

Marcin Baron
Artur Ochojski
Adam Polko

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

USŁUGI PUBLICZNE W SAMORZĄDACH KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWEJ W WARUNKACH ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH – WYZWANIA WOBEC ILOŚCIOWYCH BADAŃ EKONOMICZNYCH

Wprowadzenie

Badania w zakresie zarządzania usługami publicznymi w samorządowym segmencie są prowadzone w różnej skali i jednocześnie mogą obejmować wiele różnych świadczeń/dziedzin sektora publicznego. Dotyczą one skoncentrowanych terytorialnie usług o znaczeniu lokalnym i obejmują pojedyncze gminy lub ich związki, ale także są realizowane w szerszym wymiarze i mogą stanowić porównania wewnątrzregionalne np. usług metropolitalnych¹. Inną kategorią badań są prace poświęcone analizom benchmarkowym², w których chętnie wykracza się poza obszar województwa, czy granice krajów, dając możliwość refleksji w zakresie potencjału, czy pozycji konkurencyjnej danej jednostki w zakresie oferty produktów i usług publicznych. W większości przypadków badania te mają charakter jakościowy lub łączą wiele kryteriów oceny, w tym głównie badania jakościowe.

Terytorialna specyfika świadczenia usług publicznych oraz kontekstowość tego procesu nie przeszkadza w podejmowaniu prób badania usług publicznych na gruncie ekonomii w ujęciu międzynarodowym.

¹ Zob. A. Klasik, F. Kuźnik, J. Biniecki, B. Szczupak, M. Baron, A. Ochojski: Studia prospektywne metropolitalnych usług publicznych w GOM. W: Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym. Red. J. Bondaruk. GIG, Katowice 2011.

² Zob. S. Barczyk, A. Ochojski: E-teams Method. Handbook on Co-operation Towards Effective Policy Making. Wydawnictwo AE, Katowice 2007.

Celem prezentowanego opracowania jest opis metodologii badania kosztów świadczenia usług publicznych w warunkach zmian demograficznych w przekroju Europy Środkowej. Aspekt zmian demograficznych akcentowany w ramach projektu ADAPT2DC³ stał się kanwą do koncentrowania się na kwestiach adaptacyjności rozwiązań możliwych do wskazania Komisji Europejskiej właśnie ze względu na badanie istotności jego relacji z kosztami organizowania usług publicznych. W praktyce oznaczało to oczekiwanie eksponujące przewagę ilościowych analiz ekonomicznych w przekrojach terytorialnym, dziedzinowym, ale także i innych. Realizacja prac ujawniła wiele barier implementacyjnych. Pogląd o bogatym wachlarzu ilościowych metod badawczych w tym zakresie, powszechnie spotykany w opracowaniach literaturowych oraz pracach eksperckich, potwierdził się, jednak należy stwierdzić, że owe metody badawcze koncentrują się przede wszystkim na analizach terytorialnie ograniczonych do jednostek wewnątrz jednego kraju/regionu, w dużej mierze dokumentowanych za pomocą lokalnych danych branżowych, często niepublikowanych w sposób powszechny.

Specyfika ekonomii usług publicznych i ich kontekstowość (vide: regulacje krajowe, kontekst polityczno-społeczny, presje technologiczne, trendy globalne) jest drugą barierą prowadzenia badań ekonomicznych usług świadczonych na poziomie lokalnym, choć niewątpliwie stanowi samo w sobie ciekawe wyzwanie analityczne. Badania takie są szczególnie wymagające i analitycznie zobowiązujące, gdyż kontekstowość jest nierozzerwalnie związana z charakterem przepływu środków finansowych.

Programując badanie przyjęto zatem, że w sposób naturalny celem utylitarnym powinno być wskazanie sposobów radzenia sobie w napotykanym trudnościach implementacyjnych, związanych z wdrażaniem metodyki analizy realizowanej w różnych systemach gromadzenia ilościowych danych na poziomach lokalnym, regionalnym i krajowym oraz w warunkach różnych systemów gospodarczych i trendów społeczno-technicznych.

1. Założenia badawcze

Podaż i popyt na usługi publiczne rządzą się innymi zasadami niż na usługi komercyjne. Usługi publiczne świadczone w warunkach lokalnych są przede wszystkim usługami przestrzennie „przypisanymi” do danego miejsca. Można zaryzykować tezę, że na sferę ekonomiczną usług, w sensie lokalizacyjnym,

³ ADAPT2DC to strategiczny projekt realizowany w ramach Programu Europa Środkowa, którego pełny tytuł brzmi: „Innowacyjne rozwiązania dla nowoczesnego zarządzania w wyludniających się regionach i miastach Europy Środkowej”. Zob. stronę projektu: www.adapt2dc.eu.

wpływają przede wszystkim cztery główne czynniki, tj.: liczba odbiorców, skala przestrzenna, rynki / oferta konkurencyjna i komplementarna oraz koszt jej wytworzenia/uprzystępnienia. Kwestią o diametralnym znaczeniu jest jednak to, że w świadczeniu usług publicznych, z założenia oferowanych jako dobro dostępne dla zbiorowości, napotyka się na wiele problemów związanych z zawodnością mechanizmów rynkowych. Powoduje to często, że cena końcowa dla odbiorcy nie odzwierciedla kosztu usługi. Warto zwrócić uwagę, że cena dla odbiorcy może oczywiście wynikać z zasad rynkowych kalkulacji kosztów. Niemniej jednak, ze względu na publiczny charakter dóbr, występowanie efektów zewnętrznych oraz powstawanie monopolu naturalnego może być także podyktowane swego rodzaju racjonalnością polityczną, czy też regulacją państwa, gdzie może dominować podejście maksymalizacji publicznej dostępności oferty dla możliwie największej grupy jej odbiorców. Niekoniecznie oznacza to darmowe usługi. Niemniej, mówiąc o kosztach świadczenia usługi, nie należy ceny tej usługi – wskazanej dla danego odbiorcy – traktować jako miernika ekonomicznego, a już z pewnością analizowanego w oderwaniu od kontekstu systemowego. Podobnie w badaniach porównawczych w skali nie tylko różnych jednostek europejskich, ale nawet w skali jednego województwa, trudno byłoby wnioskować o ekonomicznej racjonalności wydatków, analizując relację cena – ilość odbiorców.

Wobec postawionego problemu badawczego – wpływu procesu depopulacji i/lub starzenia się społeczności na koszty usług publicznych, należałoby zwrócić uwagę zarówno na stronę popytową, jak i podażową. Co ważne, przestrzenne przypisanie lokalnych usług publicznych powoduje, że hipoteza badawcza o znaczeniu liczby potencjalnych odbiorców i skali przestrzennej świadczenia oferty publicznej dla kosztów tej usługi jest istotna. Jednocześnie staje się oczywiste, że wielkość popytu ma inne znaczenie dla świadczącego usługi publiczne niż w przypadku podmiotów oferujących usługi komercyjne. Przykładowo, dostarczanie wody będzie się głównie ograniczać do odbiorcy lokalnego oraz może ulec zmianie w przypadku znacznego nasilenia się lub spadku ilości osób dodatkowo korzystających z usługi, np. turystów, przyjezdnych, czy też korzystających z pozostałych usług publicznych, takich jak choćby edukacja, czy ochrona zdrowia. Możliwość pozyskiwania nowych rynków odbiorców jest ograniczona, co może legitymizować, używając pewnego skrótowego myślowego, konieczność interwencji publicznej. Kolejną kwestią, jaka jawi się w kontekście relacji popyt na usługi i koszt, jest kategoria efektów zewnętrznych jakie dana usługa może generować. Zarówno jeśli chodzi o efekty pozytywne, jak i negatywne – zwiększające lub zmniejszające koszty dla odbiorcy lub też dla oferującego usługi.

W kontekście zmian popytu na usługi publiczne znaczenie ma także mikro-ekonomiczny rachunek kosztów, który jest wynikowy wobec ponoszonych kosztów stałych. Jest to szczególnie istotne dla infrastruktury sieciowej, której techniczne utrzymanie wymaga ich ponoszenia. Optymalizacja kosztów, w tym stosowanie nowych rozwiązań o charakterze organizacyjnym, prawnym, czy szerzej – działania naprawcze i adaptacyjne z wykorzystaniem narzędzi nowego zarządzania publicznego stanowią kolejny element decydujący o kosztach usługi w skali danej jednostki terytorialnej. Nie bez znaczenia dla lokalnych kosztów będą umowy partnerstwa publiczno-prywatnego, działania prywatyzacyjne, rozwiązania inwestycyjne typu *venture-capital*, uspołecznienie świadczenia usług i działalność pożytku publicznego itd.

W świetle powyższych refleksji, które w żadnej mierze nie wyczerpują bogatej i jednocześnie trudnej w analizach specyfiki zarządzania usługami publicznymi, można sądzić, że prace analityczne, komparatystyczne w skali międzynarodowej są dużym wyzwaniem. Efektywność jako pojęcie znane od dawna w ekonomii sektora publicznego⁴ jest w ostatnim czasie kategorią, po którą w badaniach ekonomii usług publicznych sięga się szczególnie chętnie. Z jednej strony jest to wynik coraz większej ograniczoności funduszy, jakimi dysponują gminy, z drugiej strony pojawiają się pytania o wyniki działań i możliwość zarządzania nimi w sektorze publicznym⁵. Odejście od „czystej” kategorii kosztu w badaniach na rzecz wskazywania efektywności technicznej, finansowej i infrastrukturalnej jest zasadnym podejściem, choć i tu pojawia się wiele trudności metodycznych oceny przedsięwzięć publicznych, dzięki którym usługi są oferowane⁶. Zresztą badań w zakresie oddziaływania procesów wyludniania się na koszty świadczenia usług publicznych prowadzono wiele. Warto tu przytoczyć chociażby prace M. Herrala i innych, gdzie aspekty organizacyjne i zarządcze są przedmiotem analizy efektywności procesu świadczenia usług wodnych w Finlandii. Wykazano, stosując modele DEA, że spółki będące własnością gmin są bardziej efektywne w zarządzaniu tego typu usługami⁷. F. Passari i inni⁸ analizują z kolei relację kosztów usługi gospodarki dotyczącej wywozu i utylizacji nie-

⁴ Zob. V. Ostrom, E. Ostrom: *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*. „Public Administration Review” 1971, 31(2).

⁵ Ciekawe badania prezentują: N. Rogge, S. De Jaeger: *Evaluating the Efficiency of Municipalities in Collecting and Processing Municipal Solid Waste: A Shared input DEA-model*. „Waste Management” 2012, 32, s. 1968-1978.

⁶ Zob. A. Drobniak: *Podstawy oceny projektów publicznych*. Wydawnictwo AE, Katowice 2008.

⁷ M.E. Herrala, H. Huotari, H.J.O. Haapasalo: *Governance of Finnish Waterworks e A DEA Comparison of Selected Models*. „Utilities Policy” 2012, 20, s. 64-70.

⁸ F. Passari, I. Vassura, F. Monti, L. Morselli, B. Villani: *Indicators of Waste Management Efficiency Related to Different Territorial Conditions*. „Waste Management” 2011, Vol. 32, Iss. 4, s. 785-792.

czystości komunalnych w związku z gęstością zaludnienia. Udowadniają, że w obszarach mniej ludnych koszty te są wyższe. Podobnie ciekawe jest opracowanie T. Büttner, gdzie pokazuje się, korzystając z modeli ekonometrycznych, że koszty są silnie powiązane z populacją, w tym sensie, że 100% wzrost populacji na danym obszarze skutkuje 6% spadkiem wydatków publicznych, nie dając jednak informacji o zmianie wydatków po stronie odbiorcy⁹. Co ciekawe, w pracy uznawanej za klasyczne opracowanie dotyczące relacji koszty usług publicznych – liczba ludności, H. Ladd¹⁰ wskazuje, że skala niekoniecznie musi oznaczać spadek kosztu. Dowodzi ona, że liczba ludności (a w zasadzie gęstość zaludnienia) przy wielkości 125 os./milę kwadratową generuje dla usługi bezpieczeństwa publicznego niemal taki sam koszt jak dla 750 osób. Koszt ten jednak znacząco wzrasta przy gęstości zaludnienia rzędu ponad 1000 osób. Już te kilka przykładów uzmysławia, że problematyka badań kosztów wymaga podjęcia próby bardziej systemowego podejścia do ekonomii lokalnych usług publicznych w kontekście zmian demograficznych.

Można więc przyjąć, że dla kompleksowej oceny wpływu procesów depopulacyjnych, a szerzej – zmian popytu, idealnym byłoby analizować koszty świadczenia i organizowania usług publicznych zarówno w ujęciu całkowitego wydatku publicznego, jak i kosztu ponoszonego przez użytkownika. Oczywiście w określonych sytuacjach, nawet łącznie, podejścia te nie dają pełnego obrazu, jednak pozwalają na przybliżoną ocenę relacji popytowo-podażowych.

Ponadto analiza kosztów w skali Europy Środkowej nie może obejmować prostego porównania cen usług publicznych, ponieważ świadczenia te znajdują się pod wpływem wielu kontekstowych czynników o wewnętrznym i zewnętrznym charakterze, co wymagałoby standaryzacji zmiennych. Zadanie to jest prawie niemożliwe ze względu na zmienność oddziaływań, przede wszystkim zewnętrznych. Analiza taka musi uwzględniać specyfikę techniczną, odmienność infrastruktury sieciowej od infrastruktury społecznej, a także wewnętrzne zróżnicowania dla tych dwóch typów.

Efekty uprzystępnienia oferty publicznych usług powinny być także częścią analizy. Chodzi tu głównie o porównywalność standardu usług.

Wreszcie, mając na uwadze procesy inwestycyjne oraz działania wyrównawcze polityki spójności, wydaje się, że obserwowanie zmian w samorządowym segmen-

⁹ T. Büttner, R. Schwager, D. Stegarescu: Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, Centre for European Economic Research, Discussion Paper No. 04-18.

¹⁰ H.F. Ladd: Population Growth, Density and the Cost of Providing Public Services. „Urban Studies” 1992, Vol. 29, No. 2, s. 273-295.

cie sektora publicznego powinno uwzględniać okres minimum kilku lat, a idealnie byłoby, gdyby był to okres, w którym średnio rzecz biorąc przypadało najwięcej alokacji inwestycyjnych w krajach Europy Środkowej, tj. po 2000 r. Wydaje się, że specyfika usług publicznych świadczonych w samorządach wymusza konieczność prowadzenia obserwacji na poziomie LAU2, a w ostateczności NUTS3¹¹.

2. Model badania a możliwości jego wdrożenia

Kształtowanie modelu badania podjętego w ramach projektu ADAPT2DC miało charakter kaskadowy, co wynikało z trudności wdrożeniowych napotykanym na kolejnych etapach prac. W pierwszej kolejności dokonano próby przeprowadzenia analizy z wykorzystaniem oficjalnych danych statystycznych udostępnianych przez Eurostat¹². Podejście to wydawało się naturalnym, gdyż zestaw bazowych danych uzgodnionych według jednego standardu byłby najlepszym z możliwych, mając na uwadze oczekiwanie co do uzyskania informacji porównywalnych w przekroju wszystkich regionów NUTS2 lub podregionów NUTS3 Europy Środkowej¹³. Dostępność na poziomie regionalnym i subregionalnym potrzebnych danych została zweryfikowana w okresie od grudnia 2011 r. do stycznia 2012 r., ze szczególnym uwzględnieniem aspektów:

- a) użyteczności danych do dokonania analizy kontekstowej (dane gospodarcze i społeczne determinujące procesy kurczenia się regionów lub przyrastania ich liczby ludności);
- b) użyteczności danych do opisu ekonomiki sektorów analizowanych w projekcie (dane o infrastrukturze i usługach, w tym o kosztach ich dostarczenia);
- c) użyteczności danych do tworzenia rekomendacji w zakresie zmian w zarządzaniu usługami publicznymi (dane dotyczące jakości, dostępności, atrakcyjności usług i form organizacyjnych ich świadczenia).

Jak można wnioskować z wcześniejszych opisów, najważniejszym z powyższych w perspektywie badania był aspekt „b”. Niestety szczegółowy przegląd baz danych Eurostat wykazał, że część danych, które byłyby interesujące dostępnych jest jedynie na poziomie krajowym, co uniemożliwia dokonanie porównań w skali regionalnej bądź lokalnej. Wielu z pożądanych danych dotyczą-

¹¹ Zgodnie z Klasyfikacją Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych LAU2 odnosi się do poziomu lokalnego (Local Administrative Unit), zaś NUTS3 odnosi się do poziomu subregionalnego.

¹² <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

¹³ Należy przy tym pamiętać, że w różnych krajach Europy Środkowej różny jest status jednostek NUTS2 i NUTS3 – przykładowo w Polsce regiony samorządowe stanowią jednostki NUTS2, podczas gdy w Republice Czeskiej są one zazwyczaj jednostkami NUTS3.

cych usług publicznych się natomiast nie gromadzi lub nie upublicznia. W szczególności stwierdzono, że:

- w obszarze zainteresowań prezentowanego badania dostępność danych na poziomie NUTS3 jest ograniczona do regionalnej statystyki makroekonomicznej (tzw. w Polsce rachunków regionalnych) i demograficznej;
- dane dotyczące usług publicznych są podawane na poziomach NUTS0-NUTS2, a dodatkowo większość z nich odnosi się do parametrów technicznych infrastruktury, a nie do warstwy ekonomicznej;
- dane dotyczące kosztów infrastruktury i dostarczania usług publicznych są co najwyżej prezentowane w układach krajowych i to jedynie w wybranych kategoriach;
- relatywnie najwięcej dostępnych danych odnosi się do obszarów: zabezpieczenia społecznego, edukacji i zdrowia;
- dostępne zbiory danych opisują sytuację od lat 80. XX w. po 2010 r. – jednakże kompletność szeregów czasowych jest różna w zależności od zestawów danych i kategorii NUTS¹⁴.

Opisany powyżej brak danych szczegółowych uniemożliwiających dokonanie opisu w przekroju regionów europejskich wskazuje na istnienie poważnego wyzwania informacyjnego, przed jakim stoją instytucje Unii Europejskiej. Z jednej strony na poziomie unijnym podejmuje się próby prowadzenia polityki ukierunkowanej na adaptację systemów świadczenia usług publicznych do zmieniającej się sytuacji demograficznej, z drugiej jednak strony zostało zaniebane gromadzenie danych na ten temat.

Mając to na uwadze, w drugim etapie modelowania badania dokonano próby uzgodnienia danych gromadzonych i upublicznianych na poziomie krajowym w państwach Europy Środkowej. Z udziałem partnerów z innych krajów przeprowadzono krzyżową analizę dostępności i porównywalności danych gromadzonych przez krajowe urzędy statystyczne oraz w innych repozytoriach władz rządowych lub samorządowych. W tym celu opracowano wytyczne metodyczne i wzorcowe formularze arkusza kalkulacyjnego odnoszące się do perspektywy czasowej 1995 r. oraz lat 2000-2010, a także perspektywy terytorialnej NUTS3. Założono zebranie porównywalnych danych o czynnikach popytowych i podaźowych kształtujących koszty dostarczania usług publicznych dla regionów w: Austrii, Czechach, Niem-

¹⁴ Zestawienia tych oraz kolejnych prezentowanych w niniejszym artykule wyników kwerend zawarto w: M. Baron, A. Ochojski, A. Polko: Output 3.1.2. Collection of socioeconomic background data; Output 3.2.2. Collection of infrastructure and service costs information; Output 3.2.3 Analysis of spatial distribution of information from 3.2.2; Status documentation; raport projektu ADAPT2DC New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2013.

Czech, Polsce, Słowenii, we Włoszech, na Słowacji i Węgrzech. Niemniej wyników nie uzyskano dla Austrii i Słowacji. Dokładnie rzecz biorąc, wychodząc od dostępnych danych polskich, podjęto próbę dokonania uzgodnień w kategoriach:

- analiza porównawcza wskaźników dotyczących usług oraz ich infrastruktury: gospodarka mieszkaniowa;
- analiza porównawcza wskaźników dotyczących usług oraz ich infrastruktury: gospodarka wodno-ściekowa;
- analiza porównawcza wskaźników dotyczących usług oraz ich infrastruktury: transport publiczny o znaczeniu lokalnym i regionalnym;
- analiza porównawcza wskaźników dotyczących usług oraz ich infrastruktury: zagospodarowanie odpadów;
- analiza porównawcza wskaźników dotyczących usług oraz ich infrastruktury: edukacja powszechna;
- analiza porównawcza wskaźników dotyczących usług oraz ich infrastruktury: powszechna opieka zdrowotna;
- analiza porównawcza wskaźników dotyczących usług oraz ich infrastruktury: opieka społeczna;
- analiza porównawcza wskaźników dotyczących kontekstu kurczenia się regionów lub wzrostu liczby populacji oraz wskaźników suburbanizacji.

Wspomniane powyżej, opracowane przez autorów niniejszego artykułu, wytyczne i formularze zostały wykorzystane przez konsorcjantów projektu ADAPT2DC w okresie od marca do maja 2012 r. dla szczegółowej analizy informacji dostępnych w poszczególnych krajach w opracowaniach przekrojowych i sektorowych. Wyniki analizy krzyżowej przeprowadzonej względem danych regionalnych na poziomie wcześniej wymienionych sześciu krajów Europy Środkowej wykazały, że:

- istnieje pewna grupa danych opisujących koszty świadczenia usług publicznych oraz utrzymania i rozwoju infrastruktury, które są dostępne w statystykach krajowych na różnych poziomach agregacji przestrzennej, w tym na poziomach lokalnych (tzw. LAU);
- krajowe podejścia do gromadzenia tego rodzaju danych są różne – ogólnie rzecz biorąc każdorazowo dla zweryfikowanej grupy 6 państw można zdobyć zbliżone pakiety danych w maksimum 2-3 krajach;
- zakres czasowy dostępnych danych gromadzonych w systemach krajowych nie zawsze jest równy;
- krajowe metodyki gromadzenia i agregowania danych różnią się lub mogą się różnić – nawet w sytuacjach, w których nazwy pakietów danych lub wskaźników są zbieżne.

W praktyce oznacza to, że za niemożliwe należało uznać wykorzystanie danych pochodzących z krajowych systemów statystycznych i podobnych repozytoriów jako podstawy wnioskowania porównawczego o naturze ekonomicznego wymiaru świadczenia usług publicznych w regionach Europy Środkowej. W konsekwencji w czerwcu 2012 r. dokonano przeglądu raportów branżowych, dokumentów programowych itp. publikowanych w krajach Europy Środkowej. Działanie to pozwoliło na znalezienie ciekawych, specyficznych opisów studiów przypadku bądź branżowych porównań o zakresie krajowym lub regionalnym. W dalszym ciągu nie udało się jednak na jego podstawie znaleźć materiału empirycznego, który mógłby posłużyć do porównań przekrojowych.

W konsekwencji podjęto kolejną próbę adaptacji metody – tak, by doprowadzić do zebrania oczekiwanych danych. Zaproponowano podejście alternatywne, opierające się na wykorzystaniu baz danych informacji gospodarczej zawierających zapisy sprawozdań finansowych podmiotów z sektora gospodarki. Wcześniej metodę podobną zastosowano w badaniach OECD. W raporcie tej organizacji zapisano: oficjalne statystyki tradycyjnie skupiają się na wskaźnikach makro, szczególnie w kontekście międzynarodowym – jednak wraz z tym, jak gospodarka staje się bardziej: globalna, złożona i zróżnicowana, kompleksowe i wysokiej jakości dane mikro jawią się jako ważne narzędzia w podejmowaniu decyzji opierających się na dowodach (*evidence-based*). W OECD podkreśla się, że wraz ze wzrostem mocy obliczeniowej oraz skali dostępnych zbiorów rosną możliwości rzetelnego wykorzystania danych mikro¹⁵.

Zaproponowany przez autorów kolejny etap prac polega na obróbce statystycznej ok. 400 000 rekordów bazodanowych pobranych dla wybranych podmiotów z Europy Środkowej w wyselekcjonowanych kodach działalności NACE¹⁶. Podmioty przypisane do jednostek terytorialnych NUTS3, poddano analizie ze względu na przychody operacyjne, koszty wytworzenia produktów i usług sprzedanych, zyskowość oraz klasyczne wskaźniki analizy finansowej, jak np. ROE, ROA, EBIDTA. Zadanie to okazało się nader czaso- i pracochłonne przez wzgląd

¹⁵ S.P. Ribeiro, S. Menghinello, K.D. Backer: The OECD ORBIS Database Responding to the Need for Firm-Level Micro-Data in the OECD. OECD Statistics Working Papers 2010/01.

¹⁶ Tj. NACE: 8610 – Hospital activities, 8621 – General medical practice activities, 8622 – Specialist medical practice activities, 8710 – Residential nursing care activities, 8720 – Residential care activities for mental retardation, mental health and substance abuse, 8730 – Residential care activities for the elderly and disabled, 8790 – Other residential care activities, 8810 – Social work activities without accommodation for the elderly and disabled, 8891 – Child day-care activities, 8899 – Other social work activities without accommodation, 6820 – Renting and operating of own or leased real estate, 6832 – Management of real estate on a fee or contract basis, 4931 – Urban and suburban passenger land transport, 4939 – Other passenger land transport, 4211 – Construction of roads and motorways, 3600 – Water collection, treatment and supply, 3700 – Sewerage.

na konieczność rzetelnego przygotowania relacyjnej bazy danych importowanej z systemu informacji gospodarczej, w tym usunięcia rekordów podmiotów niespełniających kryteriów badania. Pomimo że obserwacje te dały możliwości poznania pewnych trendów w zakresie zmiany wielkości kosztów w regionach, są to wciąż estymacje przybliżone. Po pierwsze metodyka zbierania mikrodanych operatorów i wykonawców usług publicznych jest obciążona ryzykiem wyłączenia z bazy znaczących podmiotów na poziomie udostępniającego dane¹⁷. Po drugie, mimo że klasyfikacje działalności gospodarczej (NACE, SIC, czy inne) są powszechnie uznane, to jednak pojawiają się wątpliwości co do wyłączności podanego zakresu prowadzonej działalności i jego znaczenia dla wartości finansowych danej jednostki. Wreszcie, trudność analizowania pozyskanych danych dotyczy kwestii interpretacji wielkości obserwowanych w szeregach czasowych. Chodzi tu przede wszystkim o zróżnicowaną dostępność danych o firmach i jednostkach publicznych w okresach poddanych badaniu. Reasumując, bazy te dają znacznie większe możliwości analityczne niżli statystyka publiczna, jednak pomimo pożądanego waloru naukowego – standaryzacji danych ekonomicznych – dostępność tych danych stanowi nadal ograniczenie dla tego typu badań.

Podsumowanie

Przebieg opisywanego badania wykazuje jak znacząca jest wciąż rozbieżność między oczekiwaniami instytucji prowadzących politykę na poziomie europejskim a możliwościami zapewnienia danych, które dawałyby możliwość realizacji polityki opierającej się na dowodach (*evidence-based policy*). Dziedzina lokalnych i regionalnych usług publicznych okazała się interesującym polem obserwacji. Na jej przykładzie można wykazać, że europejski proces uzgadniania i gromadzenia danych statystycznych, choć rozbudowany, wciąż nie objął wielu ważnych dla wspólnoty obszarów rozwoju społecznego i gospodarczego. Jednocześnie wykazano, że niesystemowe próby uzyskania porównywalnych danych są obciążone ryzykiem błędu, które ma swe źródło zarówno w naturze krajowych systemów statystycznych, jak i w wielu krajowych czynnikach kontekstualnych warunkujących świadczenie usług publicznych¹⁸.

¹⁷ Baza ta jest stale poszerzana i aktualizowana oraz zawiera w aktualnej postaci łącznie ok. 20 mln rekordów o jednostkach w krajach europejskich.

¹⁸ Na temat uwarunkowań kontekstualnych więcej w: M. Baron, A. Ochojski, A. Polko: Report on Cross Analysis of Infrastructure and Service Costs; Raport Projektu ADAPT2DC: New Innovative Solutions to Adapt Governance and Management of Public Infrastructures to Demographic Change. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2013.

Konieczne staje się więc poszukiwanie alternatywnych parametrów ilościowych opisujących szeroko rozumiany sektor gospodarki komunalnej w skali międzynarodowej (np. Europy Środkowej), jak również rodzi się pytanie, czy aby w tej skali za jedyne podejście, które jest w stanie zagwarantować kompleksowy obraz jest to o charakterze jakościowym, którego podstawową częścią jest pogłębiona analiza kontekstowa procesów zarządzania usługami publicznymi wraz ze studiami przypadku.

Literatura

- Barczyk S., Ochojski A.: E-teams Method. Handbook on Co-operation Towards Effective Policy Making. Wydawnictwo AE, Katowice 2007.
- Baron M., Ochojski A., Polko A.: Output 3.1.2. Collection of Socioeconomic Background Data; Output 3.2.2. Collection of infrastructure and service costs information; Output 3.2.3 Analysis of spatial distribution of information from 3.2.2; Status documentation; Raport projektu ADAPT2DC New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2013.
- Baron M., Ochojski A., Polko A.: Report on Cross analysis of infrastructure and service costs; raport projektu ADAPT2DC New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2013.
- Büttner T., Schwager R., Stegarescu D.: Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, Centre for European Economic Research, Discussion Paper No. 04-18.
- Drobniak A.: Podstawy oceny projektów publicznych. Wydawnictwo AE, Katowice 2008.
- Herrala M.E., Huotari H., Haapasalo H.J.O.: Governance of Finnish Waterworks e A DEA Comparison of Selected Models. „Utilities Policy” 2012, 20.
- Klasik A., Kuźnik F., Biniński J., Szczupak B., Baron M., Ochojski A.: Studia prospektywne metropolitalnych usług publicznych w GOM. W: Wizja przyszłości metropolitalnych usług publicznych w Górnośląskim Obszarze Metropolitalnym. Red. J. Bondaruk. GIG, Katowice 2011.
- Ladd H.F.: Population Growth, Density and the Cost of Providing Public Services. „Urban Studies” 1992, Vol. 29, No. 2.
- Ostrom V., Ostrom E.: Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. „Public Administration Review” 1971, 31(2).
- Passari F., Vassura I., Monti F., Morselli L., Villani B.: Indicators of Waste Management Efficiency Related to Different Territorial Conditions. „Waste Management” 2011, Vol. 32, Iss. 4.

Ribeiro S.P., Menghinello S., Backer K.D.: The OECD ORBIS Database Responding to the Need for Firm-Level Micro-Data in the OECD. OECD Statistics Working Papers 2010/01.

Rogge N., De Jaeger S.: Evaluating the Efficiency of Municipalities in Collecting and Processing Municipal Solid Waste: A Shared input DEA-model. „Waste Management” 2012, 32.

**PUBLIC SERVICES AND SELF-GOVERNMENTS OF CENTRAL
EUROPE IN A PERSPECTIVE OF DEMOGRAPHIC CHANGE
– CHALLENGES OF QUANTITATIVE ECONOMIC RESEARCH**

Summary

Demographic pressures across Central Europe strongly impact the public service sector in regions and municipalities. Setting the evidence-based systems that would support policy making in this context are of a great importance for all levels of governance, from the EU institutions to local governments. The paper presents a methodological approach to comparative studies concerning economics of public service (social care, healthcare, housing, public transport, roads, water and sewage treatment) in Central Europe. Several known approaches to this kind of studies fail due to different contextual and statistical systems. Alternative approach, based upon microeconomic data is proposed.