

Olgierd LISSOWSKI\*

**USŁUGI PUBLICZNE I USŁUGI W INTERESIE OGÓLNYM  
– KONCEPCJA I NIEKTÓRE PROBLEMY  
INSTYTUCJONALNE MARKETYZACYJNEJ  
MODERNIZACJI ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH  
W UNII EUROPEJSKIEJ**

DOI: 10.21008/j.0239-9415.2017.074.01

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka stosowanego przez Komisję Europejską specyficznego pojęcia i marketyzacyjnej koncepcji modernizacji usług (świadczonych) w interesie ogólnym (UIO – *services of general interest*) na tle powszechnie używanego ogólnego pojęcia usług publicznych, przedstawienie wewnętrznej struktury UIO, funkcjonalnego uzasadnienia tego pojęcia oraz jego odniesienia do niektórych regulacji prawnych w zakresie pomocy publicznej i zamówień publicznych. W artykule wyjaśniono przesłanki i implikacje prawne obecnej polityki Komisji Europejskiej związane z realizacją traktatowo zastrzeżonej, wyłącznej kompetencji unijnej do ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz kompetencji koordynacyjnych w obszarze polityki społecznej. Tym samym marketyzacyjna koncepcja UIO stanowi ważny punkt odniesienia dla modernizacji polityki społecznej i usług publicznych w krajach członkowskich. Niemniej pojawiły się istotne i wymagające rozwiązania problemy osłabiające potencjalną efektywność i wiarygodność społeczną promowanych rynkowych mechanizmów świadczenia usług publicznych. Należą do nich m.in. deformacje uczciwej konkurencji wynikające z unikania płacenia podatków przez duże koncerny międzynarodowe wkraczające na krajowe rynki usług publicznych, a także konsekwencje zjawiska tzw. asymetrii konstytucyjnej.

**Słowa kluczowe:** usługi publiczne, usługi w interesie ogólnym, modernizacja usług publicznych

---

\* Wydział Inżynierii Zarządzania Politechniki Poznańskiej.

## 1. DEFINICJE I KLASYFIKACJE

Usługi publiczne są w literaturze różnie definiowane i klasyfikowane. Ich istotne cechy definicyjne i klasyfikacyjne są związane z takimi kryteriami, jak m.in.:

- charakter praw dostępności,
- rodzaj podmiotu świadczącego usługi,
- źródła finansowania ze środków publicznych,
- rodzaje realizowanych zadań publicznych, zaspokajanych potrzeb i interesów publicznych,
- sposób świadczenia itp.

Na przykład B. i A. Kozuch definiują usługi publiczne jako: „dobra publiczne, w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, które niezależnie od liczby korzystających posiadają określoną wartość, której nie naruszają kolejni użytkownicy. Są to więc usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę” (Kozuch, Kozuch, 2011 s. 34). Co do zakresu i struktury usług publicznych autorzy ci odwołują się do ogólnej, klasyfikacji przedmiotowej.

### Ogólna klasyfikacja przedmiotowa usług publicznych (Kozuch, Kozuch, 2011 s. 34)

#### Usługi i e-usługi administracyjne

- wydawanie dokumentów niebędących decyzjami administracyjnymi, zezwoleniami, koncesjami,
- wprowadzanie do baz danych uzyskiwanych bezpośrednio od klientów,
- wydawanie zezwoleń i decyzji w trybie zgodnym z kodeksem postępowania administracyjnego,
- wydawanie zezwoleń i koncesji dotyczących działalności gospodarczej reglamentowanej przez państwo.

#### Usługi i e-usługi społeczne

- ochrona zdrowia,
- oświata i wychowanie,
- kultura,
- kultura fizyczna i rekreacja,
- pomoc i opieka społeczna,
- mieszkalnictwo,
- bezpieczeństwo publiczne.

#### Usługi techniczne

- transport – usługi i infrastruktura,
- zaopatrzenie w wodę i kanalizacja,
- gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku,
- cmentarnictwo,
- zaopatrzenie w energię (elektroenergetyka, gazownictwa, ciepłownictwo),
- zieleń publiczna.

Klasyfikacja ta jest częściowym nawiązaniem do występującego w krajach anglosaskich potocznego rozróżnienia *utilities* (usług technicznych, przemysłowych usług sieciowych, sektorowych, municypalnych), *welfare services* (usług społecznych) i innych. Nawiązując do tej klasyfikacji, autor ważnej publikacji na temat usług publicznych w UE, Sauter (2014), definiuje ogólnie usługi publiczne jako te które są świadczone:

- dla ludności i (lub) w interesie publicznym,
- w sposób w jakiejś mierze regulowany lub standaryzowany,
- bezpośrednio lub pośrednio przez jednostki organizacyjne będące własnością publiczną.

Szeroko rozumiane usługi publiczne mogą być też przedmiotowo przyporządkowane do takich obszarów działalności administracji publicznej, jak: porządkowo-administracyjny, świadczący, zarządzanie majątkiem publicznym, zarządzanie rozwojem. Z kolei w polskiej strategii „Sprawne Państwo 2020” definiuje się usługi publiczne jako: „działalność państwa, w obszarach w których pełne lub częściowe zaangażowanie jest konieczne bądź pożądane z punktu widzenia optymalizacji kosztów społecznych oraz oczekiwań obywateli odnoszących się do efektywności, jakości i dostępności” (SSP 2020, 2013, s. 31, 70). Wśród nich wymienia się w szczególności edukację, usługi zdrowotne, pomoc społeczną, usługi prawne, ubezpieczenia społeczne, transport publiczny, usługi kulturalne, usługi w zakresie dostępu do dziedzictwa kulturalnego, usługi w zakresie zabezpieczania zasobów dokumentacyjnych państwa i obywateli, usługi rynku pracy, usługi świadczone na rzecz obywatela poza granicami państwa oraz usługi na rzecz cudzoziemców przebywających legalnie na terenie Polski. Podobną definicję usług publicznych, opartą jednoznacznie na kryterium wsparcia finansowego, zaproponowali autorzy z firmy Ecorys, którzy opublikowali niedawno obszerną analizę na zlecenie Komisji Europejskiej. W ich ujęciu usługi publiczne to „usługi dla dobra wszystkich obywateli, które jako działalność rynkowa nie są wystarczająco zyskowe i dlatego wymagają jakiejś formy finansowego wsparcia ze strony państwa” (Ecorys, 2016). Ta definicja, podobnie jak podział usług publicznych na nierynkowe, rynkowe i mieszane, także stanowi nawiązanie do podejścia stosowanego w dokumentach unijnych. Z punktu widzenia klasyfikacji usług publicznych przyjmowanej przez Komisję Europejską podstawowe znaczenie mają kryteria sposobu ich regulacji i finansowania. Dokładniej chodzi tu o rozgraniczenie: podporządkowanie ich świadczenia mechanizmom rynku europejskiego, bądź też funkcjonowanie ich w reżimie pozarynkowym. Jak wspomniano we wstępie, Komisja Europejska posługuje się w powyższym kontekście specyficznym pojęciem usług w interesie ogólnym (UIO).

### Usługi w interesie ogólnym – podstawowe pojęcia (European Commission, 2011)

**Usługi w interesie ogólnym – UIO (*service of general interest – SGI*)** – są to usługi, które władze publiczne państw członkowskich klasyfikują jako usługi w interesie ogólnym, i dlatego są one objęte konkretnym publicznym obowiązkiem ich świadczenia, przy czym pojęcie to obejmuje zarówno działania o charakterze gospodarczym, jak i działania niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Te ostatnie nie są przedmiotem szczególnej regulacji UE i nie podlegają traktatowym przepisom o rynku wewnętrznym i konkurencji. Niektóre aspekty organizacyjne tych usług mogą jednak być przedmiotem innych przepisów traktatowych, takich jak zasada niedyskryminacji.

**Usługi w ogólnym interesie gospodarczym – UOIG (*services of general economic interest – SGEI*)** – jest to działalność o charakterze gospodarczym, której wytwory będące ogólnym dobrem publicznym nie byłyby dostarczane (lub byłyby dostarczane na innych warunkach w zakresie jakości, bezpieczeństwa, cen, równego traktowania lub powszechnej dostępności) przez rynek bez publicznej interwencji. Powszechny obowiązek świadczenia jest nałożony na dostawcę przez akt powierzenia i na podstawie kryterium interesu ogólnego, co zapewnia, że usługa jest świadczona na warunkach umożliwiających wypełnianie jej misji. Natomiast **usługi o charakterze pozagospodarczym/pozarynkowym w interesie ogólnym – UPIO (*non-economic services of general interest, non-market services of general interest – NSGI*)** są świadczone przez podmioty niebędące przedsiębiorstwami działającymi na zasadach rynkowych.

**Usługi socjalne w interesie ogólnym – USIO (*social services of general interest – SSGI*)** obejmują systemy zabezpieczenia społecznego przed najważniejszymi ryzykami życiowymi i szereg innych ważnych usług świadczonych bezpośrednio w stosunku do osób fizycznych. Chociaż niektóre usługi społeczne (takie jak ustawowe systemy zabezpieczenia społecznego) nie są uznawane przez Trybunał Europejski za działalność gospodarczą, to jednak orzecznictwo Sądu wyjaśnia, że społeczna natura usług sama w sobie nie jest wystarczającą przesłanką do klasyfikowania ich jako pozagospodarczych. Pojęcie usług społecznych w interesie ogólnym konsekwentnie obejmuje zarówno działania o charakterze gospodarczym, jak i pozagospodarczym.

**Powszechny obowiązek świadczenia – POŚ (*universal service obligation – USO*)**: stanowi rodzaj publicznego obowiązku świadczenia ustanawiającego wymagania w celu zapewnienia, że pewne usługi są udostępniane wszystkim konsumentom i użytkownikom w państwie członkowskim niezależnie od ich geograficznej lokalizacji, na określonym poziomie jakości i z uwzględnieniem specyficznych krajowych okoliczności po przystępnej cenie. Definicje specyficznych POŚ są ustanawiane na poziomie europejskim jako istotny składnik rynkowej liberalizacji takich sektorów usług, jak: komunikacja elektroniczna, poczta i transport.

**Usługa publiczna (*public service*)** – pojęcie usługi publicznej zostało użyte w artykule 93 TFUE w odniesieniu do transportu. Jednakże poza tym obszarem pojęcie to jest czasem używane w sposób niejednoznaczny, np. gdy usługa jest oferowana ogólnie publicznie i (lub) w interesie publicznym, lub też może być używane w odniesieniu do działalności jednostek będących własnością publiczną. Aby uniknąć niejednoznaczności, w niniejszym komunikacie termin ten nie jest używany. Zamiast tego stosowane są terminy „usługa w interesie ogólnym” i „usługa w ogólnym interesie gospodarczym”.

W prawie UE nie istnieje dokładna definicja interesu ogólnego czy publicznego. W sensie funkcjonalnym te pojęcia są ważne przede wszystkim dlatego, że interes ten może stanowić uzasadnienie dla odstępstw od polityki i obowiązków w zakresie wspierania rynku i konkurencji tam, gdzie występują przejawy „zawodności rynku” (*market failure*). Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE określa stopniowo i w sposób ewolucyjny ogólne kryteria/powody odnoszące się do „nad-

rzędnego interesu publicznego” (*overriding reasons relating to the public interest*) uzasadniające ewentualną derogację.

**Nadrzędny interes publiczny w orzecznictwie TSUE (Dyrektywa 2006/123/E ...)**

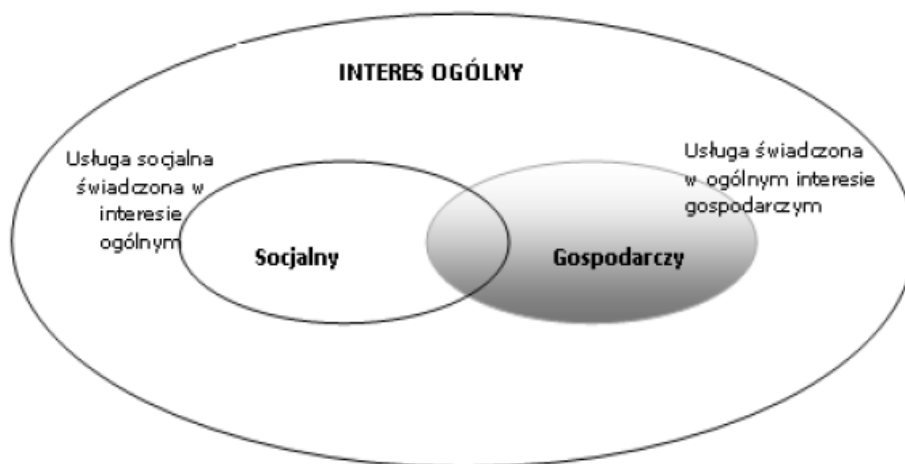
Obejmuje „co najmniej” następujące kryteria/powody ważne dla różnych szeroko rozumianych usług publicznych:

- porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, utrzymanie porządku społecznego,
- cele polityki społecznej,
- ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników,
- dobrostan zwierząt,
- utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego,
- zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji,
- ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi,
- ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości,
- bezpieczeństwo drogowe,
- ochronę praw własności intelektualnej,
- cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa,
- potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie,
- utrzymanie zróżnicowania prasy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego,
- politykę weterynaryjną.

**Nadrzędny interes publiczny w ustawodawstwie polskim (Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. ...)**

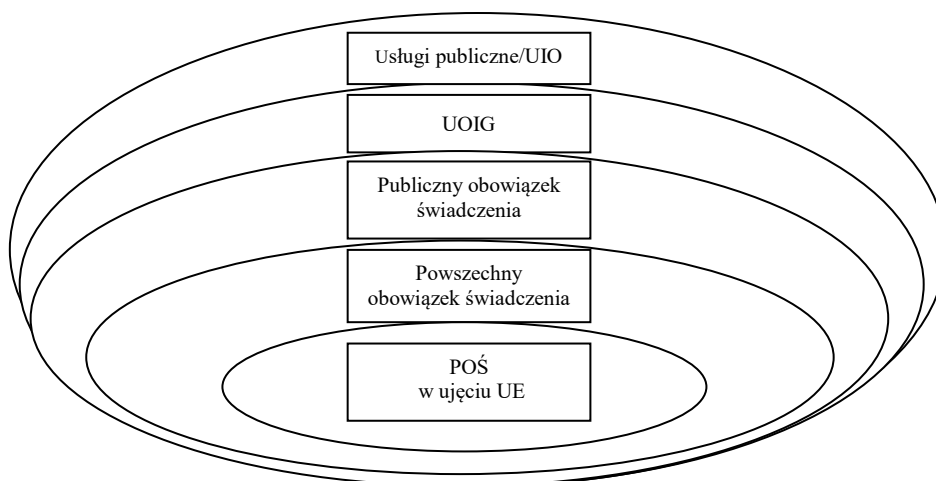
W podobny sposób „nadrzędny interes publiczny” określa polska ustawa z 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W rozumieniu ustawy jest to „wartość podlegająca ochronie”, do której należy zaliczyć w szczególności: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego.

Trudny do zrozumienia wzajemny stosunek usług w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG) i usług społecznych/socjalnych w interesie ogólnym (USIO) przedstawiono graficznie na rys. 1. Jest to schemat wykorzystywany w materiałach Komisji Europejskiej. Uwidacznia się na nim i podkreśla, że niektóre USIO mogą także być świadczone na warunkach komercyjnych i podlegać regulacjom unijnym. Kryteria wyodrębnienia UOIG i USIO nie są tożsame.



Rys. 1. Usługi świadczone w interesie ogólnym – schemat  
(Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej..., s. 28)

Z kolei W. Sauter wzajemny stosunek zakresów treści tych pojęć w ramach ogólnego pojęcia usług publicznych wyjaśnia za pomocą zestawu malejących koncentrycznych kręgów.



Rys. 2. Koncentryczny model zakresu treści usług publicznych/usług w interesie ogólnym  
(na podstawie grafu: *Nested model of the content of public services /services of general interest*, Sauter, 2014, s. 16)

## 2. UIO (UOIG i USIO) – INTERPRETACJE I KONTROWERSJE WOKÓŁ MODERNIZACJI MARKETYZACYJNEJ

Jak zauważył były komisarz ds. rynku europejskiego i konkurencji, M. Monti, poczynając od lat 90. XX w. w debatach publicznych i doktrynalnych na temat procesów integracji europejskiej kwestia określenia miejsca usług publicznych w ramach jednolitego rynku europejskiego zawsze była przedmiotem zastrzeżeń (Monti, 2010, s. 73). Współcześnie, w dobie narastających różnic w poziomie dochodów i dobrobytu zarówno wewnątrz państw europejskich, jak i w całej UE oraz towarzyszących temu napięć społecznych i politycznych, uwaga ta wydaje się aktualna bardziej niż kiedykolwiek. Konfrontacja polityczna i doktrynalna (zob. Lisowski, 2015) występuje w dużej mierze w planie spolaryzowanym jako spory:

- zwolenników ordoliberalnej i neoliberalnej orientacji polityki europejskiej wspierającej „produktywizację” usług publicznych w celu wzmocnienia konkurencyjności unijnej gospodarki oraz zwolenników polityki szerokiej derogacji traktatowych przepisów o konkurencji, podkreślających pilną konieczność realnego wzmocnienia koncepcji Europy społecznej, europejskiego modelu społecznego, czy raczej europejskich modeli społecznych, wprowadzanych w sposób autonomiczny w państwach członkowskich,
- zwolenników polityki oszczędności oraz zwolenników nadania prymatu polityce ratowania najsłabszych grup społecznych, padających ofiarą zjawisk kryzysowych w gospodarce,
- zwolenników marketyzacji, deregulacji, decentralizacji, indywidualizacji, szerokiego cedowania usług publicznych na wspólnoty lokalne (tzw. komunitaryzacja) itp. oraz zwolenników utrzymania regulacji i odpowiedzialności państwa za świadczenie usług,
- zwolenników tzw. miękkiej regulacji świadczenia usług (dobrowolna standaryzacja, proliferacja zasad i wytycznych tzw. dobrego zarządzania i najlepszych praktyk) oraz zwolenników regulacji twardej (wiążące ustawodawstwo),
- zwolenników prywatyzacji lub tzw. eksternalizacji świadczenia usług publicznych (outsourcingu administracyjnego), m.in. w ramach różnych modeli zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego, oraz zwolenników świadczenia usług przez organizacje sektora publicznego,
- zwolenników rozszerzania kompetencji unijnej do rozwijania konkurencyjnego rynku wewnętrznego przez politykę tzw. aktywizmu regulacyjnego i sterowania za pomocą mechanizmów tzw. otwartej metody koordynacji oraz zwolenników ochrony wyłącznej kompetencji i możliwości krajowej polityki społeczno-ekonomicznej (regionalnej, lokalnej) w zakresie regulowania własnych modeli społecznych,
- zwolenników modelu tzw. unii transferowej, łagodzącej powiększające się zróżnicowanie majątkowe i dochodowe między państwami UE i wewnątrz nich przez międzynarodowe transfery finansowe od państw bogatszych i dyspo-

nujących nadwyżkami w bilansach handlu zagranicznego do państw biedniejszych celem wsparcia ich budżetów społecznych oraz zwolenników wyłącznej odpowiedzialności krajowej za wydolność ich systemów usług i świadczeń społecznych.

Jednocześnie w wymiarze normatywnym zasada traktatowa społecznej gospodarki rynkowej nakazuje poszukiwanie sposobów dynamicznej syntezy przeciwstawnych interesów i punktów widzenia. W szczególności niemiętno trudno mówić o ustalonej jurydycznej wykładni tej zasady (Cantouris, Koukiadaki, 2017). W dziedzinie polityki społecznej i zarządzania publicznego dążenia te znajdują współcześnie odzwierciedlenie m.in. w koncepcjach zrównoważonego rozwoju, społecznej odpowiedzialności biznesu, wartości łączonych (*shared values*) itp. Zgodnie z unijnymi koncepcjami modernizacji społeczno-ekonomicznej, przyjmowanymi w ostatniej dekadzie w dokumentach programowych i politycznych, m.in. w strategii „Europa 2020”, rozwój zrównoważony i UIO są uznawane za ważny element europejskiego modelu społecznego. Powinny one stanowić czynnik stymulacji wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i spójności społecznej.

W dobie ograniczeń budżetowych, konsolidacji finansowej i innych współczesnych wyzwań opcja marketyzacyjna jest promowana przez Komisję Europejską jako szansa na zwiększenie efektywności i poprawę jakości usług publicznych. Komisja Europejska w wydanym w 2011 r. komunikacie o ramach jakości dla UIO w Europie podkreśla, że w ciągu minionych lat znacznie się zmienił popyt na UIO i sposób, w jaki są one świadczone. Usługi tradycyjnie świadczone przez państwo są w rosnącym stopniu zlecane przez władze krajowe, regionalne i lokalne wykonawcom zewnętrznym i są obecnie często świadczone przez sektor prywatny (*for profit* lub *non-profit*). Ta zmiana podejścia jest stymulowana przez proces deregulacji, zmiany w politykach rządowych oraz zmiany potrzeb i oczekiwań użytkowników. Ponieważ wiele tych usług ma z natury charakter gospodarczy, stosuje się do nich zasady rynku wewnętrznego i konkurencji, jeżeli ich zastosowanie nie utrudnia wykonywania ich zadań od strony prawnej lub faktycznej. Zdaniem Komisji dostęp do wielu ofert zróżnicowanych pod względem ceny i jakości może istotnie zwiększyć skalę wyboru i korzyści dla władz publicznych (European Commission, 2011).

Prorynkowa, prokonkurencyjna orientacja polityki społeczno-ekonomicznej jest często określana w debacie publicznej (i w tym artykule) jako marketyzacja. Niezależnie od potocznych interpretacji w terminologii nauki o zarządzaniu pojęcie to jest nawiązaniem do jednej z fundamentalnych koncepcji paradygmatycznych zarządzania publicznego – tzw. nowego zarządzania publicznego (*new public management*), wywierających od lat 80. XX w. istotny wpływ na procesy modernizacyjne w tym obszarze w wielu krajach. Marketyzacja w tym kontekście jest traktowana jako jeden z kluczowych elementów nowego zarządzania publicznego lub nawet jako jego synonim, choć nadawane jej znaczenia nie są jednolite.



### Marketyzacja

W klasycznym ujęciu Kettla marketyzacja umożliwia udzielenie odpowiedzi na pytanie: „Jak rząd może używać bodźców rynkowych dla wykorzenienia własnych patologii biurokratycznych? Niektóre rządy sprywatyzowały w szerokim zakresie przedsiębiorstwa publiczne, podczas gdy inne oparły się zasadniczo na kontraktowaniu świadczenia usług na zewnątrz partnerom pozarządowym. W obu wypadkach starały się one zmienić fundamentalne bodźce biurokracji rządowej. Podstawą tej taktyki jest strategia zamiany tradycyjnych mechanizmów nakazowo-kontrolnych na mechanizm rynkowy, a następnie oparcia się na tym mechanizmie w celu dokonania zmiany zachowań menedżerów publicznych” (Kettl, 2005, s. 1, 2).

Jak zauważa Hausner, intelektualnym fundamentem menedżerskiego zarządzania jest twierdzenie „zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego czego dotyczy”. Hausner cytuje tu Petersa (1996, s. 28). W konsekwencji wszystkie rodzaje aktywności administracji publicznej powinny zostać poddane rynkowej weryfikacji – konkurencyjnemu przetargowi, który potrafi wykazać, czy sektor prywatny nie potrafi zaoferować usług publicznych taniej i/lub o lepszej jakości (Hausner, 2008, s. 25).

W nawiązaniu do publikacji OECD, tzw. PUMA (Public Management Studies), B. Kożuch definiuje mechanizmy marketyzacji nieco wężej i wyjaśnia, że „polega ona na realizacji mieszanych strategii z co najmniej jedną cechą mechanizmu rynkowego (np. konkurencja, ustalanie cen, bodźce finansowe, procesy decyzyjne typu rynkowego). Innymi słowy marketyzacja nie obejmuje krańcowych rozwiązań, tj. tradycyjnego dostarczania usług publicznych oraz całkowitej prywatyzacji”. W tym ujęciu kryteria marketyzacji powinny być odwołaniem do efektywności, skuteczności oraz sprawiedliwości. Do form marketyzacji można zaliczyć: sprzedaż przez instytucje rządowe, porozumienia międzyrządowe, kontrakt, kontrakt z subwencją, franchising, subwencję, bon (Kożuch, 2005, s. 68, 69). Z instytucjonalnego punktu widzenia w tej typologii jako specyficzne i istotne formy należy z pewnością wyróżnić zamówienia publiczne oraz różne modele partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesji na roboty budowlane i usługi.

Z perspektywy już wieloletnich doświadczeń praktycznych początkowy jednostronny entuzjazm dla rozwiązań marketyzacyjnych i nowego zarządzania publicznego znacznie się osłabił. W wymiarze praktyki zarządzania publicznego postulaty te i rozwiązania zostały w różnym stopniu zintegrowane w złożonym spektrum form świadczenia usług publicznych w poszczególnych krajach. W wymiarze badań naukowych zyskało na znaczeniu podejście badawcze, które polega nie tyle na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, który model zarządzania publicznego (tradycyjna administracja publiczna czy nowe publiczne zarządzanie/marketyzacja) jest bardziej efektywny, ile raczej na ustaleniu, w jakich warunkach różne modele i formy zarządzania mogą być najbardziej efektywne ekonomicznie, a w wymiarze politycznym i społecznym – konkretnie dla kogo? (Raine, Han Chun, 2005, s. 91).

Dominująca orientacja marketyzacyjna w polityce Komisji Europejskiej ma poparcie m.in. ze strony najważniejszych europejskich organizacji przedsiębiorców (BusinessEurope, Eurochambres, UEAPME, EuroCommerce, 2016), ale spotyka się z krytyką i oporem interesariuszy z sektora publicznego oraz tradycyjnych beneficjentów państwa socjalnego. W 2004 r. komisarz UE F. Bolkenstein wystąpił z inicjatywą przyjęcia „Dyrektywy o świadczeniu usług na rynku wewnętrznym” w kształcie zakładającym całkowitą likwidację protekcyjnych barier

w przepływie komercyjnych usług na rynku wewnętrznym. Inicjatywa ta spotkała się z ostrą krytyką ze strony niektórych państw starej Unii, obawiających się zagrożenia lokalnych miejsc pracy w następstwie dumpingu socjalnego ze strony nowych członków UE. W rezultacie w ostatecznym kształcie dyrektywy usługowej wiele obszarów usług, w tym niektórych potencjalnie komercyjnych usług zdrowotnych i socjalnych, wyłączono z zakresu obowiązywania dyrektywy (Dyrektywa 2006/123/EC, rec. 40, art. 6, ust. 2). Inicjatywa Bolkensteina w zakresie liberalizacji przepisów dotyczących funkcjonowania sektora zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków, należącego tradycyjnie do sektora użyteczności publicznej, oraz otwarcia go na reguły konkurencji rynku europejskiego wywołała protesty o dużej skali i sprzeciw w formie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Powodem były m.in. obawy przed kosztowymi konsekwencjami liberalizacji dla ludności, wypieraniem z rynków lokalnych lub wchłanianiem małych przedsiębiorstw przez duże koncerny międzynarodowe, które często przejmują zyski, unikając obciążeń podatkowych. Krytycy zwracali uwagę, że woda jest dobrem publicznym, do którego musi być zapewniony powszechny dostęp, i prawem człowieka, a nie towarem (*water and sanitation a human right*).

Zjawisko wkraczania w sferę świadczenia krajowych usług publicznych dużych koncernów międzynarodowych, mających możliwości skutecznego unikania płacenia podatków w tych krajach lub wręcz ich niepłacenia, stanowi zagrożenie dla krajowych budżetów finansujących usługi publiczne i deformację uczciwej konkurencji, podważającą wiarygodność założeń modernizacji marketingowej. W celu opisu sytuacji w tym zakresie warto zacytować opinię P. Sweeneya (2017) – przewodniczącego międzynarodowego ekonomicznego think-tanku zajmującego się działaniami na rzecz zmiany społecznej (TASC Economist's Network): „Koncerny międzynarodowe, ich prawnicy i księgowi przeinaczyli sens i niemalże unicestwili zasady opodatkowania. System podatkowy został »zdobyty« przez przemysł unikania podatków. Koncerny międzynarodowe płaciły wciąż mniej i mniej, a państwa ograniczały się do prowadzenia nieskutecznych wzajemnych wojen o ich przyciągnięcie (...) Zbyt łatwo jest koncernom międzynarodowym, wspieranym przez globalizację, technologię, liczne spółki filialne w różnych państwach, armie prawników i księgowych wyspecjalizowanych w unikaniu podatków oraz »zdobyte« ustawodawstwo, płacić, ile chcą lub nic zgoła”. Ze względu na przewidywane negatywne dla usług publicznych konsekwencje wdrożenia diskutowanych niedawno szerokich porozumień o liberalizacji rynków międzynarodowych – TTIP, CETA, a zwłaszcza TiSA (Trade in Services Agreement), Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) wezwała w 2016 r. Unię Europejską do reorientacji polityki w tej dziedzinie i zażądała jednoznacznego, zawartego w podstawowym tekście porozumień, wyłączenia usług publicznych z obszaru ich regulacji. Podkreślano m.in., że szeroka definicja zakresu przedmiotowego TiSA ogranicza swobodę rządów krajowych w zakresie regulacji sektora usług, podporządkowując je nieregulowanym mechanizmom rynkowym, które mogą zagrażać jakości usług,

a także powszechnemu dostępowi do usług publicznych. Sformułowano także szereg uwag szczegółowych w tym zakresie (TiSA – ETUC Position, 2016).

W literaturze zgłasza się także zastrzeżenia dotyczące tzw. unijnego aktywizmu regulacyjnego, związanego z promocją europejskich rozwiązań marketyzacyjnych, ze względu na powstające niejasności i niepewność co do rozgraniczeń kompetencyjnych oraz stabilności tradycyjnych instytucji krajowych i materialnych gwarancji praw socjalnych (Barbier, Rogowski, Colomb, 2015, s. 26-28, 38-39, 73-75, 175-177). W świetle regulacji traktatowych świadczenie UOIG stanowi obszar tzw. kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich.

#### **Kompetencje dzielone UE i państw członkowskich w zakresie świadczenia UOIG**

Podstawę traktatową unijnej regulacji UOIG stanowi artykuł 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Podkreśla się w nim znaczenie tych usług dla wspierania spójności społecznej i terytorialnej UE. Zawiera on zobowiązanie Parlamentu Europejskiego i Rady do ustanawiania w drodze rozporządzeń, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, zasad i warunków (szczególnie gospodarczych i finansowych) świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług. Także w „Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej” (*Charter of fundamental rights of the European Union*), w rozdziale IV poświęconym solidarności, wymienia się dostęp do UOIG zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi oraz traktatowymi, oraz podkreśla się jego znaczenie dla wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

W protokole 26 (art. 1) dołączonym do TFUE wymienia się wspólne wartości Unii w odniesieniu do UOIG, które muszą być brane pod uwagę w ramach tych regulacji, i zalicza się do nich:

- zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania UOIG w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców,
- różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice potrzeb i preferencji odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej,
- wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców.

W protokole 26 (art. 2) podkreśla się też, że postanowienia traktatów europejskich nie naruszają kompetencji państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego, świadczonych w interesie ogólnym.

Komisja Europejska podkreśla jednakże otwarty charakter definicji zakresu UOIG i prymat szczegółowych unijnych regulacji definiujących ten zakres. W komunikacie Komisji Europejskiej (Komunikat KE, 2012, 3.2) wyjaśniono, że pojęcie usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym jest pojęciem, którego znaczenie zmienia się stopniowo i zależy m.in. od potrzeb obywateli, zmian technologicznych i zmian na rynku, a także od preferencji społecznych i politycznych w danym państwie członkowskim. Przy braku szczegółowych unijnych reguł definiujących zakres istnienia UOIG państwa członkowskie dysponują dużą swobodą definiowania określonej usługi jako UOIG i przyznawania usługodawcy rekompensaty. Kompetencje Komisji w tym zakresie są ograniczone do sprawdzania, czy dane państwo członkowskie nie popełniło oczywistego błędu przy defi-

niowaniu określonej usługi jako UOIG, oraz do oceny wszelkiej pomocy państwa związanej z odnośną rekompensatą. Szczegółowe reguły unijne w większym stopniu ograniczają swobodę przysługującą państwom członkowskim.

W kontekście powyższych rozgraniczeń kompetencyjnych w literaturze zwraca się uwagę na konsekwencje zaistnienia specyficznej asymetrii konstytucyjnej we wzajemnych relacjach regulacji unijnych i krajowych. Autor tego pojęcia, F. Scharpf (2002), wyjaśnia je w sposób następujący: „Integracja Europejska stworzyła konstytucyjną asymetrię między politykami wspierającymi efektywność rynkową i politykami wspierającymi ochronę społeczną i równość. Narodowe państwa dobrobytu są w sposób prawny i ekonomiczny ograniczone przez europejskie zasady integracji gospodarczej, liberalizacji i prawa konkurencji, podczas gdy wysiłki w kierunku przyjęcia europejskich polityk społecznych są politycznie utrudnione przez zróżnicowanie narodowych państw dobrobytu (...) Po ustanowieniu przez Trybunał Sprawiedliwości doktryny bezpośredniego skutku prawnego (*direct effect*) i nadrzędności wszelkie zasady europejskiego prawa pierwotnego i wtórnego mają pierwszeństwo w stosunku do wszelkich zasad i praktyk prawa krajowego (...) Wszelkie polityki zatrudnienia i państwa dobrobytu na poziomie krajowym muszą być projektowane w cieniu »ukonstytucjonalizowanego« prawa europejskiego”. Autor ten podkreśla, że w regulacjach traktatowych (traktat z Maastricht, Jednolity akt europejski) wprowadzono żądanie liberalizacji mocno chronionych i regulowanych, często będących własnością państwową sektorów usług publicznych i infrastruktury i rozszerzyły zasięg zastosowania europejskiego prawa konkurencji na wszystkie polityki krajowe, które można uznać za zakłócające wolną konkurencję. Unia walutowa wyeliminowała kontrolę krajową nad kursami walut, podczas gdy Pakt na rzecz stabilności i wzrostu nałożył rygorystyczne ograniczenia w odniesieniu do poziomu deficytu sektora publicznego państw członkowskich. Jednocześnie postęp integracji gospodarczej w dużym stopniu ograniczył możliwości państw członkowskich w zakresie wpływania na rozwój ich gospodarek i dążenia do określonych przez siebie celów społeczno-ekonomicznych, wzrostu i zatrudnienia, za które są odpowiedzialne. Jedyna dostępna dla nich droga to strategie strony podażowej, wprowadzające zmniejszenie obciążeń podatkowych, dalszą deregulację, uelastycznienie warunków zatrudnienia, zwiększenie zróżnicowania płac i cięcie wydatków społecznych (zob. szerzej: Lissowski, 2015, s. 109-113).

Nie ma definicji usług socjalnych w interesie ogólnym, ani w prawie pierwotnym, ani w prawie wtórnym UE. W dokumentach Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2013) wymienia się wśród USIO: usługi zdrowotne, ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczenia społecznego oraz usługi bezpośrednio świadczone w stosunku do osób fizycznych. Ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczenia społecznego mogą mieć różną formę organizacyjną (np. ubezpieczeń wzajemnych lub branżowych). Obejmują one najistotniejsze z życiowych zagrożeń, w tym: zdrowie, podeszły wiek, wypadki przy pracy, bezrobocie, emeryturę i niepełnosprawność. Inne istotne usługi świadczone bezpośrednio osobom fizycznym są związane z funkcją prewencyjną i wspieraniem spójności społecznej. Pole-

gają one na dostosowanym do odbiorców wsparciu ułatwiającym włączenie społeczne i zabezpieczającym ich podstawowe prawa. Obejmują one przede wszystkim:

- pomoc osobom fizycznym w stawianiu czoła bezpośrednim życiowym wyzwaniom, czy też kryzysom (takim jak zadłużenie, utrata pracy, narkomania lub rozpad rodziny),
- działania służące zapewnieniu osobom, które tego potrzebują, zdolności do pełnej reintegracji społecznej (np. rehabilitacja, nauka języków dla imigrantów), a w szczególności umiejętności użytecznych na rynku pracy (np. szkolenia zawodowe i reintegracja zawodowa) oraz działania uzupełniające i wspierające rolę rodzin w opiece nad najmłodszymi i najstarszymi członkami społeczeństwa,
- działania służące integracji osób o długoterminowych potrzebach wynikających z problemów zdrowotnych (np. z niepełnosprawności),
- mieszkalnictwo socjalne zapewniające mieszkania dla obywateli zdefaworyzowanych lub mniej faworyzowanych grup społecznych.

W 2010 r. Komitet Ochrony Socjalnej opublikował „Dobrowolne europejskie ramy jakości dla usług socjalnych w interesie ogólnym”. Dokument został przygotowany w związku z coraz szerszym zakresem zlecenia tych usług przez państwa członkowskie w celu zagwarantowania ich jakości w warunkach ograniczeń finansowych. Jest on adresowany do władz publicznych wszystkich szczebli i zakłada kompatybilność z krajowymi podejściami do sprawy jakości usług socjalnych. Proponuje się w nim nadrzędne kryteria oceny jakości w zakresie świadczenia usług socjalnych.

**Nadrzędne kryteria oceny jakości dla świadczenia usług socjalnych według Komitetu Ochrony Socjalnej (*The Social Protection ...*, 2010)**

- osiągalność (*availability*), tj. realność oferty usług odpowiadających potrzebom,
- dostępność (*accessibility*), m.in. zapewnienie doradztwa, informacji, pomoc fizyczna, np. w zakresie transportu,
- przystępność cenowa (*affordability*), tj. zapewnienie powszechności, dostępności finansowej lub bezpłatności,
- personalizacja (*person-centred*), tj. elastyczne dostosowanie do zmiennych potrzeb i wymogów otoczenia,
- wszechstronność (*comprehensiveness*), tj. zapewnienie zintegrowanego świadczenia,
- trwałość (*continuity*) w okresie istnienia potrzeby,
- orientacja na rezultaty (*outcome-oriented*).

### 3. UOIG – WARUNKI UDZIELANIA POMOCY PUBLICZNEJ

W celu zapewnienia pożądanego zakresu i poziomu usług będących ogólnym dobrem publicznym i świadczonych w ramach rynkowej działalności gospodarczej państwa członkowskie mogą nakładać na zaangażowane podmioty gospodarcze obowiązek świadczenia i udzielać im odpowiednich rekompensat gwarantujących

rentowność tej działalności. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, art. 106-108) taka interwencja wymaga jednak respektowania przepisów unijnych, przede wszystkim związanych z udzielaniem pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz z zamówieniami publicznymi oraz innych (ochrona środowiska, konsumentów). Jest ona niedopuszczalna, gdy usługi są zadowalająco świadczone na zasadach rynkowych. Przepisy unijne mają po części charakter horyzontalny, a po części specyficzny charakter sektorowy, głównie w odniesieniu do usług technicznych, sieciowych o wyraźnym wymiarze ogólnoeuropejskim (telekomunikacyjne, energetyczne, gazowe, transportowe, pocztowe). Inne usługi sektorowe w państwach członkowskich nie podlegają żadnemu odrębnemu systemowi regulacyjnemu na poziomie UE, chociaż są przedmiotem obserwacji i analiz zleczanych przez Komisję Europejską pod kątem istniejących lub potencjalnych zagrożeń dla unijnych zasad konkurencji (Ecorys, 2016).

Jeśli chodzi o ocenę rekompensat za świadczenie UOIG z punktu widzenia przepisów o udzielaniu pomocy publicznej w UE mogą zaistnieć trzy rodzaje sytuacji: (1) niektóre rekompensaty nie będą stanowiły pomocy publicznej, (2) inne mogą zostać uznane za pomoc publiczną, jednak niewymagającą notyfikacji do Komisji Europejskiej, (3) jeszcze inne będą stanowiły pomoc wymagającą notyfikacji i decyzji Komisji w kwestii ich zgodności z rynkiem Wspólnoty. Regulacje unijne w tych kwestiach są rozbudowane, podlegają dynamicznie kształtowanemu orzecznictwu sądowemu i zawierają szereg szczegółowych ograniczeń i uwarunkowań. Tylko niektóre, najważniejsze z nich przedstawiono poniżej.

#### **Kryteria Altmark dopuszczalności pomocy publicznej (kryteria Altmark)**

Zgodnie z tzw. kryteriami Altmark (Altmark 2017) określonymi w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i rozwijanymi w licznych dokumentach Komisji Europejskiej rekompensata władz publicznych dla podmiotów świadczących UOIG nie stanowi pomocy publicznej, jeśli łącznie są spełnione cztery kryteria:

- podmiot świadczący usługę jest faktycznie do tego zobowiązany, a obowiązek ten jest jasno zdefiniowany,
- parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, muszą mieć charakter obiektywny i muszą być ustalone z góry w przejrzysty sposób,
- rekompensata nie może przekraczać tego, co jest konieczne w celu pokrycia wszystkich lub części kosztów poniesionych w związku z wykonywaniem obowiązków świadczenia usług z uwzględnieniem także odnośnych wpływów i rozsądnego zysku,
- gdy wykonawca usługi nie został wyłoniony zgodnie z procedurą zamówień publicznych pozwalającą na wybór oferenta zdolnego do świadczenia takich usług po najniższym koszcie dla wspólnoty, poziom koniecznej rekompensaty powinien być ustalony na podstawie analizy kosztów, które poniósłby typowy dobrze zarządzany wykonawca usług.

Nie wymagają zgłoszenia i decyzji Komisji Europejskiej przypadki udzielania rekompensaty przedsiębiorstwom świadczącym UOIG, które nie przekraczają kwoty 200 000 euro przez dowolny okres trzech lat budżetowych (Rozporządzenie *de minimis* ..., 2012). Pomoc taka uznawana jest za zbyt małą, aby mogła wpływać

na wymianę gospodarczą między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję. Pułap ten stosuje się bez względu na formę pomocy, a także bez względu na to, czy pomoc przyznana przez państwo członkowskie jest w całości czy w części finansowana z zasobów Unii. Pułap ten dotyczy wszystkich podmiotów gospodarczych definiowanych jako „jedno przedsiębiorstwo”. Pułap pomocy *de minimis* musi być wyrażony jako dotacja pieniężna obliczana według wartości brutto (bez uwzględnienia potrąceń z tytułu podatków i innych opłat). W przypadku, gdy pomoc jest przyznawana w formie innej niż dotacja, kwotę pomocy stanowi ekwiwalent dotacji brutto. Pomoc wypłacana w kilku ratach jest dyskontowana do wartości w momencie przyznania dotacji. Jako stopę procentową stosowaną do dyskontowania należy stosować stopę dyskontową mającą zastosowanie w momencie przyznania pomocy. Niniejsze rozporządzenie stosuje się jedynie do pomocy, w odniesieniu do której możliwe jest dokładne obliczenie na zasadzie *ex ante* ekwiwalentu dotacji brutto bez potrzeby przeprowadzania oceny ryzyka (tzw. pomoc przejrzysta). Pomocy *de minimis* na podstawie niniejszego rozporządzenia nie można jednak łączyć z żadną rekompensatą w odniesieniu do tych samych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym bez względu na to, czy stanowi ona pomoc państwa czy nie.

Rekompensaty dla podmiotów świadczących UOIG stanowiące pomoc publiczną, wymagające zgłoszenia i decyzji Komisji Europejskiej, mogą być uznane za zgodne z rynkiem Wspólnoty, jeśli spełniają określone warunki (Komunikat Komisji, 2012). Zastosowanie przepisów o pomocy publicznej jest zależne od tego, czy podmiot świadczący UOIG jest przedsiębiorstwem. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ocena, czy dany usługodawca może być uznany za przedsiębiorstwo, zależy całkowicie od charakteru działalności. Nie jest tu istotny status podmiotowy usługodawcy na gruncie prawa krajowego. Istotne jest to, czy podmiot ten prowadzi działalność gospodarczą, niezależnie nawet od tego, czy utworzono go po to, aby przynosił zyski, gdyż nawet podmioty *not-for-profit* mogą oferować na rynku towary i usługi. Podmiot, który prowadzi zarówno działalność gospodarczą, jak i niegospodarczą, uznaje się za przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczej. Kwestia tego, czy istnieje rynek dla określonych usług, może zależeć od sposobu organizacji tych usług w danym państwie członkowskim. Gospodarczy charakter niektórych usług może zatem być różny w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto w związku z wyborami politycznymi lub rozwojem sytuacji gospodarczej klasyfikacja określonej usługi może się zmieniać z upływem czasu. To, co dzisiaj nie stanowi działalności na rynku, może się nią stać w przyszłości i odwrotnie. Za pomoc państwową/publiczną mogą być uznawane jedynie korzyści przyznawane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych (publicznych).

Obowiązek świadczenia usługi publicznej nakłada się na usługodawcę przez powierzenie mu świadczenia danej usługi na podstawie kryterium interesu ogólnego, co gwarantuje, że usługa zostanie wykonana na warunkach umożliwiających wypełnienie jej zadania. Formalne akty powierzenia świadczenia UOIG mogą mieć

różną postać, na przykład: zamówień publicznych, umów koncesji, aktów ustawodawczych, dekretów, decyzji wykonawczych władz miejskich czy gminnych. Nie są nimi jednak administracyjne akty autoryzacji, takie jak udzielanie zezwoleń czy licencji na prowadzenie działalności gospodarczej. W akcie powierzenia powinny być określone: treść i czas trwania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, przedsiębiorstwo i w stosownych przypadkach odnośne terytorium, charakter wszelkich praw wyłącznych lub specjalnych przyznanych przedsiębiorstwu przez organ powierzający świadczenie usługi, opis mechanizmu rekompensaty oraz parametrów służących do obliczania, monitorowania i przeglądu kwot rekompensaty, a także ustalenia dotyczące unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensat. Zapewnienie zgodności z rynkiem Wspólnoty wymaga także prawidłowego określenia czasu trwania powierzenia świadczenia UOIG, wysokości rekompensaty, respektowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz zasad transparentności i niedyskryminacji, a także ewentualnie spełnienia dodatkowych wymogów niezbędnych do zagwarantowania, że konkurencja nie zostanie zakłócona w stopniu sprzecznym z interesem UE.

#### 4. PODSUMOWANIE

W wymiarze normatywnym wspieranie mechanizmów rynkowych w ramach świadczenia usług publicznych w UE musi być podporządkowane zasadom społecznej gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju. W artykule wskazano m.in. niektóre zagrożenia dla krajowych systemów świadczenia usług publicznych w państwach członkowskich, związane z realizacją marketingowej koncepcji i polityki modernizacyjnej. W celu zapewnienia jej efektywności wymagają rozwiązania m.in. problemy deformacji mechanizmów konkurencji rynkowej związane z unikaniem płacenia podatków przez duże koncerny międzynarodowe wkraczające na krajowe rynki usług publicznych, a także problem konsekwencji zjawiska asymetrii konstytucyjnej. Ograniczają one wiarygodność społeczną rozwiązań pro-rynkowych w obszarze świadczenia usług publicznych. W definicjach nadrzędnego interesu publicznego uzasadnia się derogację respektowania zasad konkurencji rynkowej, gdy występują zjawiska zawodności rynku. Jednak nie można też domniemywać niezawodności korygującej regulacji publicznej, krajowej czy europejskiej. Zjawiska *market failure* i *state failure* mogą występować niezależnie od siebie, a także w sposób skumulowany, tworząc tym większe zagrożenia dla nadrzędnego interesu publicznego. Problemów efektywności świadczenia usług publicznych nie można zresztą wystarczająco i zadowalająco wyjaśniać i rozwiązywać na podstawie prostych, dychotomicznych analiz instytucjonalnych.



## LITERATURA

- Altmark, (2017). *Zespół dokumentów Komisji Europejskiej precyzujących zasady udzielania rekompensat dla operatorów UOIG: Services of general economic interest (public services)*. Pobrano z: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/public\\_services\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html) (17.1.2017).
- Barbier, J.C., Rogowski, R., Colomb, F. (eds.) (2015). *The Sustainability of the European Social Model*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- BusinessEurope, Eurochambres, UEAPME, Euro Commerce (2016) *Competitiveness First*. Pobrano z: [https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/internasjonalt/nho-europanytt/businessEurope/140926-be\\_competitiveness.pdf](https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/internasjonalt/nho-europanytt/businessEurope/140926-be_competitiveness.pdf) (11.9.2016).
- Cantouris, N., Koukiadaki, A. (2017). *Greek Glass Half-Full: The CJEU and Europe's 'Highly Competitive Social Market Economy'*. Social Europe 13 February 2017. Pobrano z: <https://www.socialeurope.eu/2017/02/glass-half-full-cjeu-europes-highly-competitive-social-market-economy/> (13.02.2017).
- Charter of fundamental rights of the European Union. *Official Journal*, C 364, 18/12/2000 P. 0001–0022.
- Decyzja Rady (UE) 2015/773 z dnia 11 maja 2015 r. ustanawiająca Komitet Ochrony Socjalnej i uchylająca decyzję 2004/689/WE.
- Dyrektywa 2006/123/EC, o usługach na rynku wewnętrznym, rec. 40, art. 6 ust. 2.
- Ecorys (2016). *Study on the financing models for public services in the EU and their impact on the competition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2011). *A Quality Framework for Services in General Interest in Europe*. Brussels, 20.12.2011 COM(2011) 900 final (3).
- Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kettl, D.F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington D.C. The Brooking Institution.
- Kociubiński, J. (2012). Stosowanie Pakietu Altmark (I i II) wobec pomocy udzielanej przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 1, 1, 179-200. Pobrano z [oai:www.biblioteka-cyfrowa.pl:39987](http://oai:www.biblioteka-cyfrowa.pl:39987) (17.1.2017).
- Komisja Europejska (2013). *Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym*. Bruksela SWD(2013) 53 final.
- Komunikat Komisji (2012) w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. *Dz.U.UE C z 11 stycznia 2012 r.*
- Kożuch, B. (2005). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Placet.
- Kożuch, B., Kożuch, A. (2011). *Usługi publiczne. Organizacja i Zarządzanie*. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków. Pobrano z <http://www.isp.miks.uj.edu.pl/pliki/e-monografie/monografia-8.pdf> (13.02.2017).
- Lissowski, O. (2015). *Europejski Model Społeczny*. Warszawa: PWE.
- Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market: At the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission, Jose Manuel Barroso*.

- Peters, B.G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University of Kansas.
- Rainey, H.G., Han Chun, Y. (2005). Public and Private Management Compared. In: E. Ferlie, Jr, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Rozporządzenie de minimis Komisji 2012 (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. *Dz.Urz. UE L 114 z 26.4.2012*.
- Sauter, W. (2014). *Public Services in EU Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. (2002). The European Social Model: coping with the challenges of diversity. *Journal of Common Market Studies*, 40 (4).
- Strategia Sprawne Państwo 2020* (2013). Załącznik do uchwały nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r., poz. 136, Monitor Polski z dnia 7 marca 2013 r.
- Sweeney, P. (2017). *What Hope for Civilization if Apple Pays No Tax?* Social Europe 8. February 2017. Pobrano z: <https://www.socialeurope.eu/2017/02/hope-civilisation-apple-pays-no-tax/> (9.02.2017).
- The Social Protection Committee (2010). *A Voluntary European Quality Framework for Social Services*, SPC/2010/10/8 final.
- Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (*Dz.Urz. UE 2016 C 202*).
- TiSA – ETUC Position on the Plurilateral Trade in Services Agreement, 14 January 2016*. Pobrano z: [https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/press-release/filesposition\\_tisa\\_jan\\_2016\\_v2.pdf](https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/press-release/filesposition_tisa_jan_2016_v2.pdf) (14.02.2016).
- Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. *Dz.U.*, 2010 r. nr 47, poz. 278, z pn. zm., art. 2.1 (7).
- Water and sanitation a human right*. Pobrano z: <http://www.right2water.eu/> (22.1.2017).

**PUBLIC SERVICES AND SERVICES OF GENERAL INTEREST  
– THE CONCEPT AND SOME INSTITUTIONAL PROBLEMS OF MARKET-  
-ORIENTED MODERNIZATION OF PUBLIC SERVICE PROVISION  
IN THE EUROPEAN UNION**

Summary

The subject-matter of this article is a characterization of the specific notion and concept of the market-oriented modernization of “services of general interest” (SGI) applied by the European Commission, against the commonly used general notion of public services, as well as a presentation of the internal structure of SGI, its functional justification and reference to regulations on state aid and public procurement. The article explains the rationale and legal implications of the current policy of the European Commission related to the implementation of exclusive competence of the EU to establish the competition rules necessary for the functioning of the internal market and coordination competence in the field of

social policy. Thus, the market-oriented concept of SGI constitutes an important reference point for the modernization of social policy and public services in member states. However, serious problems requiring a solution emerged which weaken the potential effectiveness and social credibility of the promoted marketization of public service provision. Among them are the deformation of fair competition and public service financing by tax-avoiding multinational corporations and the consequences of the “constitutional asymmetry” phenomenon.

**Keywords:** public services, services of general interest, modernization of public services

