

Przed prezentacją sposobów zarządzania lokalnymi usługami publicznymi użyteczne będzie przedstawienie w skrócie zasad organizacji terytorialnej i kompetencji lokalnych zbiorowości we Francji, co ułatwi zrozumienie działania całego systemu.

## ZASADY ORGANIZACJI TERYTORIALNEJ WE FRANCJI

Można wyróżnić cztery takie zasady:

### **1. We Francji istnieją trzy poziomy zbiorowości terytorialnych:**

gminy - 36.700

departamenty - 100

regiony - 22

Istnieje więc bardzo duża liczba jednostek terytorialnych.

### **2. Zbiorowości lokalne są samodzielne**

Jest to zasada zawarta w Konstytucji z 1958 roku. Artykuł 72 Konstytucji ustala, że "zbiorowości lokalne są samorządne, zarządzane przez wybieralne rady, w warunkach przewidzianych prawem". Stopień swobody (samodzielności) i kompetencje jednostek lokalnych są ustalane przez ustawy. Pierwsze z nich wydane zostały 10 lat temu. Są to ustawy z lat 1982 i 1983, które potwierdziły zasadę samorządności i samodzielności jednostek lokalnych oraz ustaliły podział kompetencji. Niedawna ustawa, z 6 lutego 1992 r., odnosząca się do terytorialnej administracji republiki, pogłębiła jeszcze decentralizację zarządzania i to co nazywa się lokalną demokracją (uczestnictwo mieszkańców, decentralizacja władzy).

Ogólną zasadą jest, że zbiorowości lokalne są samodzielne w dziedzinie organizacji i zarządzania oraz to, że stanowią wraz z administracją rządową część terytorialnej administracji państwa.

Kodeks Gmin mówi, że gminy zarządzają sprawami lokalnymi zespołowo, poprzez uchwały rad. Samodzielność zbiorowości lokalnych w tej dziedzinie ograniczona jest jedynie przez prawo (Konstytucję, ustawy, przepisy wykonawcze). Nad uchwałami rad lokalnych sprawowana jest kontrola w zakresie ich legalności (zgodności z prawem). Wszelkie formy ograniczania ich samodzielności i nadzór innego typu zostały zniesione ustawą z 1982 roku, podobnie jak i kontrola trafności podejmowanych przez rady decyzji.

Reprezentant administracji państwowej na szczeblu departamentu czy reprezentant regionu nie ma uprawnień do przeciwstawienia się uchwałom zbiorowości lokalnej. Może jedynie, jeżeli uważa uchwałę za niezgodną z prawem, zaskarżyć ją w sądzie administracyjnym. Takie prawo przysługuje w szczególnych przypadkach także osobom fizycznym.

Swoboda działania zbiorowości lokalnych jest więc bardzo duża.

**3. Zbiorowości terytorialne są sobie równe** i żadna z nich nie ma mocy narzucenia innym nadzoru bądź jakiegokolwiek decyzji. W praktyce ta zasada nie jest łatwa do zastosowania ze względu na istniejące zależności finansowe.

### **4. Zbiorowości lokalne mogą tworzyć zrzeszenia i związki**

Gminy francuskie są liczne i bardzo różnej wielkości. Z tego powodu gminy już od dawna odczuwały potrzebę - a prawodawca je do tego zachęcał - grupowania się we współpracujące ze sobą organizacje. Jedną z ostatnich ustaw, z 6 stycznia 1992 roku, dotycząca administracji terytorialnej państwa, ulepszyła francuski system współpracy gmin.

Od XIX wieku gminy mogły tworzyć związki w celu podjęcia wspólnie jednego lub kilku specyficznych zadań lokalnych, np. zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie, usuwanie odpadów i inne.

Również departamenty, jak i regiony mogą zawierać porozumienia o współpracy, podejmując zadania międzyregionalne czy międzydepartamentalne. Można nawet wyobrazić sobie porozumienie o współpracy grupujące gminy, departament i region.

Takie porozumienie nazywa się syndykatem mieszanym. Od czasu wydania ustawy z 6 stycznia 1992 roku istnieją dwie nowe formy współpracy zbiorowości lokalnych: wspólnota gmin i wspólnota miast.

Te nowe formy współdziałania zostały utworzone do przekazania im zadań z dziedziny zagospodarowania przestrzennego i rozwoju gospodarczego. Wspólnoty mogą ponadto podejmować inne zadania fakultatywne, np. ochrona środowiska. Powodem utworzenia wspólnot było przekazanie im w całości funkcji i zadań o znaczeniu integracyjnym i stymulacyjnym dla całej wspólnoty, a nie jak dotąd tylko współdziałania w wykonywaniu poszczególnych zadań (np. zaopatrzenie w wodę).

Zbiorowości lokalne mają zatem szeroki wybór możliwych form współpracy. Prawo nie zobowiązuje ich do wchodzenia w związki. Każdorazowo jest to ich wybór i decyzja rady, na warunkach ustalonych we wzajemnych porozumieniach.

Tworzenie związków daje zbiorowościom korzyści natury ekonomicznej i finansowej. Współpraca pozwala bowiem zmniejszyć ogólne koszty usług dzięki łączeniu środków przeznaczonych na określony cel. Takie wspólne organizacje mogą czasem także same ustalać i pobierać opłaty.

## MODELE ZARZĄDZANIA LOKALNYMI USŁUGAMI PUBLICZNYMI

### 1. Zbiorowości lokalne mają uprawnienia do powoływania lokalnych usług publicznych

Przez długi czas istniał wyraźny podział na zadania administracyjne i zadania gospodarcze. Stare, ciągle obowiązujące prawo francuskie z 1791 r., ustaliło zasadę swobody handlu i działalności gospodarczej i w konsekwencji zabroniło ingerencji publicznej, a więc i ze strony zbiorowości lokalnej, w dziedzinie gospodarki. Następnie jednak, w miarę rozwoju i harmonizacji prawa, ingerencja lokalnej zbiorowości w sprawy gospodarowania rozszerzała się.

Sąd administracyjny, który pełni we Francji bardzo ważną rolę interpretatora i twórcy norm prawnych, uznał już w latach 30., że zbiorowości lokalne mogą podejmować działalność gospodarczą bądź w przypadku braku czy nieudolności przedsiębiorstwa prywatnego, bądź gdy odpowiada to interesom ogólnym. Wykluczone jednakże było podejmowanie działalności gospodarczej w celach czysto finansowych (nastawionej na zyski) lub w celu tworzenia konkurencji dla istniejących przedsiębiorstw prywatnych lub dla ich wyeliminowania.

Zadania związane z tworzeniem usług publicznych są obligatoryjne bądź fakultatywne.

Do obligatoryjnych należą: urząd stanu cywilnego, ochrona przeciwpożarowa, wywóz i usuwanie śmieci z gospodarstw domowych i podobne.

Od stycznia 1992 r. obligatoryjne jest również oczyszczanie ścieków (ustawa wodna z 3 stycznia 1992 r.)

Wiele zadań ma charakter fakultatywny. Są to zwłaszcza zadania z dziedziny kultury, sportu, rekreacji, ochrony zdrowia, zadania gospodarcze, tworzenie infrastruktury technicznej (na przykład zaopatrzenie w wodę gospodarstw domowych). Gmina może świadczyć taką usługę, tworząc odpowiednie przedsiębiorstwo, gdy istnieje na nią zapotrzebowanie lub gdy przedsiębiorstwa prywatne nie są w stanie zapewnić jej świadczenia.

Usługi publiczne dzielą się na administracyjne oraz na handlowe i gospodarcze. Ścisły podział istniejących usług jest niekiedy trudny, toteż jego kryteria ustala sąd administracyjny podając cechy charakteryzujące funkcje gospodarcze (usługi handlowe i inne gospodarcze):

- usługami handlowymi i gospodarczymi są zakłady działające na takich zasadach jak prywatne przedsiębiorstwa handlowe czy produkcyjne,

- są nimi zakłady, których wpływy finansowe pochodzą z opłat wnoszonych przez użytkowników, a nie z podatków,
- których rodzaj działalności jest podobny do działalności prywatnych przedsiębiorstw handlowych czy przemysłowych.

I na odwrót, publicznymi usługami administracyjnymi są usługi, które charakteryzuje:

- pochodzenie ich dochodów: są to usługi bezpłatne lub usługi, których wpływy pochodzą wyłącznie lub głównie z opłat skarbowych lub lokalnych subwencji,

- których organizacja i sposób działania jest zgodny z zasadami określonymi przez prawo odnoszące się do sfery publicznej,
- rodzaj działalności.

Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie są usługami (funkcjami) gospodarczymi, ponieważ mają na celu sprzedaż za określoną cenę produktu lub usługi. Ma to ważne konsekwencje na płaszczyźnie finansowej. Zarządzanie usługami typu gospodarczego musi mieć bowiem na celu zrównoważenie wpływów i wydatków, co znaczy, że koszt usługi powinien być ponoszony w całości przez jej użytkowników, a nie przez podatników.

Ta zasada nie zawsze jest respektowana. Przewidziano wyjątki, które pozwalają w szczególnych sytuacjach - zwłaszcza dużych inwestycji związanych z powstaniem usługi - na finansowe uczestnictwo zbiorowości lokalnej w kosztach.

Zasada równowagi kosztów i cen jest zasadą właściwego oszczędnego zarządzania, która jednak nie jest stosowana w publicznych usługach administracyjnych, scharakteryzowanych wyżej.

## **2. Zbiorowości lokalne mogą same zarządzać usługami publicznymi lub powierzyć to zadanie przedsiębiorstwu prywatnemu**

We francuskim, zdecentralizowanym systemie, o sposobie organizacji i zarządzania decydują rady lokalne, wybierając ten system, który wydaje się im bardziej korzystny i najlepiej dostosowany do miejscowych warunków.

Niektóre usługi publiczne nie mogą jednak być świadczone przez przedsiębiorstwa prywatne, bądź z racji charakteru zadania, bądź dlatego, że nie pozwalają na to przepisy prawne.

Pełna lista usług tego typu nie istnieje, ale należą do nich:

- zadania wykonywane przez gminy w imieniu i na rzecz państwa, np. urząd stanu cywilnego, listy wyborcze, listy poborowych.

- zadania, które mogą być wykonywane tylko przez instytucje publiczne, np. pobór podatków, czy zadania związane z prawem do wydawania decyzji administracyjnych w jakiejś dziedzinie - to znaczy zadania, które mogą pociągać za sobą nakładanie ograniczeń w stosunku do praw osób czy w stosunku do rzeczy lub nawet powodować wszczęcie postępowania administracyjnego.

Wszystkie inne rodzaje czynności mogą być wykonywane bądź bezpośrednio przez gminy (przez powołane przez nie instytucje), bądź przez przedsiębiorstwa prywatne lub mieszane. Od chwili, gdy podjęta została decyzja powierzenia określonego zadania przedsiębiorstwu prywatnemu, wszystkie przesłanki tej decyzji i sposobu organizacji usług powinny być szczegółowo rozważone, biorąc pod uwagę wynikające z niej ograniczenia i korzyści.

Niezwykle ważne jest zwłaszcza właściwe ustalenie treści i warunków umowy, którą zawiera gmina z przedsiębiorstwem. Zawarcie umowy, powierzającej przedsiębiorstwu wykonywanie określonych zadań nie jest równoznaczne z prywatyzacją. W żadnym przypadku nie następuje prywatyzacja usług publicznych, ponieważ odpowiedzialność za sposób ich działania i obowiązek ich kontrolowania spoczywa na władzy lokalnej i jest to jej niezbywalny obowiązek.

## **3. Sposoby zarządzania usługami**

Istnieją trzy zasadnicze formy organizacyjne w dziedzinie usług publicznych:

**zarządzanie bezpośrednie** - gmina sama powołuje i zarządza usługami bądź poprzez własne służby bądź za pośrednictwem podległej sobie instytucji publicznej,

**zarządzanie pośrednie** - gmina powierza w całości lub w części świadczenie usług przedsiębiorstwu prywatnemu,

**zarządzanie pośrednie mieszane** - częściowo prywatne, częściowo komunalne.

### *Zarządzanie bezpośrednie*

#### a) Zarząd przez radę gminy.

Organizacja i zarządzanie odbywa się poprzez decyzje rady gminy, jej środkami. Koszty działania usługi są włączone bezpośrednio do budżetu gminy, a księgowość prowadzona jest przez urząd gminy. Powołane w tym trybie zakłady nie mają żadnych form samodzielności. Są to zakłady dostarczające świadczeń na podstawie taryf, ustalonych przez lokalne władze.

#### b) Zakłady na rozrachunku.

Zakłady te mają własne organy zarządzające, które opracowują budżet, przedstawiany radzie gminy i przez nią uchwalany, ale decydują do pewnego stopnia samodzielnie o źródłach wpływów i wydatkach. Zakłady takie posiadają zarząd odpowiedzialny za bieżącą działalność, powoływany przez radę gminy. Dyrektora zakładu, który jest pracownikiem kontraktowym, powołuje mer gminy, nadając mu pewne uprawnienia. Finanse zakładu są kontrolowane przez księgowego przysięgłego.

#### c) Wyodrębnione zakłady na rozrachunku posiadające osobowość prawną.

Zakłady takie posiadają niezależność w sprawach organizacyjnych i administracyjnych. Organem odpowiedzialnym za funkcjonowanie zakładu i jego budżet jest rada nadzorcza, której członków wyznacza rada gminy. Dyrektora zakładu powołuje mer gminy. Finanse i księgowość zakładu kontrolowane są przez przysięgłego księgowego. Cechą takich zakładów jest również posiadanie wyodrębnionego, własnego, mienia oraz ponoszenie prawnych konsekwencji w przypadku spraw spornych.

#### d) Zakłady powołane przez związki i stowarzyszenia gmin.

Zakłady te mają formy organizacyjne i autonomię podobną do zakładów powołanych przez gminy.

### **Korzyści i ograniczenia wynikające z powoływania przez gminy zakładów usług publicznych**

We Francji około 40% zaopatrzenia w wodę znajduje się w gestii zakładów komunalnych. Analiza danych statystycznych wskazuje, że zakłady komunalne, powoływane i zarządzane przez gminy, występują przede wszystkim w małych gminach. Ten sposób organizacji usługi jest korzystny przede wszystkim ze względu na sprawowanie bezpośredniej kontroli nad jej działaniem przez radę, a za jej pośrednictwem i całą zbiorowość. Rada musi włączać się bezpośrednio w administrowanie usługą, a to daje jej równocześnie możliwość zdobycia pewnych doświadczeń i wiedzy, która przydać się może - w innych dziedzinach - w kontaktach z przedsiębiorstwami prywatnymi. Często jest to również najmniej uciążliwy dla użytkowników sposób organizacji usług, z różnych przyczyn, zwłaszcza finansowych.

Ale można również zaobserwować, że zakłady komunalne nie cechuje zbyt duża elastyczność, łatwość dostosowywania się do warunków, zwłaszcza w sferze kadrowej. Zakłady komunalne angażują środki finansowe publiczne, które mogłyby z większym pożytkiem być wydatkowane na inne cele.

### *Zarządzanie pośrednie lub przekazane*

#### **Koncesja**

Ten sposób organizacji polega na zawarciu przez gminę umowy z przedsiębiorstwem. W umowie przedsiębiorstwo zobowiązuje się do podjęcia prac, w tym i inwestycji, w celu organizacji usługi na własny koszt i ryzyko. Dochody przedsiębiorstwa pochodzą z należności płaconych przez użytkowników. W praktyce umowy bywają bardziej złożone, ponieważ często część niezbędnych inwestycji jest realizowana ze środków gminy lub też gmina otrzymuje na nie subwencje czy korzystne kredyty, z których nie mogłoby korzystać przedsiębiorstwo. W takich przypadkach przedsiębiorstwo zwraca gminie sumę odpowiadającą odniesionym korzyściom.

Przedsiębiorstwo ponosi zawsze ryzyko handlowe i finansowe - jeśli perspektywy finansowe nie sprawdziły się, gmina nie ponosi żadnej odpowiedzialności.

W tym sposobie organizacji usług lokalnych najważniejszym ogniwem jest przedsiębiorstwo: ono ponosi koszty inwestycji, ryzyko handlowe, musi także dostosować się do oczekiwań użytkowników.

Po zakończeniu kontraktu większość inwestycji związanych z uruchomieniem usługi przechodzi na własność gminy bez odszkodowania.

Koncesja jest najkorzystniejszym dla gminy sposobem organizacji usług, ponieważ niezbędne inwestycje są finansowane przez przedsiębiorstwo zawierające umowę. Koncesje były bardzo rozpowszechnione w okresie, kiedy brak było pieniędzy na inwestycje, a potrzeby inwestycyjne były ogromne. Dzięki koncesji gminy mogą przeznaczyć swoje środki na inne cele.

### **Dzierżawa**

Ten sposób organizacji różni się od koncesji przez fakt, że środki do organizacji usług są oddane przedsiębiorcy przez gminę - gmina ponosi koszty niezbędnych inwestycji. Przedsiębiorstwu powierza się jedynie bieżącą działalność. Dochód dzierżawcy pochodzi z należności wnoszonych przez użytkowników, pomniejszonych o sumy należne gminie za oddanie do dyspozycji niezbędnych do działania środków. Te sumy w rzeczywistości odpowiadają kosztom amortyzacji użytkowanych obiektów, wybudowanych przez gminę.

Dzierżawca jest ponadto obciążony kosztami bieżącego utrzymywania obiektu. Natomiast koszty przebudowy czy rozbudowy ponosi gmina. Prace te powierzane są przedsiębiorstwom prywatnym i może je wykonać również aktualny dzierżawca. Warto dodać, że takie ustalenia (praktyki) mogą być źródłem sporów sądowych.

Czas trwania umowy dzierżawnej jest zdecydowanie krótszy niż koncesji i jest to zrozumiałe, ponieważ dzierżawca nie ponosił kosztów inwestycji, za co miałby oczekiwać amortyzacji.

### *Pośrednie mieszane sposoby zarządzania*

W praktyce sposoby zarządzania usługami przybierają wielorakie formy. Są to przedsiębiorstwa mieszane, z udziałem przedsiębiorstwa prywatnego i instytucji publicznej. Jako przykład można podać agencję.

Ten sposób zarządzania różni się i od koncesji i od dzierżawy: - z jednej strony osoba będąca agentem nie ponosi ryzyka handlowego, - z drugiej agent wynagradzany jest poprzez prowizję, którą otrzymuje od gminy, a nie czerpie dochodu z opłat wnoszonych przez użytkowników.

## **PRZESŁANKI WYBORU ORGANIZACJI I ZARZĄDZANIA USŁUGAMI PUBLICZNYMI**

Wybór sposobu zarządzania jest decyzją ze sfery publicznej. Jak wszystkie takie decyzje powinien opierać się na rozważeniu konsekwencji wyboru każdej z form organizacji i zarządzania. Nie istnieje metoda analizy, przydatna w tym przypadku, wiadomo jednak jakie czynniki należy wziąć pod uwagę. Przytoczę niektóre z nich:

- natury ideologicznej: biorące pod uwagę miejscowe tradycje i nastawienie - liberalne, czy też skłonność do ujmowania wszystkiego w ramy przepisów;
- natury społecznej: skłonność i zdolność do współdziałania z innymi, w tym i zbiorowościami lokalnymi;
- natury finansowej: wybór pośredniej formy zarządzania usługami pozwala zaoszczędzić własne środki gminy, które mogą być przeznaczone na inne cele;
- środowisko gospodarcze i sytuacja ekonomiczna: istniejące rodzaje działalności gospodarczej, zatrudnienie, sytuacja kadrowa, istniejące już usługi publiczne i ich organizacja;
- aspekty prawne i administracyjne, które należy wziąć pod uwagę;

- inne czynniki związane np. z charakterem projektowanych usług, ich zasięgiem oddziaływania, lokalizacją ułatwiającą lub utrudniającą dostępność komunikacyjną, potrzebą powiązania z innymi rodzajami usług: wiadomo, że im większy zasięg oddziaływania i większa liczba użytkowników tym lepsze są warunki ekonomiczne i w efekcie niższy koszt usługi.

## **RELACJE MIĘDZY ZBIOROWOŚCIAMI LOKALNYMI A PRZEDSIĘBIORSTWAMI PRYWATNYMI**

### **a) Negocjowanie umów**

Czy należy organizować przetargi, odwoływać się do konkurencji?

Prawo francuskie nie zobowiązuje do takiego postępowania. Jest to jednak pożądane z tego powodu, że pozwala porównać w sposób obiektywny propozycje zawarte w różnych ofertach, zwłaszcza dotyczące jakości usługi. Ułatwi to sporządzenie listy kryteriów oceny ofert i ustalenie następnie warunków umowy. Jest to również pożądane ze względu na postęp techniczny i szybki rozwój niektórych dziedzin usług publicznych. Jedyną drogą porównania wielu ofert, które mogą zawierać zdecydowanie różne rozwiązania i koncepcje organizacyjne, można uzyskać niezbędną z tej dziedziny wiedzę do dokonania właściwego wyboru.

Na jaki okres powinny być zawierane umowy?

W tej sprawie trzeba pogodzić dwie przeciwstawne przesłanki. Z jednej strony zbiorowość lokalna powinna móc zachować swobodę ewentualnej zmiany sposobu organizacji i działania usług, co oznacza, że nie powinna zawierać umowy na bardzo długi czas, z drugiej jednak strony przedsiębiorstwo, które otrzymało koncesję lub dzierżawca powinien mieć możliwość rozwinięcia swojej działalności do odpowiedniego poziomu, co pociąga za sobą również odpowiednio długi czas trwania umowy. W rachubę wchodzi ponadto inwestycje, których należy dokonać i zaangażowanie odpowiednio wykwalifikowanego personelu.

Koncesja oznacza ponadto, że należy liczyć się z okresem amortyzacji kosztów dokonanych inwestycji, a więc na ogół długim. Dzierżawa może dotyczyć okresu znacznie krótszego. Przedsiębiorstwo, które przejmuje powołanie i zarządzanie usługą może być również zmuszone do poniesienia nieprzewidzianych, nadzwyczajnych kosztów - na przykład studiów, wewnętrznej reorganizacji - które również wymagają amortyzacji i wpływają na czas trwania umowy.

Zbyt krótki okres objęty umową może niekiedy powodować, że przedsiębiorca nie będzie zainteresowany wprowadzaniem ulepszeń technicznych, a nawet właściwym utrzymaniem obiektów, co może wpłynąć na jakość usługi.

Należy przewidzieć okresowe analizy warunków działania usługi i możliwość rewizji umowy.

Niektóre z punktów umowy mogą nie być zgodne z warunkami działania usługi - technicznymi, finansowymi, administracyjnymi - z racji okoliczności zewnętrznych lub wewnętrznych, w tym właściwych danej usłudze, a czas trwania umowy jeszcze nie upłynął. Gmina posiada zawsze prawo rewizji umowy, co jednak powoduje również, że w pewnych okolicznościach - jeżeli na wykonawcę kontraktu zostały nałożone nowe obciążenia - ma on prawo do otrzymania od gminy wyrównania lub odszkodowania.

Aby zapobiec takim sytuacjom, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zaleca w kontraktach długookresowych przyjęcie zasady okresowej analizy warunków umowy i sposobu jej wykonywania. W stosunku do pozostałych ministerstwo zaleca wpisanie do umowy głównych przypadków (powodów) rewizji umów. Przypadki takie mogą być następujące:

- zmiana liczby użytkowników,
- zmiana ogólnego obrotu finansowego przedsiębiorstwa wykonującego umowę,
- zmiana ceny usługi,
- zmiana charakteru usługi.

### **b) Kontrola warunków funkcjonowania usługi objętej kontraktem**

Choć organizacja i funkcjonowanie usługi zostało zlecone przedsiębiorstwu prywatnemu rada gminy nie może zrezygnować z obowiązku nadzoru. Rada gminy pozostaje gwarantem właściwego wykonywania umowy wobec usługobiorców, a w przypadku niewypełnienia obowiązków przez wykonawcę umowy, rada mogłaby być obciążona odpowiedzialnością za brak nadzoru nad funkcjonowaniem usługi. Z tego powodu rada musi dysponować minimum informacji dotyczących działania usługi i wykonywać kontrolę warunków, w jakich jest świadczona. Informacje tego typu są ponadto niezbędne radzie do tego, aby w momencie wygaśnięcia umowy w sposób właściwy, dostosowany do realiów, określić zasady i warunki jej przedłużenia.

W zawieranych umowach powinna być przyjęta zasada składania co najmniej raz w roku sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności. Ponadto w umowie powinna być przewidziana możliwość dokonywania przez uprawnione przez radę osoby kontroli w przedsiębiorstwie wykonującym umowę, obejmującej zarówno warunki jak i dokumenty.

### **c) Warunki umowy**

Przed wejściem w życie ustawy o decentralizacji typowe załączniki do umowy określały relacje między radami gmin a przedsiębiorstwami w kwestii wykonywania usługi należącej do sfery publicznej. Przyjęte zapisy były sztywne, ich zmiana mogła nastąpić jedynie w drodze administracyjnej, co z kolei powodowało konieczność wydania orzeczeń w tej sprawie przez wysokiego szczebla urząd państwowy.

Ustawa z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i swobodach zniosła ten obligatoryjny charakter raz ustalonych w załącznikach warunków i równocześnie wszelkie zalecenia administracyjne.

Obecnie wzory warunków umowy i załączniki do niej są tylko przykładami, na których gminy mogą się wzorować. Pozostawiono im bowiem całkowitą swobodę negocjowania z przedsiębiorstwami prywatnymi wzajemnych zobowiązań w organizacji i funkcjonowaniu usług publicznych w przypadku zlecenia takich zadań, pod warunkiem jednak zgodności z prawem i innymi obowiązującymi ustaleniami.

Załączniki do umowy, zwane zeszytami obciążeń i obowiązków, określają szczegółowo wszystkie sprawy odnoszące się do czasu trwania umowy, finansowania usługi i organizacji (formy) działalności.

## **PODSUMOWANIE**

Obserwując rozwój lokalnych usług publicznych, zauważyć można ich wyraźną ewolucję.

Rosnące wymagania użytkowników (także administracji państwowej) powodują rozwój jakościowy. Pojawiają się nowe formy usług, odpowiadające nowo powstałym potrzebom (np. walka z efektami suszy, katastrof żywiołowych, czy rewaloryzacja zniszczonych przyrodniczo obszarów). Lokalne usługi publiczne dostarczają więc coraz większy wybór form obsługi. Wymagania jakościowe powodują, że rośnie złożoność technologiczna i organizacyjna usług.

Złożoność technologiczna i kryteria jakościowe wymagają coraz częściej zastosowania i rozszerzania się informatyki, dzięki której można wykonać coraz bardziej skomplikowane zadania (np. kontrolowanie zanieczyszczeń). Z tego jednak powodu wykonywanie usług wymaga ich zlecenia wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom. Złożoność technologiczna i specjalizacja wiążą się ze złożonością organizacyjną, co powoduje dodatkowe konsekwencje: rozszerzenie przestrzennego zasięgu oddziaływania. Wówczas usługa traci charakter lokalnej i podlega nadzorowi zarówno administracji rządowej jak i regionalnej. Zmieniają się na ogół także formy zarządzania (ingerencja administracji, spółki mieszane publiczno-prywatne).

Rosnąca złożoność i specjalizacja usług powoduje nie tylko rozszerzenie się zasięgu ich odbiorców, ale także specjalizowanie się kręgów odbiorców. W konsekwencji bywa, że przydatność takich usług dla lokalnego kręgu użytkowników nie jest oczywista.

Wymienione wyżej tendencje ewolucji usług publicznych (rozwój nowych form obsługi, rosnąca złożoność technologiczna i organizacyjna) powodują, że przedsiębiorstwa działające w tej sferze zaczynają stosować nową strategię: stowarzyszenia się, specjalizacji i monopolizacji całych dziedzin - od finansowania i opracowywania modelu organizacji, poprzez inwestycje, do świadczenia usług. Taka strategia oferowania "usług kompletnych" jest niezgodna z zasadą decentralizacji, ponieważ uniemożliwia utożsamianie się zbiorowości lokalnej z istniejącymi instytucjami świadczącymi usługi.

Obserwacja rozwoju i ewolucji lokalnych usług publicznych nasuwa także wniosek, że ich rozwój coraz bardziej związany jest z poziomem zamożności gminy.

Bardzo duże problemy z punktu widzenia minimum w tej dziedzinie mają gminy rolnicze, wyludniające się z powodu kryzysu rolnictwa jako działu gospodarki. Równie wielkie problemy natury finansowej występują w regionach o dominacji przestarzałych dziedzin przemysłu.

Zauważyć również można, że rozwój poszczególnych rodzajów usług nie jest równomierny. Niektóre z nich są już ogólnie dostępne (zaopatrzenie w wodę, dostawa energii elektrycznej), ale ich jakość nie jest jednakowa. Rozwój innych, dopiero zapoczątkowany, zależy w dużej mierze od tego, czy znajdują się w gestii państwa (zaopatrzenie w gaz, energię elektryczną, telefonia), dającego subwencje na inwestycje i bieżącą działalność, czy w gestii lokalnego samorządu z jego możliwościami finansowymi. Na kierunek rozwoju, w tym i formy organizacyjne, lokalnych usług publicznych w przyszłości wpłynie prawdopodobnie umacnianie się Wspólnoty Europejskiej: swobodny przepływ nie tylko towarów i usług, ale i konfrontacja różnych systemów zarządzania oraz wspólna polityka, ale równocześnie swobodne działanie międzynarodowych przedsiębiorstw w każdym z krajów, wprowadzających nowe technologie, nowe umiejętności, a także nowe wzory.