

**Eugeniusz Wojciechowski**

Uniwersytet Łódzki

## **UWAGI NA TEMAT POJĘCIA „UŻYTECZNOŚĆ PUBLICZNA”**

„Użyteczność publiczna” jest pojęciem używanym w opracowaniach naukowych, regulacjach prawnych oraz w praktyce gospodarczej. Śledząc kontekst, w którym wykorzystuje się termin „użyteczność publiczna” oraz jego znaczenie dla opisu konkretnego problemu, należy stwierdzić, że pojęcie użyteczności publicznej jest szczególne. Termin ten w znaczeniu ogólnym jest stosowany od dawna i od pewnego czasu wszedł już na stałe do grupy pojęć wykorzystywanych w teorii ekonomii i w ekonomikach szczegółowych. Znacznie wcześniej użyteczność publiczna jako kategoria stała się obiektem zainteresowania w naukach prawnych i nauce administracji.

W dyscyplinach skupionych wokół procesu organizacji i zarządzania termin ten nie występuje powszechnie, nawet kiedy mowa o instytucjach i organizacjach publicznych. Także w mowie potocznej pojęcie „użyteczność publiczna” bywa rzadko wykorzystywane, a jeżeli – to często jest utożsamiane z działaniami o charakterze publicznym.

Relatywnie słabsze zainteresowanie tym terminem na płaszczyźnie naukowej zaskakuje w porównaniu z rolą i z funkcjami, jakie pełni w sferze publicznej i w działalności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że użyteczność publiczna jest kategorią ekonomiczną w ścisłym tego słowa znaczeniu. Przemawia za tym miejsce, jakie zajmuje w procesie podejmowania decyzji w różnych obszarach gospodarki i na różnych poziomach zarządzania publicznego.

Zanim przejdziemy do analizy ekonomicznej i opisowej owej kategorii, warto przywołać jej rozumienie w ujęciach encyklopedycznych i słownikowych. W *Słowniku języka polskiego* „użyteczność” traktowana jest rzeczownikowo jako pochodna słowa „użyteczny”, oznaczającego coś (lub kogoś) przynoszącego pożytek, przydatnego, użytecznego, mającego praktyczne zastosowanie. Stąd mówi się o pracy użytecznej, rzeczy, czy o tym, by być, stać się użytecznym komuś, jakiejś sprawie, krajowi, społeczeństwu<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1981, s. 644.

T. Pszczołowski określa użyteczność jako pozytywnie ocenianą cechę przedmiotu, choć w znaczeniu potocznym użyteczny może być dowolny przedmiot. Na ogół pojęciu użyteczności przypisuje się pozytywne znaczenie, lecz jeśli weźmie się pod uwagę, że dzięki temu możliwe jest (lub ułatwione) osiągnięcie określonego celu – użyteczność może niekiedy mieć wymiar negatywny. W zależności od intencji bezpośredniego sprawcy użyteczność publiczna może być pojmowana jako potencjalna i realna. W pierwszym spojrzeniu oceniamy przydatność działania *ex ante*, w drugim zaś o jego przydatności dowiadujemy się dopiero w trakcie samego działania<sup>2</sup>.

Przechodząc do dalszych rozważań, należy wziąć pod uwagę dwa podejścia. Pierwsze związane jest z patrzeniem na użyteczność publiczną w sensie ogólnym, podkreślające jej cechy atrybutowe i czynnościowe. Drugie podejście, silnie nawiązujące do aktywności gospodarczej, odwołuje się do kategorii przedsiębiorstwa oraz łączy się z typem prowadzonej działalności gospodarczej (mieści się to w ujęciu sektorowym).

Termin „użyteczność publiczna” wykorzystywany jest wyraźnie, kiedy mowa o charakterze działalności gospodarczej. W piśmiennictwie specjalistycznym pisze się o zadaniach o charakterze użyteczności publicznej lub o sektorze (usług) użyteczności publicznej<sup>3</sup>. Takie wyodrębnienie rodzajów działalności nasuwa zasadnicze pytanie o naturę (istotę) działalności uznanej za użyteczność publiczną bądź do niej zaliczonej. Na ogół ten typ działalności gospodarczej jest przeciwstawiany działalności tzw. komercyjnej, nastawionej wyraźnie na uzyskiwanie zysku. Warto w związku z tym odwołać się do standardowego podziału gospodarki według kryterium własności, czyli do podziału na sektor prywatny i sektor publiczny<sup>4</sup>.

Jednocześnie w teorii i w praktyce gospodarczej funkcjonuje pojęcie tzw. sektora trzeciego, obejmującego organizacje pozarządowe (*non governmental organizations – NGO's*), działające najczęściej w formie fundacji, stowarzyszeń lub w luźniejszych postaciach zorganizowania<sup>5</sup>. Sektor ten jest traktowany jako obszar konkurencyjny lub alternatywny wobec sektorów prywatnego i publicznego w sensie efektywności wykonywania określonych zadań publicznych. W praktyce sektor ten jest określany jako dobrowolny, charytatywny oraz nie nastawiony na zysk i uważany za podstawę społeczeństwa obywatelskiego i procedur demokratycznych.

<sup>2</sup> T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, Zakład Naukowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo 1978, s. 265-266.

<sup>3</sup> Por. m.in. Z. Dziembowski, M. Sadowy, *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992; Cz. Rudzka-Lorentz, *Majątkowe i finansowe podstawy działania samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1993.

<sup>4</sup> Elementy własności spółdzielczej w większości klasyfikacji statystycznych w różnych krajach zaliczane są do sektora prywatnego

<sup>5</sup> Por. m.in. K. Kietlińska, *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, UŁ, Łódź 1995, s. 27-35; W. Toczyński, *Organizacje pozarządowe alternatywą dla sektora publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 7-8.

W sektorze prywatnym głównym podmiotem i – jak się to coraz częściej pisze – aktorem życia gospodarczego jest przedsiębiorca i organizacja gospodarcza. Podmioty te działają według logiki rynkowej, kierując się racjami i kryteriami ekonomicznymi. Na ogół mechanizmy i instrumenty obecne w tej sferze aktywności nie stanowią tajemnicy, a przewaga konkurencyjna na rynku zależy od umiejętności doskonalenia istniejących rozwiązań i narzędzi oraz szybkości ich adaptowania do zmieniających się warunków działania przedsiębiorstw różnej wielkości.

Sektor publiczny zaś jest dziedziną gospodarki i państwa bardziej złożoną niż prywatny, a także jest niejednorodny pod względem instytucjonalnym. Z jednej strony realizacją funkcji regulacyjno-zarządzających zajmują się organy ustawowe i tworzone w zależności od potrzeb, z drugiej zaś procesy produkcyjne i usługowe są realizowane przez podmioty gospodarcze (w całości lub w większości publiczne) funkcjonujące w różnych formach organizacyjno-prawnych prowadzonej przez siebie działalności. W tym przypadku – żeby użyć podziału Kornaia<sup>6</sup> – wyraźnie zaznacza się obecność procesów regulacyjnych i realnych.

Bezpośredni wykonawcy usług publicznych w tym sektorze stają się coraz bardziej samodzielni, choć zawsze będzie istniał pewien zakres działalności bezpośrednio podporządkowanej organom zarządzającym. Procesy obserwowane na świecie wskazują na zwiększającą się rolę sektora prywatnego w świadczeniu wielu usług i przedsięwzięć publicznych. Równocześnie też tendencją staje się wykorzystywanie w strukturze organów decyzyjno-regulacyjnych rozwiązań i mechanizmów rynkowych typowych dla sektora prywatnego. Kwestie te wymagają jednak odrębnego potraktowania, ponieważ wiąże się to z gruntowną wręcz przebudową sposobu działania sektora publicznego.

W sektorze publicznym (tak jak w użyteczności publicznej) kluczową rolę odgrywają różne postacie władzy publicznej i podległa im administracja publiczna. Prowadząc politykę i zarządzanie, wykorzystują one metody i instrumenty oddziaływania na rozległą dziedzinę spraw publicznych.

W sektorze publicznym naczelnie miejsca zajmują takie kategorie i pojęcia, jak: interes publiczny, cel publiczny, zadania publiczne, dobro publiczne, czyli terminy o charakterze wartościującym i w dużym stopniu jakościowym. Generalizując, można powiedzieć, że działania związane z tymi kategoriami mają służyć zbiorowości, wspólnocie czy ogółowi mieszkańców. Jak stwierdza M. Goleśz, cel publiczny ma szersze znaczenie, gdyż ustawodawca przyjął niektóre kategorie działań za cel publiczny, nie uwzględniając tego, komu taka działalność przynosi korzyści<sup>7</sup>. Ponadto przyjmuje się, że działania w interesie publicznym ma przynieść wymierne korzyści społeczeństwu.

Dobro publiczne – kolejna kategoria podstawowa – w teorii odznacza się dwiema cechami: wielkość ich podaży stanowi argument funkcji użyteczności każdego dobra, a

<sup>6</sup> J. Kornai, *Anti-Equilibrium*, PWN, Warszawa 1973.

<sup>7</sup> M. Goleśz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, sp. z o.o., Zielona Góra 2002, s. 24.

ich spożycie przez jednego użytkownika (konsumenta) nie wyklucza z jego konsumpcji innych konsumentów<sup>8</sup>. Mówiąc inaczej, nie ma tutaj rywalizacji w dostępie do dóbr publicznych. Na ogół kategorię dobra publicznego przeciwstawia się dobru prywatnemu. Działanie dla dobra publicznego podkreśla pozytywne i korzystne oddziaływanie na ludzi, ich wspólnoty czy obszar kraju (państwa) jako całości. Przez polityków i działaczy gospodarczych działanie to jest uważane za cel lub kryterium oceny skuteczności. Wartość owego działania jest weryfikowana w kolejnych wyborach lokalnych, regionalnych i krajowych. Postępowanie *pro publico bono* jest ulubionym terminem używanym przez polskich polityków, rozszerzonym w ostatnich latach o także nadużywany termin – „racja stanu”.

Przechodząc do kryterium użyteczności, należy zwrócić uwagę na aspekt ekonomiczny związany z odpłatnością dobra publicznego, czyli wskazaniem na źródła jego finansowania. Ich bezpłatność lub częściowa odpłatność tworzy realną sytuację marnotrawstwa bądź nadużyć, co staje się coraz częściej obiektem publicznego zainteresowania i kontroli.

Wyodrębnienie sektora publicznego i prywatnego ma silne uwarunkowania własnościowe, a wzajemne proporcje między nimi stanowią rezultat opcji politycznych i prowadzonej polityki makroekonomicznej. Oprócz tego interesujący wydaje się podział gospodarki na dwa inne sektory: użyteczności publicznej i komercyjny. Podział ten wyraźnie nawiązuje do głównego nurtu prowadzonych rozwiązań. Jest to podział według kryterium funkcji, jaką pełni dana działalność w gospodarce i w państwie. Nie ulega wątpliwości, że wyróżnienie tych sektorów gospodarki pociąga za sobą wiele kontrowersji i dyskusji, zarówno na poziomie teoretycznym, jak i na poziomie zastosowań praktycznych. Na przykład za sektor komercyjny uważa się aktywność obliczoną na przynoszenie dochodów, rentowności itp. Ze względu na to, że motyw zysku i przedsiębiorczość są cechami gospodarki rynkowej, niekiedy sektor ten jest traktowany właśnie jako rynkowy. Wątpliwości z tym związane będą ciągle, ponieważ mamy tutaj do czynienia z podziałem typu tychotomicznego, w którym granica jest arbitralnie i jednoznacznie określona.

W istocie sprawa jest bardziej złożona, gdyż wiele rodzajów działalności gospodarczej można z równym powodzeniem zaliczyć do obydwu omawianych sektorów gospodarki. Potwierdzeniem tego jest chociażby sama praktyka legislacyjna; postawiła ona wiele znaków zapytania dotyczących istoty i zakresu użyteczności publicznej. Nadto wiele zagadnień z tym związanych jest – zdaniem autora – nadal otwartych i nie rozstrzygniętych.

W teorii ekonomii w sensie ogólnym użyteczność oznacza zdolność danego dobra do zaspokajania potrzeb ludzkich. Kategoria użyteczności jest centralna w teorii wyboru konsumenta. W analizie ekonomicznej wykorzystuje się także poję-

<sup>8</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 20.

cie użyteczności całkowitej i użyteczności krańcowej. Pierwsza oznacza sumę satysfakcji (zadowolenia) czerpanej ze spożycia określonej struktury dóbr, druga – przyrost tej satysfakcji uzyskany ze spożycia kolejnej jednostki danego dobra<sup>9</sup>. Jak widać, z tego punktu widzenia termin „użyteczność” łączy się ściśle ze zmianą przyjemności, zadowolenia. Na gruncie mikroekonomii operowanie pojęciem użyteczności odnosi się zdecydowanie do gospodarstwa domowego i do przedsiębiorstwa.

Użyteczność publiczna pojawia się dopiero na płaszczyźnie makroekonomii, a ściślej – w koncepcjach i w teoriach charakteryzujących i wyjaśniających mechanizmy regulacji publicznej. Sama zaś koncepcja delimitacji użyteczności publicznej wywodzi się z amerykańskiego instytucjonalizmu.

Analiza użyteczności publicznej wymaga szerokiego ujęcia i głębszej refleksji teoretycznej. W niniejszym artykule zostaną wyspecyfikowane jedynie podstawowe elementy składające się na treść użyteczności publicznej. Nie będziemy jeszcze odwoływać się do zasygnalizowanych wcześniej dwóch podejść do badania tego problemu (cechy i działalność określana mianem użyteczności publicznej). Warto nadmienić, że niektóre z wyodrębnionych elementów mieszczą się zarówno w jednym, jak i w drugim podejściu analitycznym.

Drugi człon omawianego terminu wskazuje jednoznacznie, że mamy tutaj do czynienia z działalnością prowadzoną przez władze publiczne lub – jak kto chce – czynnik publiczno-administracyjny. Charakter działalności wysuwa na pierwszy plan interes publiczny, materializujący się w wymiarze zarówno lokalnym, jak i krajowym. Jednocześnie ten rodzaj działalności staje się przedmiotem publicznego zainteresowania, ponieważ dotyczy różnej skali zbiorowości ludzkich.

Kolejne spojrzenie na użyteczność publiczną ogniskuje się na pewnej klasie potrzeb zaspokajanych przez tę działalność oraz na pozycji, jaką mają podmioty gospodarcze zajmujące się świadczeniem dóbr (usług) użyteczności publicznej<sup>10</sup>. W pierwszym przypadku chodzi o szczególny charakter potrzeb społecznych – zbiorowych i elementarnych. Zaspokajanie ich leży w szeroko rozumianym interesie publicznym. Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w obszarze użyteczności publicznej na ogół zajmują na rynku pozycję monopolistyczną. Względy organizacyjne, techniczne i ekonomiczne uzasadniają taką wyłączość, a stan ten jest określany jako monopol naturalny (*natural monopoly*). Ranga zaspokajanych w ten sposób potrzeb uzasadnia sytuację, aby działalność monopolisty była poddana (ze względu na interes publiczny) nadzorowi i kontroli ze strony czynnika publicznoadministracyjnego. Z tego powodu monopol naturalny jest często nazywany monopolem regulowanym.

W literaturze fachowej zwraca się uwagę, że sfera użyteczności publicznej obejmuje dziedziny gospodarki odznaczające się ułomnością mechanizmów rynkowych

<sup>9</sup> *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 134 i 144.

<sup>10</sup> A.T. Szablewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako przedmiot badań*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 106, Łódź 1990, s. 94.

(*market failures*). Niepowodzenia rynku są związane z trzema okolicznościami: dostarczaniem dóbr publicznych, efektami zewnętrznymi oraz zjawiskiem korzyści skali<sup>11</sup>. W takich sytuacjach funkcjonowanie rynku staje się zawodne, co jest traktowane jako teoretyczne uzasadnienie interwencji organów publicznych, rozumianej jako natężenie funkcji regulacyjnych. Niekiedy za użyteczność publiczną uważa się działalność, która nie spełnia wymogów rynku konkurencyjnego (wielość dostawców i odbiorców, ujednoczenie dóbr, dobra informacja oraz swoboda wejścia i wyjścia z rynku)<sup>12</sup>.

Pewne elementy opisujące użyteczność publiczną znajdujemy w kolejnych regulacjach prawnych. W okresie międzywojennym pośrednio za cechę użyteczności publicznej (przez pryzmat przedsiębiorstw przyznających ten status prawno-gospodarczy) uznawano zaspokojenie potrzeb elementarnych i powszechnie odczuwanych oraz monopolistyczne stanowisko na rynku<sup>13</sup>. W ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. za przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (po enumeratywnym wyliczeniu dziedzin) uznawano podmioty mające na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludzkości. Z kolei w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. za użyteczność publiczną (zadania własne gminy) przyjęto działalność nastawioną na zaspokajanie zbiorowych potrzeb przez świadczenie usług powszechnie dostępnych.

Kończąc, warto przytoczyć kilka stwierdzeń o charakterze ogólnym. Mimo obecności w polskim piśmiennictwie specjalistycznym terminu „użyteczność publiczna” nadal brak jest precyzyjnej definicji w sensie prawnym i w sensie ekonomicznym. Rzutuje to na niepełną charakterystykę tego terminu i jego konsekwencje na płaszczyznach teoretyczno-poznawczej i praktycznej. W tym należy upatrywać źródła istniejących nadal nieporozumień i różnic poglądów na ekonomiczną interpretację owego terminu. Użyteczność publiczna jako teren badawczy jest – widać z tego – jak najbardziej uzasadniona.

Nie ulega wątpliwości, że użyteczność publiczna jest istotnym pojęciem, a także może być traktowana instrumentalnie (przy okazji opisu innych procesów i zjawisk). W tym rozumieniu użyteczność publiczna stanowi kategorię ekonomiczną mającą określoną treść i znaczenie – ważną i przydatną w analizie ekonomicznej. Ranga użyteczności publicznej jest doniosła, gdyż nadal istnieje spór dotyczący jej granicy, poza którą zaczyna się działalność komercyjna.

Organizatorem działalności użyteczności publicznej w Polsce i na świecie są państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego. Sama użyteczność publiczna jest częścią działalności gospodarczej i sektora publicznego. Identyfikacja terminu „użyteczność publiczna” jest zagadnieniem nadal otwartym – jeśli się zważy, że w polskim ustawo-

<sup>11</sup> A.T. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „*Ekonomista*” 1992 nr 3, s. 399.

<sup>12</sup> P. Jeżowski, J. Kruszewski, *Ekonomika i finanse ochrony środowiska*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, SGH, Warszawa 2000, Monografie i Opracowania nr 483.

<sup>13</sup> A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984, s. 37 i nast.

dawstwie nie ma nadal satysfakcjonującej jego wykładni, a rozważane pojęcie jest w dalszym ciągu niedookreślone prawnie. Z kolei na gruncie ekonomicznym występuje znacznie większa zgodność stanowisk, choć są one zbytnio rozproszone i nie tworzą całościowego systemu poglądów. Podjęte w niniejszym opracowaniu kwestie szczegółowe mają charakter sygnałny i zasługują na uwagę w rozwiniętej postaci.

## Literatura

1. Dziembowski Z., Sadowy M., *Przedsiębiorstwo komunalne w warunkach samorządności terytorialnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992.
2. Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984.
3. Goleś M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Sp. z o.o., Zielona Góra 2002.
4. Jeżowski P.; Kruszewski J., *Ekonomika i finanse ochrony środowiska*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, SGH, Warszawa 2000, Monografie i Opracowania nr 483.
5. Kietlińska K., *Finansowanie kultury. Dylematy teorii i praktyki*, UE, Łódź 1995.
6. Kornai J., *Anti-Equilibrium*, PWN, Warszawa 1973.
7. Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
8. *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
9. Pszczołowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk, Zakład Naukowy im. Ossolinskich – Wydawnictwo 1978.
10. Rudzka-Lorentz Cz., *Majątkowe i finansowe podstawy działania samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1993.
11. *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1981.
12. Szablewski A.T., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako przedmiot badań*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 106, Łódź 1990.
13. Szablewski A.T., *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „*Ekonomista*” 1992 nr 3.
14. Toczyński W., *Organizacje pozarządowe alternatywą dla sektora publicznego*, „*Samorząd Terytorialny*” 1994 nr 7-8.

## THE CONCEPT OF PUBLIC UTILITY: SOME REMARKS

### Summary

The article concerns the role of public utility in the economic activity. The considerations present broad outlines of the topic and only indicate this problem. Public utility preserves autonomy closely connected with the realization of basic public functions. As the whole the article points to some problems and provokes into discussion on this topic. The content of the paper are the comments and remarks related to chosen elements of public utility as an economic category.