

Alojzy Zalewski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

PRYWATYZACJA JAKO INSTRUMENT POPRAWY EFEKTYWNOŚCI GOSPODARKI GMINY

1. Wstęp

Ocena prywatyzacji zależy w dużym stopniu od poglądów na gospodarkę wyznawanych przez różnych autorów. Dla wyznawców neoliberalnej doktryny ekonomicznej prywatna własność jest aksjomatycznie bardziej efektywna niż własność publiczna, dlatego ich zdaniem prywatyzacja przyczynia się do poprawy efektywności gospodarki. Wyznawcy nurtu interwencjonistycznego w teorii ekonomii i polityce gospodarczej uważają prywatną formę własności za niewłaściwą do prowadzenia tych rodzajów działalności, których celem nie jest zysk, lecz interes społeczny. Racjonalna ocena prywatyzacji wymaga jednak innego podejścia, eliminującego skrajności, a opierającego się na analizie społecznych kosztów i korzyści, której wynik powinien stanowić podstawę do podejmowania decyzji w tym zakresie.

Oceny prywatyzacji są dokonywane w praktyce na podstawie wyników osiąganych przez sprywatyzowane przedsiębiorstwo przed i po prywatyzacji lub przez porównanie do odpowiednich przedsiębiorstw prywatnych. Taka ocena ma charakter mikroekonomiczny i ogranicza się tylko do wyników finansowych uzyskiwanych przez sprywatyzowane przedsiębiorstwa, a pomija koszty i korzyści społeczne. Dlatego też nie powinna być stosowana w wypadku podmiotów gminnych. W związku z tym w opracowaniu podejmuję próbę analizy i oceny uwarunkowań efektywnej prywatyzacji usług publicznych świadczonych przez gminę.

2. Forma własności a efektywność gospodarowania

Kontrowersje wokół prywatyzacji są wyrazem różnic poglądów na rolę państwa (rządu) w gospodarce. Jej zwolennicy uważają państwo za zbędny i kosztowny element obciążający skądinąd efektywny system gospodarczy, natomiast krytycy uważają państwo za głównego aktora w tym systemie, w którym efektywność może być tylko jednym z wielu celów. Zdaniem Goodmana i Lovemana istnieje trzecia perspektywa: problemem nie jest forma własności (prywatna czy publiczna), lecz warunki, w jakich menedżerowie będą bardziej skłonni działać w interesie publicznym. Najbardziej liczy się bowiem odpowiedzialność menedżerów za realizację interesu publicznego, a nie forma własności. Wymienieni autorzy dochodzą do następujących wniosków:

1. Ani publiczni, ani prywatni menedżerowie nie będą zawsze działać w najlepszym interesie udziałowców/interesariuszy. Prywatyzacja będzie efektywna tylko wtedy, kiedy prywatni menedżerowie będą mieli bodźce do działania w interesie publicznym, które obejmują efektywność, ale nie ograniczają się do niej.

2. Zysk i interes publiczny najlepiej współgrają w warunkach, gdy prywatyzowane usługi czy przedsiębiorstwa znajdują się na rynku konkurencyjnym. To właśnie konkurencja ze strony innych firm dyscyplinuje zachowanie menedżerów.

3. Kiedy te warunki nie są spełnione, konieczne będzie dalsze zaangażowanie władz publicznych, ponieważ zwykła zmiana własności z publicznej na prywatną nie przyniesie obniżki kosztów lub poprawy jakości usług [3, s. 535].

Analizy porównawcze wyników działalności przedsiębiorstw publicznych i prywatnych nie przynoszą również jednoznacznych odpowiedzi dotyczących wyższości jednej formy własności nad drugą. Shirley i Walsh przeprowadzili analizę 52 badań dotyczących wyników przedsiębiorstw prywatnych i publicznych, przeprowadzonych w latach 1971-1999, obejmujących kraje rozwijające się i kraje rozwinięte, podobne przedsiębiorstwa prywatne i publiczne, dokonujące porównania sytuacji przed i po prywatyzacji w różnym otoczeniu konkurencyjnym. Wyniki 32 z nich wykazały wyższą efektywność przedsiębiorstw prywatnych i sprywatyzowanych niż firm publicznych. Piętnaście omawianych badań nie doprowadziło do stwierdzenia wyraźnej zależności między formą własności i wynikami działalności, lecz do wniosku o niejednoznaczności tej relacji. W pozostałych 5 wyniki działalności firm publicznych okazały się lepsze niż w prywatnych. Podobnie niejednoznaczne wyniki wyłaniają się z 31 badań porównawczych firm prywatnych i publicznych działających w tym samym sektorze przemysłu. Osiemnaście z nich stwierdza lepsze wyniki firm prywatnych, osiem – daje mieszane rezultaty, a pięć wykazuje wyższość firm publicznych.

Porównując wyniki działalności w różnych warunkach rynkowych, wymienieni autorzy wyodrębnili 16 studiów dotyczących przedsiębiorstw publicznych i prywatnych działających na rynkach konkurencyjnych. W tych warunkach 11 przedsiębiorstw prywatnych było bardziej efektywne niż publiczne, a pięć przedsię-

biorstw nie wykazało żadnej różnicy między uzyskiwanymi przez nie wynikami. Przewaga własności prywatnej jest jednak mniej wyraźna na rynkach monopolistycznych: sześć badań potwierdza wyższą efektywność firm prywatnych, pięć przyniosło neutralne rezultaty, a pięć potwierdziło wyższą efektywność przedsiębiorstw publicznych [6, s. 124-125].

Wyniki innych badań w tym zakresie są podobne. Vickers i Yarrow stwierdzają, że „mimo wszystkich teoretycznych korzyści przypisywanych własności prywatnej, dowody są raczej mieszane i nie pozwalają na wyraźne potwierdzenie jej wyższości (nad własnością publiczną) z punktu widzenia efektywności kosztowej” [14, s. 40].

Wyniki badań zależności między formą własności i efektywnością przedsiębiorstw nie pozwalają na rozstrzygnięcie teoretycznych kontrowersji w tym zakresie. Na ich podstawie można jedynie stwierdzić, że firmy prywatne uzyskują relatywnie lepsze wyniki na rynkach konkurencyjnych niż na rynkach monopolistycznych.

3. Ocena oddziaływania prywatyzacji na efektywność gospodarki

Jednym z najważniejszych celów prywatyzacji jest poprawa efektywności gospodarki, choć nie bez znaczenia są również dochody z prywatyzacji, a także jej stymulujący wpływ na pozyskiwanie inwestorów zagranicznych, co ma istotne znaczenie w krajach rozwijających się oraz w krajach przechodzących transformację. Ze względu na zakres opracowania poniższe rozważania zostaną ograniczone do analizy wpływu prywatyzacji na efektywność gospodarki. Do jej przeprowadzenia zostanie wykorzystana koncepcja nadwyżki konsumenta, która jest określoną miarą korzyści społecznych. Dla uproszczenia rozważań przyjmuję założenie, że cena jest równa kosztowi jednostkowemu, równemu kosztowi przeciętnemu i kosztowi krańcowemu, oraz obejmuje zysk normalny.

Do przeprowadzenia zamierzonej analizy zostaną wykorzystane 4 poniższe warianty zachowania przedsiębiorstwa po sprywatyzowaniu:

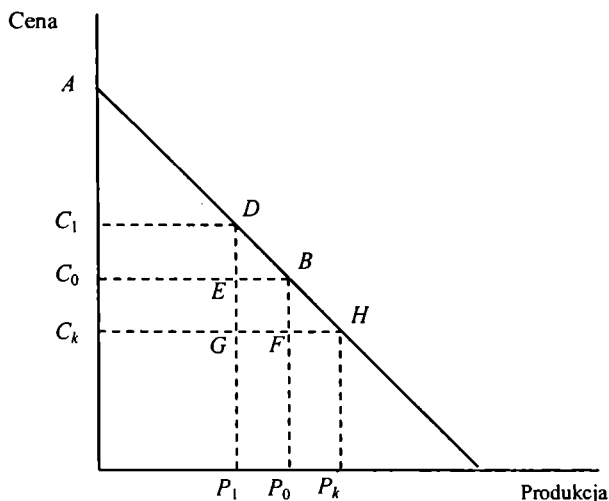
- 1) przedsiębiorstwo podwyższa cenę z C_0 do C_1 ,
- 2) przedsiębiorstwo obniża koszt z C_0 do C_k ,
- 3) przedsiębiorstwo podwyższa cenę z C_0 do C_1 i obniża koszt z C_0 do C_k ,
- 4) przedsiębiorstwo obniża koszt i cenę z C_0 do C_k .

Powyższe warianty decyzji przedsiębiorstwa po jego sprywatyzowaniu ilustruje rys. 1.

Podwyżka ceny z C_0 do C_1 zwiększa zysk przedsiębiorstwa o C_0EDC_1 i przynosi stratę społeczną DBE spowodowaną zmniejszeniem produkcji z P_0 do P_1 . Wskutek tego nadwyżka konsumentów zmniejsza się o C_0BDC_1 .

Obniżka kosztu z C_0 do C_k przy nie zmienionej cenie C_0 zwiększa tylko zysk przedsiębiorstwa o C_kFBC_0 , a nie ma wpływu na nadwyżkę konsumentów.

Podwyżka ceny z C_0 do C_1 i obniżka kosztu z C_0 do C_k zwiększa zysk przedsiębiorstwa o C_kGDC_1 i przynosi stratę społeczną DBE oraz zmniejsza nadwyżkę konsumentów o C_0BDC_1 .



Rys. 1. Wpływ decyzji przedsiębiorstwa na zysk i nadwyżkę konsumentów

Źródło: adaptacja do potrzeb niniejszej analizy rys. 7 z opracowania [8, s. 112].

Zmniejszenie kosztu z C_0 do C_k , prowadzące do obniżki ceny do C_k , przyczynia się do zwiększenia produkcji z P_0 do P_k i nadwyżki konsumentów o C_kHBC_0 oraz zmniejszenia zysku przedsiębiorstwa o C_kFBC_0 . W tym przypadku wzrost nadwyżki konsumentów jest większy od spadku zysku przedsiębiorstwa, dzięki temu korzyści społeczne netto zwiększają się o FHB .

Powyższa analiza ma charakter formalny i trzeba ją przenieść do sfery realnej, aby można było przedstawić rzeczywiste oddziaływanie prywatyzacji na gospodarkę, które dokonuje się poprzez efekty dwójakiego rodzaju: bezpośrednie i pośrednie. Efekty bezpośrednie są związane ze zmianami sytuacji finansowej sprywatyzowanych przedsiębiorstw oraz nabywców wytwarzanych przez nie produktów i usług. Efekty pośrednie zaś są indukowane powyższymi zmianami sytuacji finansowej producentów i konsumentów.

W literaturze przedmiotu przeważają oceny bezpośrednich efektów prywatyzacji, a zwłaszcza jej wpływu na efektywność sprywatyzowanych firm, ich zachowania inwestycyjne i konkurencję. Można w niej znaleźć również opracowania poświęcone ocenie oddziaływania prywatyzacji na konsumentów [13], a także ocenie efektów makroekonomicznych [6; 8] oraz analizie kosztów i korzyści [5]. Poniższa analiza obejmuje efekty bezpośrednie i efekty pośrednie prywatyzacji. Zostanie

przeprowadzona w układzie omówionych 4 wariantów zachowań sprywatyzowanych firm i ograniczy się przede wszystkim do przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Zostaną w niej wykorzystane głównie doświadczenia brytyjskie.

Prywatyzacja przedsiębiorstwa zmienia nie tylko formę jego własności, ale także, co się z nią wiąże, cel działalności, którym przestaje być interes publiczny (zaspokajanie określonych potrzeb społecznych), a staje się interes prywatny – maksymalizacja zysku. Zmiana celu działania przedsiębiorstwa jest naturalną konsekwencją zmiany formy jego własności, ponieważ właściciel prywatny dąży do uzyskania jak najwyższego dochodu z zainwestowanego kapitału na zakup akcji. W związku z tym po sprywatyzowaniu przedsiębiorstw użyteczności publicznej mamy przeważnie do czynienia z podwyżką opłat za świadczone przez nie usługi.

Prywatyzacja przynosi określone wpływy do budżetu państwa lub gminy ze sprzedaży akcji lub udziałów, a ich nabywcy uzyskują prawo własności prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Opłaty za usługi przedsiębiorstw użyteczności publicznej przed ich prywatyzacją były najczęściej na poziomie nie zapewniającym odpowiedniego zwrotu z zainwestowanego kapitału. Było to najczęściej uzasadnieniem dla podwyżek opłat za usługi sprywatyzowanych przedsiębiorstw.

Podwyżka opłat za usługi omawianych przedsiębiorstw przyczynia się z jednej strony do poprawy sytuacji finansowej, z drugiej zaś do zwiększania wydatków na te usługi przez ich użytkowników: gospodarstwa domowe, inne firmy i instytucje (nie nastawione na zysk, świadczące usługi społeczne). Ten wzrost wydatków ma poważne reperkusje ekonomiczne i społeczne. Zwiększa bowiem koszty utrzymania ludności, koszty produkcji dóbr i usług oraz koszty świadczenia usług społecznych.

Wzrost kosztów funkcjonowania wymienionych grup podmiotów powoduje ich określone reakcje dostosowawcze zmierzające do zminimalizowania skutków podwyżek opłat za wodę i energię (elektryczną, ciepłą i gaz). Pierwszą ich reakcją będzie zmniejszenie zużycia, które ze względu na powszechność wykorzystania wody i energii jest bardzo ograniczone. Wskutek tego gospodarstwa domowe ograniczą wydatki na zakup innych dóbr i usług, co zmniejszy popyt w gospodarce. Wzrost kosztów produkcji dóbr i usług przedsiębiorstwa będą starały się przerzucić na konsumentów przez odpowiednie podwyżki cen, co będzie pobudzać tendencje inflacyjne w gospodarce. Jeżeli zaś nie uda im się podwyższyć cen, to pogorszy się ich sytuacja finansowa, co wpłynie negatywnie na ich pozycję rynkową i możliwości rozwoju. Natomiast wzrost kosztów usług społecznych spowoduje zwiększenie dotacji do tych usług lub pogorszenie ich jakości i zmniejszenie dostępności.

Podwyżki opłat za usługi użyteczności publicznej przyczyniają się głównie do poprawy wyników finansowych świadczących je przedsiębiorstw. Ich efekty systemowe są przeważnie negatywne. Wprawdzie powodują one racjonalizację zużycia tych usług, ale nie leży ona w interesie przedsiębiorstw użyteczności publicznej, ponieważ zmniejsza ich zysk i staje się przyczyną kolejnych podwyżek opłat. Takie zachowania omawianych przedsiębiorstw pozbawiają osoby korzystające z

ich usług korzyści wynikających z racjonalizacji zużycia wody i energii i stwarzają antybodźce do poprawy efektywności gospodarowania.

W omawianej sytuacji trudno oczekiwać poprawy efektywności nie tylko makroekonomicznej, ale i mikroekonomicznej – poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorstw nastąpiła bowiem w wyniku podwyżek opłat, a nie z powodu lepszego wykorzystania zasobów.

Obniżka kosztów produkcji przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest najczęściej wynikiem ich restrukturyzacji po sprywatyzowaniu. Jeżeli towarzyszy jej obniżka opłat, to przynosi korzystne efekty systemowe zwiększające efektywność zarówno makroekonomiczną, jak i mikroekonomiczną gospodarki. Jeżeli zaś obniżka kosztów produkcji nie prowadzi do obniżki cen, to mamy do czynienia jedynie z poprawą wyników finansowych i efektywności mikroekonomicznej.

W praktyce przedsiębiorstwa użyteczności publicznej po sprywatyzowaniu są zazwyczaj poddawane restrukturyzacji, która przyczynia się do obniżki ich kosztów, a podwyżek opłat dokonują przeważnie w celu uzyskania odpowiedniego dochodu z zainwestowanego kapitału. Jeżeli prywatyzacja nie prowadzi do powstania konkurencji, to bardzo często obniżkom kosztów w wyniku restrukturyzacji przedsiębiorstw towarzyszą również podwyżki opłat. W tej sytuacji korzyści uzyskują jedynie sprywatyzowane przedsiębiorstwa, a koszty takiej polityki ponosi społeczeństwo i gospodarka.

Powyższa analiza wskazuje, że jedynie restrukturyzacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej po sprywatyzowaniu może przyczynić się do poprawy efektywności gospodarki. Pozostałe zaś warianty zachowań sprywatyzowanych przedsiębiorstw przyczyniają się do określonych kosztów i przynoszą korzyści, których wzajemne relacje systemowe nie są w gruncie rzeczy znane. Wydaje się jednak, że relacja negatywnych efektów systemowych, tj. kosztów społecznych, do korzyści, które ograniczają się głównie do przedsiębiorstw użyteczności publicznej, kształtuje się niekorzystnie, czyli koszty są wyższe niż korzyści.

Powyższą ocenę wydają się potwierdzać doświadczenia brytyjskie. Hughes, oceniając prywatyzację przedsiębiorstw użyteczności publicznej w Wielkiej Brytanii, stwierdza, że przyczyniła się ona jedynie do zwiększenia dochodów budżetu państwa, natomiast zawiodła jako instrument poprawy efektywności ekonomicznej. Nie przyniosła również korzyści konsumentom, ponieważ omawiane przedsiębiorstwa po sprywatyzowaniu z reguły podwyższały opłaty za usługi. Wyrazem tego była m.in. ostra krytyka przedsiębiorstw dostarczających energię elektryczną i gaz za podwyżki opłat oraz podwyżki płac kierownictwa i osiąganie wysokich zysków, co powodowało, że duża liczba konsumentów była zmuszona ubiegać się o pomoc społeczną na pokrycie rosnących kosztów utrzymania [4, s. 119].

Ocena brytyjskiej prywatyzacji dokonana przez Newbery'ego jest znacznie łagodniejsza [8, s. 111-119]. Podwyżki opłat za energię i wodę uzasadnia on potrzebą zapewnienia inwestorom odpowiedniego dochodu z kapitału, w przypadku zaś wody – dodatkowo koniecznością sfinansowania kapitałochłonnego programu

inwestycyjnego, mającego na celu nadrobienie dużych zaległości inwestycyjnych oraz spełnienie standardów jakościowych Unii Europejskiej w tym zakresie. Autor ten stwierdza przy tym, że zyski i wartość akcji sprywatyzowanych przedsiębiorstw użyteczności publicznej znacznie wzrosły. Ich prywatyzacja zaś nie przyniosła państwu dochodów odpowiednich do wartości rynkowej tych przedsiębiorstw. Na przykład wodociągi zostały sprzedane za 6% ich wartości, a wartość ich akcji rosła przez 5 lat niemal o 100% rocznie [8, s. 116]. Skorzystali jednak na tym bogatsi akcjonariusze, co przyczyniło się do dalszego pogłębienia zróżnicowania dochodów ludności.

Na podkreślenie zasługuje to, że tam, gdzie udało się dzięki m.in. prywatyzacji wprowadzić konkurencję (telekomunikacja, elektroenergetyka i gazownictwo) opłaty po początkowym wzroście zaczęły się obniżać, jedynie podwyższenie opłat za wodę było wysokie i długotrwałe [8, s. 115]. W związku z tym można powiedzieć, że prywatyzacja sprzyjająca konkurencji przyczynia się do poprawy efektywności gospodarki. Główny jednak wniosek wynikający z doświadczeń prywatyzacji brytyjskich przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest następujący: „kluczowym czynnikiem warunkującym osiąganym przez te przedsiębiorstwa wyniki niezależnie od formy ich własności jest jakość regulacji” [8, s. 127].

4. Uwarunkowania efektywnej prywatyzacji podmiotów komunalnych

Głównym celem prywatyzacji jest, jak już wspomniano, poprawa efektywności gospodarki. W związku z tym efektywna prywatyzacja to taka, która zapewnia realizację tego celu. To oznacza, że poprawę efektywności uzyskuje nie tylko sprywatyzowane przedsiębiorstwo, ale i podmioty korzystające z jego usług, a więc gospodarstwa domowe, inne firmy i instytucje. Tak rozumiana poprawa efektywności będzie kryterium oceny prywatyzacji jednostek gospodarczych gminy oraz punktem odniesienia poniższych rozważań.

Reformy sektora publicznego dokonywane od ponad 20 lat w różnych krajach, zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się oraz przechodzących transformację, wykorzystują różne formy prywatyzacji oraz deregulację i testy rynkowe w celu: obniżki kosztów usług publicznych, wprowadzenia konkurencji do systemu dostarczania usług publicznych, osiągania odpowiednich efektów dzięki ponoszonym nakładom, zapewnienia konsumentom większego wyboru oraz przekształcenia władz publicznych z podmiotów świadczących usługi w podmioty organizujące i regulujące rynek tych usług [7, s. 29].

W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, że konkurencja jest najważniejszym czynnikiem poprawy efektywności, przy czym nie wymaga ona dużej liczby dostawców usług lub licznych potencjalnych dostawców konkurujących o uzyskanie kontraktu. To groźba konkurencji, a nie liczba konkurentów, ma decydujące znaczenie w tworzeniu bodźców do wzrostu efektywności [1, s. 288]. Często

przyjmuje się założenie, że prywatyzacja i kontraktowanie zapewniają wprowadzenie konkurencji do usług publicznych [7, s. 28]. Założenie to nie wydaje się uzasadnione, ponieważ prywatyzacja może m.in. prowadzić do zastąpienia monopolisty publicznego prywatnym.

W tej sytuacji najważniejszym zadaniem władz publicznych jest tworzenie rynków świadczonych przez nie usług i organizowanie na nich konkurencji. Dla organizacji rynku i konkurencji niezbędne jest rozdzielenie ról nabywcy i dostawcy usług. Dzięki temu podział ról jest czytelny: nabywca (władza publiczna) zakupuje usługę określonej jakości po optymalnej cenie (ustalonej w wyniku przetargu), dostawca zaś – wybrany w drodze przetargu, jest odpowiedzialny za realizację warunków kontraktu.

Gmina ma ustawowo określony zakres zadań i kompetencji, z którego wynika obowiązek świadczenia przez nią różnego rodzaju usług o charakterze publicznym. Usługi te można podzielić na trzy poniższe grupy:

- usługi administracyjne,
- usługi komunalne,
- usługi społeczne.

Usługi administracyjne obejmują liczny i zróżnicowany zbiór działań, przedsięwzięć i decyzji administracyjnych władz gminy związanych z pełnieniem przez nie funkcji administracyjno-regulacyjnej. Świadczenie tych usług odbywa się według ściśle określonych regulacji i procedur prawnych mających na celu jednakowe traktowanie wszystkich zainteresowanych. Z tego względu usługi administracyjne nie nadają się do prywatyzacji, praktycznie w żadnej formie, i są, a także powinny być, świadczone przez urząd gminy, który pełni funkcje organizatora i wykonawcy tych usług.

Usługi komunalne obejmują zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej i ciepłej oraz gazu, zbiórkę oraz utylizację i składowanie odpadów, usługi komunikacji zbiorowej, budowę, utrzymanie i modernizację dróg. Świadczenie wymienionych usług komunalnych może odbywać się w różnych formach organizacyjnych, jak zakład budżetowy, spółka komunalna lub spółka o kapitale mieszanym, może być również zlecane podmiotom prywatnym na podstawie umowy zawartej zgodnie z przepisami prawa zamówień publicznych [9, s. 292].

Usługi społeczne znajdujące się w gestii gminy obejmują:

- oświatę i wychowanie (przede wszystkim: szkoły podstawowe, gimnazja, przedszkola i inne placówki oświatowo-wychowawcze),
- ochronę zdrowia (ośrodki zdrowia),
- pomoc społeczną (ośrodki i zakłady opiekuńcze, ośrodki pomocy społecznej, świadczenia społeczne),
- kulturę (biblioteki gminne),
- sport (tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe) [11, s. 364].

Prywatyzacja zarówno usług komunalnych, jak i usług społecznych jest możliwa w ograniczonym zakresie i w różnych formach. Najszerze zastosowanie może znaleźć prywatyzacja wykonawstwa usług, mniejsze prywatyzacja zarządzania, a najmniejsze prywatyzacja majątku. Prywatyzacja niezależnie od jej formy powinna pobudzać konkurencję na rynkach omawianych usług. Dzięki temu uniknie się sytuacji, w których następuje zamiana monopolisty publicznego na monopolistę prywatnego, oraz stworzy się realną możliwość poprawy efektywności.

Kolejnym warunkiem efektywnej prywatyzacji omawianych rodzajów usług jest możliwość deregulacji rynków tych usług, tj. zapewnienia swobody wejścia na nie różnych wykonawców usług, oraz podatność różnych usług na konkurencję.

Prywatyzacja nie może i nie powinna pozbawiać władz gminy wpływu na jakość i ceny usług oraz politykę ich rozwoju. W związku z tym nawet w warunkach prywatyzacji majątku władze gminy muszą zachować funkcje regulacyjne w stosunku do podmiotów prywatnych świadczących usługi publiczne.

W gminie, podobnie jak w całym sektorze publicznym, liczy się nie tylko efektywność, ale i sprawiedliwość mająca na celu zapewnienie równego dostępu do usług publicznych wszystkim obywatelom, niezależnie od ich sytuacji finansowej. Te dwa wymagania muszą być w określony sposób pogodzone, co nie jest proste, ponieważ poprawa efektywności odbywa się kosztem równości i odwrotnie [12, s. 136].

Efektywna prywatyzacja zależy więc od możliwości deregulacji rynków usług świadczonych przez gminę i wprowadzenia na nich konkurencji między usługodawcami, rozdzielenia ról nabywcy i dostawcy usług oraz specyfiki usług i charakteru zaspokajanych przez nie potrzeb. Należy przy tym dodać, że specyfika usług, którą warunkuje technologia procesów ich wytwarzania i dostarczania odbiorcom oraz korzyści zewnętrzne powstające w procesach zaspokajania określonych potrzeb (edukacja, ochrona zdrowia itp.), wpływa ograniczająco na możliwości tworzenia konkurencyjnych rynków usług publicznych.

Efektywna prywatyzacja powinna zarówno spełniać powyższe warunki, jak i pobudzać konkurencję między usługodawcami. Rozpatrując poszczególne usługi komunalne i społeczne, świadczone przez gminę z punktu widzenia tak rozumianej prywatyzacji, obserwujemy zróżnicowane możliwości w tym zakresie.

Analizując możliwości wprowadzenia konkurencji, która warunkuje – jak wspomniano wyżej – poprawę efektywności, do usług publicznych, dochodzimy do wniosku, że takie możliwości istnieją w gospodarce odpadami, budowie i utrzymaniu dróg oraz utrzymaniu zieleni i komunikacji miejskiej. Natomiast nie jest możliwe wprowadzenie konkurencji do usług komunalnych dostarczanych odbiorcom za pomocą systemów sieci przesyłowo-rozdzielczych. W związku z tym prywatyzacja pierwszej grupy usług jest pożądana, gdyż pobudza konkurencję między ich wykonawcami, która przynosi korzystne efekty w postaci znacznej obniżki kosztów. Wielkość tej obniżki jest zróżnicowana w różnych rodzajach usług. W prostych, powtarzalnych usługach, takich jak oczyszczanie miasta, obniżka kosztów wynosi najczęściej 20% [2, s. 137]. Badania efektów prywatyzacji

usług komunalnych w USA przeprowadzone przez Savasa [10] również potwierdzają korzystny wpływ prywatyzacji na ich efektywność. Prywatyzacja zaś infrastruktury sieciowej, która jest monopolem naturalnym, nie wydaje się uzasadniona, ponieważ nie przyniesie znacznych korzyści na skutek braku możliwości wprowadzenia konkurencji.

Większe możliwości wprowadzenia konkurencji istnieją w sferze usług społecznych świadczonych przez gminy, ale możliwości prywatyzacji większości z nich są ograniczone ze względu na towarzyszące im wysokie korzyści zewnętrzne, które w warunkach prywatnego rynku nie mogłyby się ujawnić (z wielką szkodą dla społeczeństwa i gospodarki). Wprawdzie omawiane usługi świadczą podmioty publiczne i prywatne, ale te ostatnie oferują usługi o wyższym standardzie i pobierają za nie odpowiednio wysokie ceny (rynkowe), na które mogą pozwolić sobie głównie zamożniejsi. Największe możliwości prywatyzacji występują w kulturze, zwłaszcza w sferze kultury popularnej, w której większość podmiotów świadczących te usługi jest prywatna. Pełna prywatyzacja i komercjalizacja tych usług może powodować negatywne efekty jakościowe i ograniczać ich dostępność [11, s. 343].

Ogólnie poprawa efektywności gospodarki gminy za pomocą prywatyzacji świadczonych przez nią usług zależy od:

- możliwości wprowadzenia konkurencji,
- specyfiki tworzonych rynków usług,
- charakteru zaspokajanych potrzeb.

Wymienione czynniki ograniczają, a właściwie uniemożliwiają wprowadzenie lub stworzenie samoczynnie działających mechanizmów rynkowych dostosowujących wielkość i strukturę podaży omawianych usług publicznych do potrzeb społecznych. Niemożność stworzenia takich rynków ogranicza nie tylko możliwości wykorzystania konkurencji, ale i prywatyzacji jako instrumentów poprawy efektywności zarządzania gminą.

W tej sytuacji decyzje o prywatyzacji określonych usług komunalnych i/lub społecznych powinny być podejmowane na podstawie odpowiedniej analizy, umożliwiającej odpowiedź na pytanie, czy prywatyzacja spełnia warunek efektywności (poprawa efektywności podmiotu świadczącego usługi i podmiotów korzystających z tych usług) lub analizy społecznych kosztów i korzyści prywatyzacji, której wynik: nadwyżka korzyści nad kosztami, powinien mieć znaczenie rozstrzygające.

5. Zakończenie

Prywatyzacja nie może być traktowana jako panaceum na wszelkie dolegliwości sektora publicznego, w tym samorządowego. Należy ją traktować jako jeden z instrumentów poprawy efektywności i jakości usług publicznych, który w określonych warunkach (możliwości zorganizowania skutecznej konkurencji) może przy-

nieść pożądane efekty. W związku z tym decyzje prywatyzacyjne powinny być podejmowane po uprzedniej analizie ich społecznych kosztów i korzyści.

Literatura

- [1] Bailey S.J., *Local Government Economics*, MacMillan Press Ltd., London 1999.
- [2] Flynn N., *Public Sector Management*, Pearson Education, Harlow 2002.
- [3] Goodman J.B., Loveman G.W., *Does Privatization Serve the Public Interest?*, „Harvard Business Review”, November-December 1991.
- [4] Hughes O.E., *Public Management and Administration*, MacMillan Press Ltd., London 1998.
- [5] Jones L.P., Tandon P., Vogelsang I., *Selling Public Enterprise: A Cost-Benefit Methodology*, MIT Press, Cambridge 1990.
- [6] Kirkpatrick C., *Privatization*. W: *Handbook on Development Policy and Management*. Ed. by C. Kirkpatrick, Ch. Clarke, Ch. Polidano, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- [7] Minogue M., *Changing the State: Concepts and Practice in the Reform in the Public Sector*, [w:] *Beyond the New Public Management*, red. M. Minogue, Ch. Polidano, D. Hulme, E. Elgar, Cheltenham 1998.
- [8] Newbery D.M., *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 2001.
- [9] Sadowy M., Grzymała Z., *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.
- [10] Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
- [11] Sochacka-Krysiak H., Małkowska R., *Usługi społeczne w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.
- [12] Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- [13] Ugaz C., Waddams-Price C., *Utility Privatization and Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham 2003.
- [14] Vickers J., Yarrow G., *Privatization. An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1988.

PRIVATIZATION AS AN INSTRUMENT FOR INCREASING EFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENT SERVICES

Summary

The article attempts to analyze and assess the determinants of efficient privatization of local government services. The analysis includes the relationship between ownership and performance, possible impact of privatization on the economic efficiency, the experience of privatization of the British public utilities, and the determinants of efficient privatization of municipal services. These analyses have shown that the main reason to privatize should be to improve efficiency, both narrowly within the organization and more widely to improve the functioning of the economy for those industries that rely on enterprise services, and that efficient privatization of local government services depends on:

- the possibility of introduction of competition into municipal services,
- characteristic of service markets created,
- character of needs satisfied by local government services.

PRIVATIZACE JAKO NÁSTROJ PRO ZLEPŠENÍ EFEKTIVITY EKONOMIKY OBCE

Anotace

Cílem příspěvku je analýza a obecné zhodnocení faktorů ovlivňujících efektivitu privatizace služeb zabezpečovaných místní samosprávou. Analýza prezentuje vztahy mezi druhem vlastnictví a účinností fungování, možné následky privatizace pro hospodářskou efektivitu, zkušenosti spojené z privatizací britských veřejných služeb a determinanty efektivní privatizace komunálních služeb. Tato analýza ukázala, že hlavním důvodem vedoucím k privatizaci by mělo být zdokonalení účinnosti fungování jak úzce chápané instituce, tak i široce pojaté ekonomiky, a to ve vztahu k těm průmyslovým sektorům, které jsou postaveny na účinnosti podniků poskytujících služby a vedou k závěru, že efektivní privatizace služeb poskytovaných místní samosprávou je závislá na:

- možnosti zavedení konkurence v oblasti komunálních služeb,
- charakteristikách vzniklých trhů,
- rozsahu požadavků uspokojovaných službami zabezpečovanými místní samosprávou.

PRIVATISIERUNG ALS VERBESSERUNGSINSTRUMENT DER WIRTSCHAFTSEFFEKTIVITÄT IN DER GEMEINDE

Zusammenfassung

Der Artikel bezweckt die Analyse und die Abschätzung der die Privatisierungseffektivität beeinflussenden Faktoren im Bereich der von der lokalen Selbstverwaltung geleisteten Dienste. Die Analyse zeigt Relationen zwischen der Eigentumsart und dem Funktionierungseffekt, die möglichen Privatisierungsfolgen auf die wirtschaftliche Effektivität, die mit der Privatisierung britischer öffentlicher Dienstleistungen verbundenen Erfahrungen sowie die Determinante der effektiven Privatisierung der kommunalen Dienstleistungen. Die obige Analyse hat gezeigt, dass die Hauptursache für die Privatisierung die Vervollkommnung des Funktionierungseffektes sowohl einer eng begriffenen Institution, als auch einer weit verstandenen Wirtschaft sein sollte, in Bezug auf diese Industriesektoren, die auf der Effektivität der Dienstleistungsbetriebe beruhen und zum Entschluss kommen, dass eine effektive Privatisierung der von der lokalen Selbstverwaltung geleisteten Dienste abhängig ist von:

- den Möglichkeiten der Konkurrenzeinführung innerhalb kommunaler Dienstleistungen,
- den Eigenschaften der entstandenen Märkte,
- der Art der befriedigten Bedürfnisse durch die von der lokalen Selbstverwaltung geleistete Dienste.