizmem państwowym usług komunalnych, na początku należałoby podkreślić, że usługi komunalne, choć nie stanowią czystych dóbr publicznych, to znamiona dóbr publicznych posiadają. Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku ekonomii*²¹ dobra publiczne to dobra i usługi, do których dostęp jest wolny, a ze względu na powszechność dostępu do nich ich dostarczanie nie przynosi zysku. Z kolei dwa podstawowe kryteria wyróżniane w literaturze przedmiotu dla określe-

¹⁹ Tamże, s. 86. A. Sztando przedstawia także szczegółowe cele interwencjonizmu lokalnego oraz zestawy narzędzi oddziaływania, do których zalicza przede wszystkim „narzędzia regulujące uwarunkowania w zakresie gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej i pozostałych aspektów lokalnych usług publicznych, podatków i opłat lokalnych, handlu, a także dostępności wykorzystania mienia komunalnego”. *Ibidem*, s. 85.

²⁰ Usługi komunalne stanowią szeroki zbiór usług, do których zaliczyć można między innymi: usługi zaopatrywania w wodę i odprowadzania ścieków, usługi odbioru odpadów komunalnych, usługi utrzymania wysypisk oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, usługi utrzymania urzędzeń sanitarnych, usługi utrzymania czystości i porządku, usługi zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w energię ciepłą, zaopatrzenia w gaz oraz usługi zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego.

²¹ J. Black, *Słownik ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 66.

nia czystego dobra publicznego to²²: brak rywalizacji w konsumpcji tego dobra oraz niemożność wykluczenia z konsumpcji tego dobra. Kryteria te oznaczają, że korzystanie z określonego dobra publicznego nie wymaga rywalizowania o nie z innym konsumentem w tym samym czasie trwania konsumpcji oraz że nie istnieje możliwość wyłączenia kogokolwiek z konsumowania tego rodzaju dóbr²³. S. Owsiak z kolei zwraca uwagę na kryteria, które decydują o charakterze publicznym bądź prywatnym danego dobra (usługi) i precyzuje je następująco²⁴:

- a) kryterium użyteczności (społeczne) – korzyści z dobra prywatnego ograniczają się do jednej osoby, a korzystanie z danego dobra uniemożliwia korzystanie innym, odwrotnie jest w przypadku dobra publicznego;
- b) kryterium odpłatności (ekonomiczne) – dobra publiczne finansowane są przez budżet państwa, budżety samorządowe i inne fundusze publiczne.

Zgodnie z przedstawionymi przez S. Owsiaka kryteriami za usługi publiczne można zatem uznać usługi, z konsumowania których korzyści nie ograniczają się jedynie do jednej osoby, nie uniemożliwiają jednoczesnego korzystania innym, finansowane są ze środków publicznych. W takim rozumowaniu przynajmniej część z usług zawierających się w zbiorze usług komunalnych spełnia te kryteria i może być traktowana jako dobro o charakterze publicznym²⁵. Co za tym idzie, stanowi to przesłankę uzasadniającą potrzebę aktywności państwa.

²² Zob. H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance*, The McGraw-Hill Companies, Inc., Singapore 2008, s. 52; H. Zimmermann, K.D. Henke, *Finanzwissenschaft*, Verlag Franz Vahlen, München 2005, s. 505; R.S. Pindyck, D.L. Rubinfeld, *Microeconomics*, Pearson Education International, New Jersey 2005, s. 665; N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 2008, s. 254.

²³ Przeciwnym rodzajem dóbr są zatem dobra prywatne, które podlegają procesom rywalizacji o ich konsumowanie i które nie każdy może posiadać (konsumować). Według J. Kleera podział dóbr na publiczne i prywatne ma charakter umowny, gdyż w rzeczywistości istnieje jeszcze kategoria dóbr określana jako dobra mieszane (społeczne). Są to dobra, które pod względem charakteru i formy konsumpcji mogą być prywatne, ale ze względu na prowadzenie określonej doktryny mającej obiektywne uwarunkowania (chodzi głównie o przejęcie przez władze odpowiedzialności formalnej i materialnej) nabierają cech dóbr publicznych. Zob. J. Kleer, *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 25.

²⁴ Zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 25.

²⁵ W literaturze przedmiotu spotkać także można kategorię lokalnych dóbr publicznych. Kategorię taką wyróżnił J. Kleer obok czystych dóbr publicznych, uniwersalnych dóbr mieszanych oraz specyficznych dóbr mieszanych zapewnianych przez sektor publiczny. Zob. J. Kleer, *Identyfikacja rodzajów...*, s. 26.

Kolejną przesłanką interwencjonizmu było występowanie efektów zewnętrznych, które w przypadku realizacji usług komunalnych także występują i to zarówno w postaci pozytywnych, jak i negatywnych efektów zewnętrznych. Przykłady stanowić mogą chociażby usługi wodociągowo-kanalizacyjne, w przypadku których efektem pozytywnym na przykład budowy oczyszczalni ścieków może być działanie na rzecz ochrony środowiska naturalnego, a z kolei efektem negatywnym – nieprzyjemny zapach unoszący się wokół funkcjonującej oczyszczalni. Innym efektem pozytywnym w przypadku tych usług może być w przypadku rozbudowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej zachęcenie nowych potencjalnych inwestorów do ulokowania działalności w takim regionie. Podobnie w przypadku usług wywozu odpadów komunalnych czy utrzymania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów efektem pozytywnym jest ochrona środowiska naturalnego, a efektami negatywnymi mogą być składowane w bardzo długim czasie odpady komunalne, których zaleganie dezorganizuje funkcjonowanie całej społeczności. Należy podkreślić, że wszystkie usługi komunalne stanowią usługi o wysokim stopniu istotności dla funkcjonowania społeczeństwa i warunkują rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru. Tym samym wydaje się, że pozostawienie tak istotnych kwestii realizowania usług komunalnych jedynie mechanizmom i prawom rynkowym jest zbyt ryzykowne. Ten aspekt znajduje także połączenie z jedną z kolejnych przesłanek interwencjonizmu, a mianowicie występowaniem rujnującej konkurencji. Reasumując, tak ważne usługi, które jak już zaznaczono, warunkują sprawne funkcjonowanie państwa, nie mogą pozostać jedynie w gestii prywatnych przedsiębiorców, ponieważ w konsekwencji może to doprowadzić do zmonopolizowania tej sfery gospodarki i pojawienia się negatywnych skutków społeczno-gospodarczych.

Innym argumentem za potrzebą zaangażowania państwa było także wskazanie występowania monopolu naturalnych, co w przełożeniu na usługi komunalne ma miejsce. Wśród usług komunalnych wskazać można takie, których realizacja wiąże się często z występowaniem tak zwanych lokalnych monopolu. Implikuje to cały szereg problemów, głównie z punktu widzenia konieczności ochrony interesów konsumentów. Bez zaangażowania państwa w tym zakresie i z należytą siłą trudno byłoby mówić o powszechnej dostępności przynajmniej niektórych z tych usług.

Istotne wydaje się jeszcze odniesienie do ostatniej z ogólnych przesłanek interwencjonizmu, czyli występowania tak zwanych sił wyższych, których przykładami dla usług komunalnych, a w szczególności na przykład usług dostarczania wody,

mogą być chociażby ubywające zasoby wody pitnej. Bez zaangażowania szeroko pojmowanej władzy i organizowania różnego rodzaju działań z tym związanych także niełatwo tego rodzaju problemy pokonać.

Dodatkowo, mimo że przesłanki te nie stanowią bezpośredniego odniesienia do tych ujętych w argumentach podstawowych zapisanych w części pierwszej artykułu, warto zwrócić uwagę na fakt, że źródłem popytu na usługi komunalne są potrzeby, które można zaliczyć do podstawowych, współcześnie określanych również jako obligatoryjne. Ich pożądanie wiąże się z silną i szybką potrzebą ich realizacji. Sprawność ich zaspokojenia stanowi o fundamentalnych warunkach egzystencji. Zatem konieczność dostarczania usług komunalnych zaspokajających te potrzeby, jak również zapewnienie powszechnego dostępu do tych usług stanowi kolejną przesłankę uruchomienia aktywności państwa w tym obszarze.

Oprócz wszystkich przytoczonych już argumentów przemawiających za potrzebą realizacji aktywnej roli państwa warto zaznaczyć, że świadczenie usług komunalnych powiązane jest z realizacją zadań własnych gminy zaliczanych do zadań użyteczności publicznej. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym²⁶ zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Usługi komunalne, za pomocą których realizowane są zadania użyteczności publicznej, także mają taki charakter. W związku z tym powinny one być dostarczane w sposób bieżący i nieprzerwany lub inaczej ciągły, bez przerwy. Powinny zaspokajać zbiorowe potrzeby, a także być usługami powszechnie dostępnymi. Zasadne jest, aby zwłaszcza ten ostatni postulat wynikający z charakteru użyteczności publicznej rozszerzyć, głównie z uwagi na fakt, że stanowi on szczególnie istotną przesłankę przemawiającą za ewentualną interwencją państwa w obszarze usług komunalnych. Powszechna dostępność bowiem w odniesieniu do usług komunalnych może być rozpatrywana między innymi jako²⁷: dostępność

²⁶ Do zadań własnych gminy należą między innymi sprawy: ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego. Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 7, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591.

²⁷ Opracowano na podstawie: H. Babis, R. Czapplewski, A. Panasiuk, T. Sondej, *Problemy regulacji dostępności usług pocztowych o charakterze powszechnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2000, s. 13 oraz T. Kwarciniński, *Dostępność transportowa – podejście teo-*

ekonomiczna, ujmowana jako cena płacona za usługę; dostępność czasowa, analizowana jako czas oczekiwania na realizację usługi bądź sam czas świadczenia usługi; dostępność przestrzenna, odnosząca się do geograficznego rozmieszczenia dostępu do usługi komunalnej (na przykład przyłączenie do sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej lub odległość do pojemników na odpady); dostępność informacyjna, traktowana jako dostęp do informacji o określonych usługach komunalnych, ich cenach, sposobach świadczenia, ale także informacji na temat podmiotów je świadczących. Na podstawie tego, rozważając potrzebę zaangażowania państwa w obszarze usług komunalnych, można ten postulat zawęzić przede wszystkim do dostępności ekonomicznej. Niejednokrotnie bowiem w przypadku tych usług istnieje potrzeba stosowania chociażby szczególnych opłat bądź dopłat za nie. Wynika to głównie z konieczności ich dostarczania po cenach niższych, bardziej dostępnych dla ogółu społeczności lokalnej, a także często z nierentownego charakteru tych usług.

Rozpatrując usługi komunalne w kontekście wskazania argumentów przemawiających za zasadnością aktywności państwa w obszarze ich świadczenia, należałoby jeszcze zwrócić uwagę między innymi na następujące ich cechy:

- a) zależność od infrastruktury technicznej, której budowa i utrzymanie wiąże się z wysokimi kosztami funkcjonowania przedsiębiorstw je świadczących, a co za tym idzie, bardzo pożądanym byłoby w tym zakresie udział państwa;
- b) występowanie ograniczeń po stronie popytu, związane między innymi z brakiem dostępu do substytutów tych usług, co także rodzi potrzebę zaangażowania państwa.

Należy zaznaczyć, że przedstawione przesłanki interwencjonizmu opierające się głównie na specyfice usług komunalnych nie wyczerpują całkowicie listy argumentów prowadzącej do uzasadnienia zaangażowania państwa w obszarze usług komunalnych.

Podsumowanie

Rola państwa w gospodarce stanowi szeroki przedmiot badań ekonomii. Uwzględniając literaturę ekonomiczną z tego zakresu, podkreślono, że działania interwencyjne podejmowane przez państwo powinny być przede wszystkim zasadne,

podporządkowane określonym celom, realizowane w konkretnych obszarach oraz za pomocą adekwatnych instrumentów. W głównej mierze podkreślono jednak znaczenie motywów działań interwencyjnych. Wskazanie racjonalnych przesłanek przemawiających za koniecznością stosowania interwencjonizmu w danym obszarze jest zadaniem niezwykle złożonym i wymagającym pogłębionej analizy argumentów za i przeciw. W artykule przedstawiono jedynie najistotniejsze argumenty uzasadniające zaangażowanie państwa w obszarze usług komunalnych. Opierają się one przede wszystkim na głównych przesłankach interwencjonizmu w odniesieniu do specyfiki usług komunalnych. Usługi te stanowią bowiem zbiór usług o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa i gospodarki, posiadających cechy usług publicznych, niejako gwarantowanych prawnie, których świadczenie wiąże się z występowaniem ograniczeń zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Wydaje się, że nawet na podstawie tych podstawowych argumentów przemawiających za stosowaniem i utrzymaniem interwencjonizmu państwa w obszarze usług komunalnych stwierdzić można, że ma on rację bytu. Jego brak może bowiem generować zbyt duże ryzyko występowania niesprawności funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Przytaczane argumenty mają stanowić asumpt do podjęcia w przyszłości bardziej szczegółowych badań w tym zakresie.

Literatura

- Babis H., Czaplewski R., Panasiuk A., Sondej T., *Problemy regulacji dostępności usług pocztowych o charakterze powszechnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2000.
- Black J., *Słownik ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Grzywacz W., *Polityka gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998.
- Grzywacz W., *Polityka społeczno-gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin 2003.
- Karpiński A., *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1992.
- Kleer J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kwarciniński T., *Dostępność transportowa – podejście teoretyczne i praktyczne*, w: *Dostępność transportowa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Załoga, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 33.

- Leksykon polityki gospodarczej*, red. U. Kalina-Prasznic, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Mankiw N.G., Taylor M.P., *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 2008.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Penc J., *Leksykon biznesu*, Placet, Warszawa 1997.
- Pindyck R.S., D.L. Rubinfeld, *Microeconomics*, Pearson Education International, New Jersey 2005.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Rosati D., *Narzędzia polityki ekonomicznej*, w: H. Bąk, Z. Marciniak, R. Michalski, D. Rosati, *Wstęp do polityki gospodarczej*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1990.
- Rosen H.S., Gayer T., *Public Finance*, The McGraw-Hill Companies, Inc., Singapore 2008.
- Sloman J., *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Sztando A., *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1(1).
- Tomczak A., *Koniunktura gospodarcza*, w: *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, red. S. Marciniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591.
- Zimmermann H., Henke K.D., *Finanzwissenschaft*, Verlag Franz Vahlen, München 2005.

THE ROLE OF THE STATE IN THE COMMUNAL SERVICES. ATTEMPT TO SCRATCH THE RESEARCH PROBLEM

Abstract

The role of the state is constantly current and discussed economic problem. The article undertaken into consideration the role of the state in scale „micro” in relation to municipal services justifying the need for significant involvement of the state in this area. The aim of the article, in addition to approximations of basic issues related to the role of the state in socio-economic life is an indication of the most important reasons to making and maintaining the state of activity in the area of municipal services. Those services are a set of particular services of fundamental importance for the functioning of society and the economy, with

signs of public services and public character. Their importance, significance and specific characteristic justify the need for the involvement of the state in this area.

Keywords: role of the state, interventionism, municipal services

JEL code: D01

Translated by Agnieszka Łopatka