

Efektywność prywatyzacji usług komunalnych

dr Andrzej Wasiak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Wprowadzenie

Sektor publiczny na świecie przeżywa trudności i stanowi od dawna przedmiot krytyki¹. Na kwestię tę należy spojrzeć szerzej i patrzeć w kontekście działania sektora publicznego w ogóle. Zwykle za punkt odniesienia przyjmuje się działanie sektora prywatnego, którego postępowanie uważa się za bardziej racjonalne i podaje niekiedy jako przykład.

Znaczenie podjętej problematyki dla praktyki gospodarczej wyrazić można zależnością, że nie ma dobrych rozwiązań w praktyce, bez solidnej ich znajomości na gruncie teoretycznym. W ten sposób można uniknąć wielu (niekiedy poważnych) błędów na drodze uzyskania pożądanego rozstrzygnięcia prywatyzacyjnego. Obserwacja praktyki i doświadczenia wynikająca z kontaktów z osobami uczestniczącymi w operacjach prywatyzacyjnych w sektorze komunalnym wskazuje na niepełną znajomość logiki prywatyzacji, jej mechanizmów i technik oraz konkretnych przypadków w różnych gminach.

Cel opracowania wynika w zasadzie z tematu określonego w tytule. Za cel przyjęto próbę identyfikacji problemu efektywności prywatyzacji usług komunalnych w Polsce i na świecie. Punktem wyjścia i pewną inspiracją był często wysuwany w literaturze przedmiotu pogląd o wyższości sektora prywatnego w świadczeniu usług komunalnych. Stwierdzenie to znajduje oparcie również w poglądzie o przewadze efektywnościowej sektora prywatnego nad sektorem publicznym.

1. Problem efektywności służb publicznych

Sektor publiczny i działające w nim podmioty są od dawna przedmiotem krytyki (o czym już wspomiano), tak na gruncie teorii, jak i praktyki gospodarczej. Ogólnie biorąc, krytyka ta dotyczy niższej efektywności działania sektora publicznego w stosunku do firm prywatnych². W skrajnych poglądach krytyczna ocena wskazuje na wady tkwiące w samej istocie służb publicznych. Krytyka ta dotyczy również sektora użyteczności publicznej, który w wielu krajach o gospodarce rynkowej przeżywa wyraźny kryzys. Wynika ona z koncepcji ideologicznych będących podstawą programów gospodarczych i społecznych.

Wysuwane postulaty zmian opowiadają się za redukcją sektora publicznego i zmniejszeniem wpływu organów publicznych. Lista zarzutów stawianych pod adresem podmiotów działających w sferze publicznej jest długa i skupia zainteresowanie na różnych aspektach ich funkcjonowania. Specyfika najgłośniejszych mankamentów sektora publicznego nie obejmuje hierarchii ich ważności i eksponuje jedynie te elementy, które dotyczą przede wszystkim użyteczności publicznej.

Podmioty świadczące usługi powinny w pierwszym rzędzie uwzględnić dobro użytkowników. Usługi interesu ogólnego są świadczone na zasadach rynkowych, jak i niekomercyjnych. Odgrywają dużą rolę w zapewnieniu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej całej Unii Europejskiej³.

Na ogół sądzi się, że przedsiębiorstwa publiczne nie reagują wcale lub słabo na bodźce i sygnały rynkowe, co oznacza wolniejszą ich adaptację w działalności bieżącej i trudności w podejmowaniu decyzji rozwojowych. Cecha ta ma wynikać z „defektu wrodzonego”, którym jest w istocie brak właścicie-

1 P. Swianiewicz, Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich, „Samorząd Terytorialny” nr 5, 1999 r.

2 M. Holzer, *The Demand for Productivity in the Municipal Civil Services*, „Public Administration Review” nr 5 z 1977 r., s. 505.

3 M. Ziółkowski, *Usługi komunalne jako podstawa zaspokajania potrzeb bytowych ludności [w:] Wydatki na usługi komunalne w strukturze wydatków mieszkańców gmin*, pod red. Z. Grzymały, SGH, Warszawa 2015 r., s. 24.

la, posiadającego ulokowany kapitał, który jest zainteresowany rozwojem firmy. Właściciel koncentruje bowiem uwagę na zysku i pilnuje, by dochodów nie przeznaczać nadmiernie na płace. Przedsiębiorstwa publiczne charakteryzują się zatem małą przedsiębiorczością i innowacyjnością.

Przedsiębiorstwa publiczne zachowują jeszcze w znacznym stopniu pozycję monopolistyczną na rynku, co wobec braku wystarczającej konkurencji osłabia motywację do obniżania kosztów działalności i podnoszenia jakości dóbr oraz usług. Sytuacja taka daje dużą pewność siebie i poczucie dobrego funkcjonowania. W przypadku napotkania na większe trudności winą za nie obarczane są zwykle rząd, banki wreszcie sami odbiorcy usług.

W działalności przedsiębiorstw publicznych często występuje pomoc finansowa ze strony budżetu dla wyrównania rentowności nieefektywnego gospodarowania. Stawia to te przedsiębiorstwa w dogodnej pozycji w porównaniu do potencjalnych konkurentów. Prowadzi to do zjawiska marnotrawstwa środków publicznych, gdyż błędne decyzje gospodarcze pokrywane są w istocie przez podatników. Ponadto, dotowanie odrywa podaż od popytu i wywołuje nadmierny wzrost zapotrzebowania. Pomoc finansowa, a szerzej proces alokacji zasobów opiera się w dużej mierze o kryteria biurokratyczne - polityczne, a nie efektywnościowe. Niedostateczna kontrola prowadzi do niegospodarności i strat, a w konsekwencji do nieuzasadnionego wzrostu cen.

Przedsiębiorstwa publiczne cechuje nadal zła organizacja i zarządzanie. Struktury podmiotowe są sztywne i scentralizowane i występują w nich duże przerosty administracyjne. Trzon kadry kierowniczej stanowią osoby nie chcące lub nie umiejące działać sprawnie w nowych warunkach gospodarowania i wykazujące się nikłą zdolnością do ryzyka. Zwraca uwagę brak rozwiniętej strategii marketingowej i małe starania o utrzymanie i zdobycie nowych rynków. Stosowane strategie nie są dostosowane do zmieniających się gustów i potrzeb konsumenta, co dowodzi niewielkiej znajomości rynku.

W przedsiębiorstwach publicznych obserwuje się zbyt rozbudowany potencjał wytwórczy w postaci nadmiernego zatrudnienia, terenów, środków trwałych, co wobec dużego ich zużycia i braku nowoczesnych technologii powoduje zbyt wysokie koszty ogólne.

Przedsiębiorstwa publiczne są szczególnie podatne na trudności w stosunkach z załogami, co prowadzi do częstych konfliktów przybierających postać radykalną (strajki, akcje protestacyjne). Kłopoty te ujawniają się zwłaszcza w dużych przedsiębiorstwach. Źródła tego upatruje się m.in. w samorządowym modelu przedsiębiorstwa, nieprzystającym do nowych warunków działania oraz zbyt silnym wpływem na zarządzanie związków zawodowych.

Silniejsza niż gdzie indziej zależność od czynnika administracyjnego znajduje pewne odbicie w niższym poziomie

efektywności⁴. Przedsiębiorstwa publiczne charakteryzują się dużymi kosztami wytwarzania i niską wydajnością. Sprzyja temu oparcie rozliczeń o formułę kosztową i często konieczność dotowania wielu przedsiębiorstw.

W świetle powyższych mankamentów, sektor publiczny, jak i sektor użyteczności publicznej jawią się jako obszary zbyt rozległe, słabo sterowane i mało efektywne. Wymienione wady są niekiedy ukazane zbyt jaskrawo, gdyż jednocześnie można przytoczyć wiele przykładów dobrego działania przedsiębiorstw publicznych. Sygnalizowane ułomności sektora publicznego stanowią uzasadnienie dla postulatów zmniejszenia roli państwa w sferze gospodarki i uruchomienia szerokiego procesu prywatyzacji.

Szczegółnej uwagi wymagają przedsiębiorstwa nierentowne. Na gruncie komunalnym utrzymywanie podmiotów na poziomie nierentowności jest niewskazane z dwóch powodów. Po pierwsze - ogranicza to możliwości rozwojowe, ponieważ pełniejsze wykorzystanie zdolności wytwórczych wywołuje wzrost deficytu i dotacji. Po drugie - kłóci się to z postulatami sprawiedliwości społecznej, gdyż występujący deficyt jest pokrywany przez ogół mieszkańców, korzystających lub nie korzystających z produkcji lub usług nierentownego przedsiębiorstwa⁵. Sytuacje te sprzyjają marnotrawieniu lub nadużywaniu usług. W krajach zachodnich przedsiębiorstwa te są obiektem szerokiej krytyki, jako nie radzące sobie z wymogami efektywności rynkowej. Wymownym przykładem jest gospodarka Argentyny, gdzie w latach 80 - tych połowa deficytu w sektorze publicznym, była wynikiem strat ponoszonych przez przedsiębiorstwa państwowe.

Nie zawsze jednak prowadzeniu działalności niedochodowej należy przypisywać jednoznacznie negatywną ocenę, gdy przemawiają za tym racje społeczne. Jeśli z przyczyn obiektywnych jest to niemożliwe, pożądane jest, by dochody pokrywały przynajmniej koszty działalności. Rozwiązanie to przyjęte jest w Niemczech, gdzie stosuje się trzystopniowe kryteria oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstw komunalnych. Kryterium podstawowym jest rentowność. Drugim jest pokrycie niezbędnych kosztów. Ostatnie kryterium to minimalizacja kosztów. Podkreśla się, że dla przedsiębiorstw publicznych minimalny zysk powinien ukształtować się na poziomie rynkowego, zwyczajowego oprocentowania własnego kapitału⁶.

Przykładem są niektóre komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które na ogół charakteryzują się wysokim stopniem zużycia majątku trwałego i wymagają dużych nakła-

4 R. Pryke, *The comparative performance of public and private enterprise*, „Fiscal Studies” vol. 3, 1982 r.

5 A. Ginsbert - Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984 r., s. 262 - 263.

6 P. Czechowski, *Status prawny przedsiębiorstw i zakładów komunalnych w RFN*, IGPiK, Warszawa 1989 r., s. 3.

dów inwestycyjnych. Rozwiązań ich problemu nierentowności poszukuje się we wzroście opłat lub ich prywatyzacji⁷.

Nie ulega wątpliwości, że przyczyną niskiej efektywności przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest niesprawne zarządzanie i zły system ekonomiczno - finansowy. Samo bowiem przyjęcie zasady rentowności spowoduje wzrost siły finansowej, lecz nie przyniesie pożądanego zmniejszenia marnotrawstwa środków, czy spadku zużycia usług do poziomu ekonomicznie uzasadnionego.

Przedsiębiorstwa publiczne mogą być efektywne⁸. Można wskazać wiele przykładów, że z powodzeniem konkurowały z przedsiębiorstwami prywatnymi i przynosiły zyski. W Warszawie przed wojną 1/4 dochodów budżetu miasta pochodziła właśnie z przedsiębiorstw komunalnych. Po wojnie ówczesne przedsiębiorstwa samorządowe dawały 30–40% wpływów do budżetów lokalnych, co wskazuje, że były one względnie stabilną pozycją dochodową.

W warunkach międzywojennych powstał swoisty paradoks polegający na większej dochodowości miejskich przedsiębiorstw użyteczności publicznej od przedsiębiorstw nastawionych na zysk⁹. Znamienny jest przykład dużych instytucji państwowych, takich jak Polska Poczta i PKP, które stawiane były za wzór sprawnego i należytego działania.

Podobnie sytuacja kształtuje się w krajach zachodnich. Dochody z własności komunalnej w Szwajcarii, Francji, Niemczech kształtują się na poziomie 16-30% budżetów lokalnych¹⁰. Dochody miasta Stockholm w 32% wynikają z opłat za usługi urządzeń i instytucji miejskich¹¹.

W Anglii i we Francji przeprowadzona po II wojnie nacjonalizacja takich gałęzi jak kolej, gazownictwo, transport uzasadniona była niską rentownością właśnie przedsiębiorstw prywatnych. Według P. Jeżowskiego przykład elektroenergetyki w USA dowodzi, że usługi te mają niższe koszty w przedsiębiorstwach publicznych, niż firmach prywatnych¹². Zdaniem A. Peszko, efektywność francuskich firm państwowych jest porównywalna z firmami prywatnymi¹³.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej działające na zasadzie rentowności należą do najbardziej stabilnych dziedzin, niezależnych od dużych wahań koniunktury. Ryzyko strat jest tutaj niewielkie i nie występuje bezpośrednia groźba bankructwa. Jednostki te są atrakcyjnym obszarem działalności gospodarczej, charakteryzującym się stałością popytu i pewnością pracy. Z tych powodów w ostatnich latach kapitał prywatny chętnie inwestuje swoje środki w te przedsiębiorstwa.

Pojęcie efektywności ekonomicznej zwykle kojarzy się z przedsiębiorstwem i każde przedsiębiorstwo ma konsekwentnie dążyć do pełnego wykorzystania posiadanych zasobów.¹⁴

2. Forma własności a efektywność

Niektóre badania porównawcze i analizy teoretyczne stanowią podbudowę poglądu, że efektywność działania jest zależna w prostej linii od prywatnego sposobu gospodarowania. Przyjmuje się w tym miejscu założenie, że z natury prywatnej własności wynika jej proefektywnościowy charakter¹⁵. Taki punkt widzenia znajduje teoretyczne oparcie w koncepcji praw własności (property rights), w której jej zaprzeczeniem jest własność publiczna.

Trzeba zaznaczyć, że liczne badania na temat własności dawały nie tylko impuls teoretyczny dla przekształceń własnościowych, ale wskazywały na neoklasyczny nurt w ekonomii. Szczególnie wyraźnie zaznaczyło się to w warunkach amerykańskich. Z rozważań teoretycznych i badań empirycznych z tym związanych wyłania się obraz, że własność publiczna, a w istocie przedsiębiorstwo publiczne jest z istoty swej niezdolne do efektywnego gospodarowania.

Wydaje się, że problem efektywności sektora publicznego jest w rzeczywistości bardziej złożony, a związek między efektywnością, a typem własności nie jedynym. Sama efektywność gospodarowania nie pozostaje w zależności od formy własności, lecz zależy także od innych czynników. Jak twierdzą J. A. Kay i O. J. Thompson czynnik własności nie rozstrzyga jeszcze samodzielnie o zdolności przedsiębiorstwa do efektywnego działania¹⁶. Według autorów związek pomiędzy efektywnością a własnością jest bardzo skomplikowany i wymaga uwzględnienia w analizie jeszcze jednego elementu jakim jest konkurencja. Wobec tego wzrost efektywności zależy od siły wzajemnego oddziaływania własności i konkurencji.

7 A. Koźmiński, *Szansa dla przedsiębiorczych*, „Rada Narodowa” nr 42, 1988 r., s. 7.

8 E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012 r., s. 207.

9 Z. Dziembowski, *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Warszawa 1983 r., s. 24 oraz *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, FRDL, Warszawa 1991 r., s. 7.

10 M. Stefański, *Z doświadczeń krajów zachodnich*, „Rada Narodowa” nr 30, 1989 r.

11 H. Sochacka - Krysiak, *Finanse Stockholmu*, „Gazeta Samorządowa” nr 23, 1990 r.

12 P. Jeżowski, *Taryfy opłat na energetycznym rynku gospodarstw domowych*, Monografie i opracowania nr 37, SGH, Warszawa 1991 r., s. 141.

13 A. Peszko, *Przedsiębiorstwo a samorząd terytorialny*, „Przegląd Organizacji” nr 2-3 z 1990 r., s. 13.

14 Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce*, SGH, Warszawa 2010 r., s.62.

15 C. Veljanowski, *Privatization: Monopoly Money or Competition* [w:] *Privatization and Competition. A Market Prospectus*. Ed by Cento Veljanowski, London 1989 r., s. 35.

16 J. A. Kay, O. J. Thompson, *Privatization: A Policy in Search of a Rationale*, „The Economic Journal”, March 1986, s. 22.

Na istotne oddziaływanie konkurencji jako czynnika wyzwalającego efektywność wskazuje wielu innych autorów. Znany orędownik prywatyzacji E. S. Savas wskazuje na dominujące znaczenie konkurencji¹⁷. D. Osborne i T. Gaebler zwolennicy efektywnych metod rządzenia w sektorze publicznym twierdzą, że główną rolę odgrywa nie forma własności lecz konkurencja¹⁸. Tam, gdzie mamy do czynienia z konkurencją to na ogół uzyskuje się korzystniejsze wyniki, zwracając uwagę na koszty i świadczenie usług o lepszej jakości. Także z analiz Banku Światowego wynika, że decydujący wpływ na ekonomiczną efektywność transportu miejskiego ma forma własności i zakres konkurencji¹⁹.

Na gruncie polskim istotną rolę konkurencji w usługach komunalnych podkreślił A. Zalewski, upatrując w niej słusznie czynnik decydujący²⁰. Potwierdzają to przykłady brytyjskie. Zadaniem P. Jasińskiego zaobserwowane oszczędności w usługach komunalnych należy bardziej przypisać „wpływowi rywalizacji o podpisanie umowy aniżeli transferowi praw własności”²¹. Zbliżoną ocenę formułuje raport Center for The Study of Regulated Industries (CRI), z którego wynika, że poprawę sytuacji sprywatyzowane firmy brytyjskie zawdzięczają konkurencyjności wynikającej ze zmiany ich statusu własnościowego, a nie samej zmianie²². Warto tu zwrócić uwagę na pogląd, że własność prywatna generuje w większym stopniu efektywność produkcyjną, zaś konkurencja stymuluje efektywność alokacyjną²³.

Uważa się, że sama konkurencja może w różnym stopniu wpływać na poziom efektywności, w zależności od swojego natężenia. Na zależność tą zwrócił uwagę A.T. Szablewski. W warunkach, gdzie występuje konkurencja o charakterze bezpośrednim tam wpływa ona silniej na poprawę efektywności przedsiębiorstw prywatnych niż publicznych. Z kolei, gdzie konkurencja ta zanika lub jest słaba, przewaga firm prywatnych zmniejsza się lub występuje przewaga podmiotów publicznych²⁴. Wydaje się, że zależności tej nie należy przeceniać. Nadto, prywatyzacja monopolii publicznych nie wszędzie, jak twierdzi J. C. Pfeffer staje się stymulatorem

konkurencji. Przy znacznych inwestycjach może dążyć do poszukiwania dużego zysku, na czym ucierpią jakość usług i ochrona środowiska naturalnego.

Obok konkurencji i własności do analizy efektywności włączane są jeszcze inne czynniki. Zdaniem G. Yarrowa wzrost efektywności zależy od własności, konkurencji i regulacji państwowej²⁵. Ten ostatni czynnik wynika z charakteru działań liberalizujących gospodarkę i instrumentów zapewniających kontrolę nad prowadzoną działalnością gospodarczą.

Na wielość czynników rzutujących na efektywność zwraca uwagę K. Bobińska. Według autorki o efektywności firmy prywatnej i jej przewadze nad firmą publiczną decydują takie elementy jak: stopień naturalności monopolu, konkurencja, możliwość oddziaływania regulacyjnego, poziom uzbrojenia technicznego itd.²⁶. Z kolei Z. Dziembowski zwrócił uwagę, że różnice w prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej zależą od siły monopolu oraz poziomu kapitałochłonności w poszczególnych dziedzinach²⁷. W ocenie efektywności nie należy jeszcze wykluczyć systemu zarządzania, który może być niekiedy ważniejszą determinantą niż forma własności²⁸.

Z powyższych rozważań wynika, że poziom efektywności gospodarowania podmiotu determinowany jest różnymi czynnikami, wśród których największy ciężar gatunkowy mogą posiadać warunki konkurencyjne i własność. Niekiedy nie należy pomniejszać roli innych czynników. Na gruncie gospodarki komunalnej wpływ wiodących czynników jest znaczący, a wzajemne proporcje zależą od systemu zarządzania usługami publicznymi.

Wydaje się, że warunki rynkowe, w tym przede wszystkim mechanizm konkurencji stanowią dostatecznie silną presję, która wymusza zachowania proefektywnościowe także przedsiębiorstw publicznych. Mimo, że część z nich nie działa doskonale, to dobre wyniki niektóre osiągają dlatego, że działają w otoczeniu, które dyscyplinuje je do wzrostu efektywności²⁹. Spostrzeżenie to potwierdza C. Józefiak, który twierdzi jednak, że regułą jest, że są one mniej sprawne³⁰.

17 E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992 r., s. 155.

18 D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Poznań 1992 r., s. 118 i 76.

19 W. Suchozrewski, F. Zych, *Czy komunikacja musi być deficytowa?*, „Rzeczpospolita” nr 5, 1991 r.

20 A. Zalewski, *Doświadczenia prywatyzacji za granicą* [w:] *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, FRDL, Warszawa 1994 r., s. 87.

21 P. Jasiński, *Brytyjskie doświadczenia* (cz. 3), „Życie Gospodarcze” nr 12, 1993 r.

22 D. Milbank, *Brytyjczycy powątpiewają w korzyści płynące z prywatyzacji*, *The Wall Street Journal Europe*, (za „Gazetą Wyborczą” z 13 listopada 1995 r.).

23 J. A. Kay, O. J. Thompson, *Privatization, A Policy ...* op. cit., s. 8.

24 A. T. Szablewski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw a efektywność*, Łódź 1989 r., (maszynopis).

25 G. Yarrow, *Does Ownership Matter*, [w:] *Privatization and Competition. A Market Prospectus*. Ed. by C. Veljanovski, London 1989, s. 54.

26 K. Bobińska, *Konkurencja w brytyjskiej gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” nr 4, 1991 r., s. 30.

27 Z. Dziembowski, *Problemy prywatyzacji samorządowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej* [w:] *Działalność gospodarcza gmin. Podstawy prawne*, IGPIK, Warszawa 1994 r., s. 47.

28 L. Nykiel, K. Kuryłowicz, *Zarządzanie menedżerskie*, „Rzeczpospolita” nr 35, 1994 r.

29 *Rozmowa z R. Frydmanem i A. Rapczyńskim*, „Życie Gospodarcze” nr 33, 1990 r.

30 *Ciernista droga?* (rozmowa z C. Józefakiem), „Giełda” nr 8, 1990 r.

Wątpliwości co do rzekomo naturalnej nieefektywności firm publicznych rodzą się przy okazji analizy ich pozycji na rynku. Znaczna część dziedzin, w których funkcjonują są branżami dość opłacalnymi. Przedsiębiorstwa te (głównie o charakterze infrastrukturalnym) zajmują na ogół wysokie miejsce na listach obrazujących opłacalność (a zatem i atrakcyjność), choć główny wpływ ma na to regulacja rządowa³¹. Zapewniają one stałą stopę zysku, ale zarazem przybierają na ogół pozycję monopolistyczną na rynku.

Z zarysu przedstawionych rozważań wynika złożoność problemu oceny efektywności i jej zależności od wielu czynników. W opinii autora na plan pierwszy wysuwa się istotny wpływ właśnie mechanizmu konkurencji bezpośredniej. Z tego powodu nic nie stoi na przeszkodzie, by uważać, że również podmioty publiczne (w tym komunalne) są w pełni zdolne do efektywnego działania³². Zatem sama forma własności ma w tym miejscu znaczenie drugorzędne lub wręcz marginalne. Jak słusznie dodaje A. Zalewski, taka możliwość jest uzasadniona i realna, jeśli podmiot publiczny działa w otoczeniu przeważających liczebnie firm prywatnych³³.

Na możliwość racjonalnego działania podmiotów publicznych wskazuje przypadek brytyjski, gdzie firmy komunalne wygrywały przetargi z podmiotami prywatnymi, z korzyścią dla konsumentów i gminy. Doświadczenia prywatyzacyjne Wielkiej Brytanii, Kanady i USA także nie potwierdzają jednoznacznie bezpośredniej wyższości firm prywatnych. Istnieje wiele przesłanek i dowodów, że w warunkach konkurencyjnych przedsiębiorstwa były w stanie wygrać kontrakt³⁴. Warunkiem wzrostu siły przedsiębiorstwa publicznego jest bowiem ciągłe poddawanie się weryfikacji rynkowej i stosowanie analizy porównawczej, aby jego koszty nie były wyższe od konkurencji.

Zasadne jest stwierdzenie, że przedsiębiorstwa publiczne nie stoją z góry na straconej pozycji i nie należy dopuszczać do ich eliminacji drogą administracyjną pod warunkiem, że dysponują dostatecznymi atutami lub rodzą nadzieję na poprawę swojej kondycji finansowej. Przeprowadzenie zmian lub gruntownej restrukturyzacji może zapewnić ich konkurencyjność na równi z sektorem prywatnym. Warto tutaj przytoczyć uwagę J. Kornai'a, że presja rynkowa i ekspansja firm prywatnych wymusi wówczas inne zachowania przedsiębiorstw państwowych³⁵.

Na koniec warto zwrócić uwagę jeszcze na jeden aspekt prywatyzacji. Siła konkurencji, a w przypadku usług komunalnych mechanizm przetargu, jak wykazały doświadczenia brytyjskie, oddziałuje niejako podwójnie. Po pierwsze - uzyskuje się korzyści wynikające z samego faktu odbytego przetargu. Po drugie - korzyści były największe, gdy brało w nim udział przedsiębiorstwo komunalne niezależnie kto uzyskał prawo świadczenia usług³⁶. Moment ten podkreśla też E.S. Savas mówiąc, że najlepsze rezultaty są wtedy, gdy w przetargu uczestniczą jednocześnie firmy prywatne i komunalne³⁷. Wynika z tego dyskusyjny wniosek, że przedsiębiorstwo publiczne jest niezbędne i komplementarne wobec sektora prywatnego w kreowaniu prawdziwych warunków rynkowych i rozwoju rynku jako całości.

3. Efektywność usług komunalnych - doświadczenia zagraniczne

Analiza słabości przedsiębiorstw publicznych leży u podstaw poglądu, że są one z natury mniej efektywne niż podmioty prywatne. Pogląd ten jest dość mocno zakorzeniony w literaturze ekonomicznej i stanowi kluczowy argument przemawiający za szybką prywatyzacją sektora publicznego. Na dowód prawdziwości tego poglądu przytaczane są wyniki różnych badań empirycznych mających potwierdzić jego słuszność. Badania te prowadzone były w różnych krajach i dotyczyły wybranych dziedzin działalności. Należy w tym miejscu dobitnie podkreślić, że badania te miały charakter cząstkowy i prowadzone były w różnych lokalnych warunkach, w związku z czym ich przydatność ma bardziej wyraz informacyjny, aniżeli w pełni reprezentatywnych studiów i pogłębionych analiz. Najwięcej badań tego typu przeprowadzono w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, dlatego też z tych krajów będą prezentowane wyniki szczegółowych badań empirycznych.

Najbardziej znane i cytowane są prace E. S. Savasa, według którego powierzenie służby publicznej przedsiębiorstwu prywatnemu w warunkach istnienia konkurencji prowadzi do radykalnego obniżenia kosztów. Autor z przeprowadzonych badań wyprowadza generalny wniosek, że sektor prywatny jest zawsze dwa razy tańszy niż publiczny przy wykonywaniu tych samych prac³⁸. Zbliżoną ocenę wyrażają ekonomiści postulujący szybką liberalizację gospodarki³⁹.

31 A. Karpiński, „The Economist” [w:] „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” nr 12, 1991 r.

32 R. Rees, *Public Enterprise Economics*, The Camelot Press, Southampton 1989, s. 10-11.

33 A. Zalewski, *Ocena możliwości przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej* [w:] *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, FRDL, Warszawa 1994 r., s. 74.

34 *Ekonomia. Podstawy makroekonomii*, t.2 praca zbiorowa pod redakcją W. Cabana, Łódź 1991 r., s. 265.

35 T. Kowalik, *Wall Street z plastiku*, „*Życie Gospodarcze*” nr 36, 1990 r.

36 K. Bobińska, *Konkurencja ...* op. cit., s. 32.

37 E.S. Savas, *Prywatyzacja ...* op. cit., s. 297.

38 *Ibidem*.

39 M. Friedman, „*Rzeczpospolita*” nr 219, 1990 r.

Badania E. S. Savasa potwierdzają też prace zawarte w książce Jamesa Q. Wilsona⁴⁰.

Analiza efektywności usług publicznych w kontekście działania podmiotów o różnych formach własności na pierwszy rzut oka zdają się potwierdzać taki pogląd. Badania przeprowadzone w USA, Australii i Wielkiej Brytanii wykazały, że miejska komunikacja autobusowa prowadzona przez firmy publiczne wymaga kosztów od 54 do 100% wyższych od przedsiębiorstw prywatnych⁴¹. Według badań Banku Światowego usługi w zakresie transportu miejskiego świadczone przez prywatne autobusy są około 40-50% tańsze od firm publicznych⁴². Inne badania Banku Światowego przeprowadzone w krajach rozwijających się wskazały, że koszt państwowej sieci autobusowej jest od 68 do 100% wyższy od usług prywatnych, świadczonych na zasadach rynkowych⁴³. E. S. Savas przytacza szereg innych wyników badań w miejskiej komunikacji autobusowej. W świetle badań w Nowym Jorku w 1984 r. autobusy publiczne miały o 32% wyższe koszty niż prywatne, a badania niemieckie wykazały, że koszty na 1km są o 100% wyższe niż cena płacona prywatnym przewoźnikom⁴⁴.

Dziedziną usług komunalnych, która wzbudza największe zainteresowanie w zakresie badań efektywności jest oczyszczanie miast. W tym obszarze przeprowadzono stosunkowo dużo badań i analiz. Analiza przypadków dokonana w USA, Kanadzie, Szwajcarii i Japonii dowiodła, że wywóz nieczystości przez władze miejskie jest przeciętnie o 35% droższy niż świadczenie tej usługi na podstawie umowy z firmą prywatną⁴⁵. Włączając do rachunku efekty zysków w warunkach amerykańskich koszty usługi świadczonej przez służbę miejską były o 88% wyższe z porównaniem z tą samą usługą zrealizowaną przez firmę prywatną⁴⁶.

Ciekawych informacji dostarczają badania przeprowadzone w Wielkiej Brytanii. Analizy London Business School oraz Institute for Fiscal Studies wykazały, że brytyjskie samorządy lokalne korzystające z prywatnych przedsiębiorstw oczyszczania uzyskały redukcję kosztów średnio o 22% przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowego standardu obsługi⁴⁷. W tym przypadku M. Bishop, J. Kay, C. Mayer sformułowali wniosek, że w wywozie odpadów koszty były także o 22% niższe, gdy zlecono go podmiotom prywatnym. Interesujący jest kolejny wniosek autorów, że gdy podmiot był wyłoniony

w drodze przetargu, a był nim podmiot komunalny dostrzeżono oszczędności w wysokości 17%⁴⁸.

Zbliżone i analogiczne wyniki uzyskano w innym badaniu koncentrującym uwagę na skuteczności instytucji przetargu⁴⁹. W wyniku przetargu koszty ponoszone przez władze lokalne obniżyły się o około 20%. Autorzy stwierdzili, że średnia efektywność w przypadku kontraktów z przedsiębiorstwami prywatnymi była o 17% wyższa niż tam, gdzie nie było przetargu na kontrakt.

R. L. Kemp w opracowaniu „Świadczenie usług komunalnych przez sektor prywatny”⁵⁰ cytuje doświadczenia amerykańskie prywatyzacji usług komunalnych. Badania pokazały, że przy wywozie odpadów uzyskano oszczędności na poziomie 29%, a w przypadku transportu publicznego udało się zaoszczędzić od 20 do 60%.

Według E. S. Savasa szczegółowe badania przeprowadzone w 20 miastach USA wykazały, że koszt sprzątnięcia przez służby miejskie 1 mili ulicy jest o 43% wyższy niż koszt tej usługi zrealizowanej na podstawie umowy (z przedsiębiorstwem prywatnym - A.W.). Przy pracach naprawczych koszt służb miejskich był aż o 96% wyższy, a przy budowie i utrzymaniu dróg o około 60% wyższy niż na podstawie umowy⁵¹. Przy pielęgnacji drzew usługi służb komunalnych okazały się o 37% droższe niż usługi wykonywane na podstawie umowy, a w przypadku pielęgnacji trawników o 40% droższe⁵².

Badanie 100 systemów zaopatrzenia w wodę w USA dowiodły, że publiczne systemy są o około 1/3 droższe niż prywatne⁵³. Wyrażany jest pogląd, że prywatyzacja dostarczania wody wpływa stymulująco na obniżkę jej ceny. Na dowód przytacza się fakt, że przy równej jakości wody ceny w Niemczech są o 20% wyższe niż we Francji, ponieważ tutaj aż 60% systemów zostało sprywatyzowanych, podczas gdy w Niemczech jedynie około 10%. Prywatyzacja i konkurencja w sektorach energetycznych prowadzi do ciekawych wniosków. Według badania G. Yarrowa ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w Wielkiej Brytanii po prywatyzacji były przeciętnie wyższe do 25%, a dla odbiorców przemysł-

40 James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books, 1989.

41 E. S. Savas, *Prywatyzacja...* op. cit., s. 153.

42 W. Suchorzewski, F. Zych, *Czy komunikacja musi być deficytowa?*... op. cit.

43 E. S. Savas, *Prywatyzacja...* op. cit., s. 153.

44 *Ibidem*, s. 154-155.

45 E. S. Savas, *Prywatyzacja...* op. cit., s. 138.

46 *Ibidem*, s. 140.

47 *Raport ze wstępnych przeglądów spółek gminnych*, York Trust Investment Partners Ltd, Łódź 1997 r.

48 M. Bishop, J. Kay, C. Mayer, *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press 1994 r.

49 J. Cubbin, S. Domberger, S. Meadowcroft, *Competitive tendering and refuse collection: identifying the sources of efficiency gains*, „Fiscal Studies” 1987 r.

50 R. L. Kemp, *Prywatyzacja – Świadczenie usług komunalnych przez sektor prywatny*, London 1991.

51 E. S. Savas, *Prywatyzacja...* op. cit., s. 146-147.

52 *Ibidem*, s. 178-179.

53 W. M. Crain, A. Zardkoohi, *A Test of the Property - Rights Theory of the Firm; Water Utilities in the United States*, „Journal of Law and Economics”, nr 21, 1978 r.

wych do 19%⁵⁴.

Także w USA badania nie wykazały wyższości sektora prywatnego w wytwarzaniu i dostarczaniu energii elektrycznej, a w wielu miejscach podkreśla się nawet wyższość sektora publicznego⁵⁵. W odróżnieniu od Wielkiej Brytanii prywatyzacja energetyki w Australii przyniosła wymierne korzyści z punktu widzenia odbiorcy. Według danych, już w pierwszym roku konkurencji ceny energii elektrycznej w obrocie hurtowym spadły o 22%⁵⁶.

Udział firm komunalnych mimo prywatyzacji jest znaczący w strukturze zadań publicznych. Jak pokazuje znów przykład brytyjski firmy te zajmowały w latach 80 - tych kluczową pozycję w robotach budowlano - remontowych zleczanych przez samorząd lokalny. Odsetek tych firm w latach 1985 - 1986 wynosił 42,6%⁵⁷.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez Instytut Samorządu Lokalnego Uniwersytetu w Birmingham spośród kontraktów zawieranych przez samorządy lokalne, prywatne firmy wygrały jedynie:

- 2 z 12 na wywóz odpadów,
- 4 z 12 na zmiatanie ulic,
- 9 z 37 na sprzątanie budynków,
- 1 z 24 na zaopatrzenie szkół,
- 3 z 15 na konserwację pojazdów,
- 8 z 62 na utrzymanie zieleni⁵⁸.

Znamienne jest w tym względzie szeroko opisywane w literaturze przedmiotu działanie władz miejskich w Phoenix (Arizona)⁵⁹. Działanie to podawane jest jako jaskrawy eksperyment obrazujący możliwość przedsiębiorczego postępowania władz publicznych w świadczeniu usług komunalnych. Po decyzji powierzenia usługi wywozu nieczystości firmie prywatnej, spowodowało to w komunalnym Przedsiębiorstwie Robót Publicznych gruntowną restrukturyzację i nowy styl zarządzania, w rezultacie czego podmiot komunalny po pewnym czasie stał się bardziej konkurencyjny niż inne firmy prywatne i zdecydowanie wygrał następane przetargi.

Przytaczane wyniki badań ilustrują na ogół wyższą sprawność przedsiębiorstw prywatnych w stosunku do sektora

publicznego, a w literaturze przedmiotu wyprowadzony został wniosek o organicznej nieefektywności przedsiębiorstw publicznych. W skrajnej opinii niesłusznie uważa się nawet, że nigdzie na świecie nie osiągnięto w sektorze publicznym wyższej niż w pozostałych efektywności⁶⁰.

Zdaniem niektórych specjalistów należy ten problem traktować ostrożniej a wykonanie zadań publicznych przez firmy prywatne może przynosić niekiedy lepsze wyniki⁶¹. Teza o nieefektywności przedsiębiorstw publicznych przyczyniła się do ukształtowania stereotypu, że są one z natury nieefektywne i zbiurokratyzowane w przeciwieństwie do prywatnych, sprawniej działających.

W rzeczywistości problem ten jest bardziej złożony i niejednoznaczny. Ustalenie, czy przedsiębiorstwo publiczne pracuje dobrze czy źle, jest trudne i przy jego ocenie należy brać pod uwagę dwa istotne elementy. Pierwszym z nich jest stwierdzenie, czy przedsiębiorstwo właściwie wypełnia zadania do których zostało utworzone. Drugim jest odpowiedź na pytanie, czy korzyści dla państwa i mieszkańców są większe, niż gdyby działalność publiczna pozostawała w rękach prywatnych. Ich uwzględnienie nie przesądza z góry słuszności tezy o nieefektywności przedsiębiorstw i usług publicznych. Konieczne są dodatkowe studia i analizy oceny efektywnościowej, która ma charakter względny i zmienia się wraz z nowymi warunkami działania. Na moment ten zwraca uwagę G. Yarrow, według którego ocena efektywności skutków prywatyzacji jest bardzo skomplikowanym przedsięwzięciem⁶².

Wiele badań empirycznych miało charakter wycinkowy, a w wielu przypadkach nie znana jest metodologia ich realizacji. Proste analogie i porównania mogą prowadzić do nadzbyt uproszczonych wniosków. Jak trafnie uważa A. Zalewski daleko idące uogólnienia na podstawie jednostkowych doświadczeń są ryzykowne, gdyż nie uwzględniają dokładnie lokalnego zróżnicowania warunków⁶³. Stwierdzenie to posiada doniosły walor praktyczny, ponieważ mechaniczne przenoszenie na polski grunt rozwiązań zagranicznych nie zawsze prowadzi do pożądanego rezultatu.

Na ten aspekt zwrócił uwagę K. Ascher twierdząc (na przykładzie brytyjskim), że liczba wszechstronnych ocen efektów prywatyzacyjnych jest nieznaczna, gdyż dokonano głębokich analiz niewielu przeprowadzonych kontraktów⁶⁴. Szczególnie cenny i zaskakujący jest wniosek brytyjskiej Audit Commis-

54 G. Yarrow, *Ceny energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii po prywatyzacji przemysłu elektro-energetycznego* [w:] P. Jasiński, A. T. Szablewski, G. Yarrow, *Konkurencja i regulacja w przemyśle energetycznym. Brytyjskie doświadczenia a polskie problemy*, Elipsa, Warszawa 1995 r., s. 185.

55 E. S. Savas, *Prywatyzacja...* op. cit., s. 170.

56 J. Muszyński, *Anglosaskie doświadczenia w restrukturyzacji energetyki*, „Rzeczpospolita” 1995 r. (Wkładka. Energia - 2000).

57 K. Walsh, *Competition and services in local government* [w:] J. Stewart, G. Stoker, *The future of local government*, Macmillan, London 1989, s. 29.

58 L. Zacharko, *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 10, 1994 r., s. 62.

59 D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej ...* op. cit., s. 115-116.

60 J. Składowski, *Przedsiębiorstwa*, „Rada Narodowa” nr 29, 1988 r.

61 F. A. Nigro, J. G. Nigro, *Modern Public Administration*, New York 1973, s. 14 i nast.

62 G. Yarrow, *Ceny energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii po prywatyzacji przemysłu elektroenergetycznego* [w:] *Konkurencja i regulacja w przemyśle ...* op. cit., s. 185.

63 A. Zalewski, *Prywatne czy komunalne*, „Gazeta Samorządowa” nr 30, 1990 r., s. 1.

64 K. Ascher, *The politics of reprivatization: contracting out public services*, Macmillan, London 1987.

sion, która stwierdziła, że najbardziej efektywne przedsiębiorstwa komunalne mają niższe koszty niż przedsiębiorstwo prywatne. Z punktu widzenia podatnika średnio są one jednak wyższe od firm prywatnych, z czego można wyprowadzić inny wniosek, że większość przedsiębiorstw komunalnych nie działa efektywnie⁶⁵.

Szereg przeprowadzonych badań empirycznych koncentrowało uwagę jedynie na kilku dziedzinach usług publicznych. Najwięcej analiz przeprowadzono w stosunku do wywozu odpadów i mogą być one uznane za najbardziej wiarygodne. Mniej badań dotyczyło transportu miejskiego, zaopatrzenia w wodę czy remontowaniu i budowy dróg. Pozostałe badania dają wyniki, które należy traktować bardzo powściągliwie i z dystansem.

Można w tym miejscu wyrazić opinię, że procesy prywatyzacji usług komunalnych mają uzasadnienie przede wszystkim w warunkach konkurencji bezpośredniej, ponieważ wtedy prywatyzacja może ujawnić swoje największe walory. Z drugiej strony należy przestrzegać przed realną możliwością powstania monopolu tym razem prywatnego, który jest tak samo zły jak monopol publiczny. Warto tutaj przytoczyć pogląd M. Friedmana, że monopol prywatny jest mniejszym złem, ponieważ nie niesie ze sobą utrwalenia pozycji wyłączności⁶⁶. Wydaje się, że jest to teza mocno dyskusyjna, z uwagi na to, że każdy monopolista zachowuje się podobnie i prędzej czy później zacznie stosować praktyki monopolistyczne w postaci: forsowania wzrostu cen, obniżki jakości usług czy narzucania uciążliwych warunków odbiorcom. Dlatego każdy monopol powinien być poddany regulacji.

Można na podmiot publiczny spojrzeć z jeszcze jednego punktu widzenia. Autor wyraża opinię być może dyskusyjną, że nawet przed prywatyzacją nic nie stoi na przeszkodzie, by przedsiębiorstwo publiczne mogło funkcjonować sprawnie i efektywnie. W warunkach sporej zależności od organów publiczno - administracyjnych istnieje wiele instrumentów i rozwiązań wymuszających racjonalne decyzje i zarządzanie profesjonalne. Władza publiczna może wpływać na to poprzez kształtowanie składu rad nadzorczych spółek komunalnych, udziałów kapitałowych, powoływanie i odwoływanie ścisłego kierownictwa, czy bezpośrednio umowy zawierane z komunalnym producentem usług.

Wydaje się, że są to dostatecznie silne formy oddziaływania, z których korzysta się w sposób nieumiejętny, niekonsekwentny. Stawia to niekiedy pod znakiem zapytania tak powszechnie głoszoną zasadę fachowości władz komunalnych. Upraszczając nieco rzecz wiadomo przecie, że firmy komunalne działają w takich warunkach jakie będą stworzone przez wła-

dze lokalne, a sposób działania przedsiębiorstw wynika z zarządzania realizowanego przez te władze. Być może pewną odpowiedź na to znajdziemy w poglądzie E. Wojciechowskiego, że dotychczasowy sposób oddziaływania na gospodarkę miasta jest bardziej luźnym zbiorem nieskojarzonych i różnych rozwiązań organizacyjnych, technicznych, ekonomicznych, aniżeli spójnym systemem zarządzania⁶⁷.

Reasumując dotychczasowe informacje i rozważania, można uważać, że analiza efektywności prywatyzacji szczególnych usług publicznych (komunalnych) jest zabiegiem złożonym i bardzo trudnym do przeprowadzenia. Z badań trudno jest poznać długofalowe skutki prywatyzacji, które nie zawsze są zgodne z celami bieżącymi. Poza nielicznymi branżami (oczyszczanie) nie ma dostatecznie przekonujących studiów i argumentów z których wynika naturalna słabość przedsiębiorstw publicznych w sferze efektywnościowej. Wobec tego teza o wyższości podmiotów prywatnych w świadczeniu usług publicznych na tym etapie rozważań nie jest jednoznaczna i należy traktować ją w sposób względny. Praktyka dostarcza bowiem dowodów, jak i przeciwdowodów na tę tezę. Przeniesienie tego poglądu może doprowadzić do wielu nieporozumień i kategorycznych ocen, które nie mają solidnego i wiarygodnego „umocowania” w praktyce gospodarczej.

Zakończenie

Łatwo dostrzegalną luką w przekształcaniach sektora komunalnego, a w jego prywatyzacji w szczególności, jest nikła obecność tematyki efektywnościowej, a ściślej mówiąc kryteriów oceny efektywności dokonywanych decyzji prywatyzacyjnych. Daleko idącą powściągliwość można chyba tłumaczyć przesadną wiarą, że prywatyzacja jest zabiegiem, który z natury prowadzi do wyższej efektywności działania. Nie bez znaczenia ma także na to wpływ skomplikowany charakter analizy i oceny efektywności. Dlatego też wiele ustaleń, które bierze się pod uwagę przy analizie efektywności ma charakter racji logicznych.

Badanie efektywności prywatyzacji komunalnej jest złożone i trudne. Związane jest to nie tylko z kwantyfikacją elementów rachunku ekonomicznego w ogóle, ale również z wyborem najbardziej zasadnych płaszczyzn porównawczych. Pewne znaczenie może mieć także brak doświadczenia w prywatyzacji. Z kolei przeniesienie na polski grunt niektórych rozwiązań sprawdzonych w praktyce może okazać

65 P. Swianiewicz, *Współczesne przemiany samorządu ...* op. cit., s. 16.
66 M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962, s. 28.
67 E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu [w:] Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. St. Dolaty, t. 1, Opole 1998 r., s. 419.

się mało użyteczne ze względu na wiele różnic (np. regulacji prawnych).

W gruncie rzeczy w warunkach polskich należy dopiero stworzyć podstawy, a właściwie zarys rachunku badania efektywności prywatyzacji w sektorze komunalnym. Nie mogą być w pełni przydatne rozwiązania stosowane w analizach prywatyzacyjnych przedsiębiorstw produkcyjnych, ze względu na wyraźną odrębność (specyfikę) gospodarki komunalnej.

Dla ustaleń ogólnych wskazane jest przyjęcie ujęć lub punktów widzenia, które obrazują pewien sposób patrzenia („filozofię”) na efektywność przekształcenia prywatyzacyjnego. Wydaje się, że należy rozpocząć od przypomnienia zasady racjonalnego gospodarowania i jej dwóch aspektów uwzględniając strukturę działania gospodarczego. Jak wiadomo, możliwe są tutaj dwa rozwiązania. Po pierwsze - przy danych nakładach dąży się do osiągnięcia maksimum efektu (aspekt wydajności). Po drugie - przy danym efekcie wysiłki są skupione na minimalizacji nakładu (aspekt oszczędnościowy). Z uwagi na niezarobkowy motyw i cel działalności gospodarczej samorządów terytorialnych podejście drugie ma większe zastosowanie w obszarze usług komunalnych⁶⁸.

Przygotowując decyzję prywatyzacyjną należy kierować się dużą rozumą i dobrym rozeznaniami. W tym celu trzeba wnikliwie przeprowadzić analizę pozytywnych i negatywnych stron projektowanego rozwiązania prywatyzacyjnego. Kluczowym elementem może być tutaj cel, który zamierza się osiągnąć lub zdecydowana dominacja walorów lub słabości. Łatwo zauważyć, że podejście to ma wiele wspólnego ze znaną metodą analizy strategicznej SWOT. Nic nie stoi na przeszkodzie, by w tym przypadku uwzględnić możliwie duży zakres tej techniki. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ujęcie to niesie ze sobą duży ładunek oceny subiektywno - jakościowej, co wpływa na poprawność wyboru danego rozwiązania.

Podejście powyższe posiada tę słabość, że koncentruje uwagę tylko na sposobie prywatyzacji. Możemy tego uniknąć zestawiając plusy i minusy konkretnego rozwiązania z innymi (alternatywnymi) rozwiązaniami. W ten sposób uzyskujemy znacznie bogatszy materiał informacyjny, który może ułatwić podjęcie trafnej decyzji prywatyzacyjnej.

Badanie efektywności prywatyzacji w kontekście analizy porównawczej w relacji podmiot prywatny - podmiot publiczny (komunalny) nasyca wiele trudności. Kluczowe jest zapewnienie porównywalnych lub chociażby zbliżonych warunków działania. Na zagadnienie to można spojrzeć z dwóch punktów widzenia.

Po pierwsze - niezwykle trudne, a w zasadzie chyba niemożliwe jest przeprowadzenie porównania w oparciu o dobór takich samych obiektów badania, w ramach których przebiega proces świadczenia usług komunalnych. Idealnym rozwiązaniem byłoby znalezienie np. minimum dwóch miast o porównywalnej liczbie ludności, charakterze zabudowy, rozmieszczeniu podstawowych urządzeń technicznych itp., ponieważ elementy te rzutują na wyniki ekonomiczno - finansowe przedsiębiorstw zajmujących się usługami. Dodatkowym utrudnieniem jest, aby system zorganizowania usług był zdecydowanie odmienny, tzn. w jednym mieście usługi byłyby powierzone jednostkom publicznym, w drugim zaś podmiotom prywatnym. Widać z tego, że uzyskanie takich obiektów analizy porównawczej jest jedynie postulatem badawczym. W związku z tym zmuszeni jesteśmy posługiwać się mniej precyzyjnymi zestawieniami obiektów.

Po drugie - wnioski wynikające z badań, które siłą rzeczy mają charakter cząstkowy i którym chcemy nadać wymiar ogólniejszy, trzeba traktować dość względnie z powodu braku pełnej porównywalności tym razem warunków funkcjonowania podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych. Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że warunki prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze prywatnym i publicznym są niejednakowe, a wpływ na to mają rozwiązania prawno - podatkowe a także inne struktury kosztów działalności itd.

Przeprowadzenie skutecznej prywatyzacji przedsiębiorstwa komunalnego wymaga spełnienia szeregu warunków efektywnościowych. Ich pominięcie w rozważaniach co do wyboru formy i sposobu działania grozi utraceniem szansy dokonania sprawnego przekształcenia.

W sposób kompleksowy warunki te przedstawił A. Zalewski⁶⁹ wyróżniając następujące działania:

- 1) Uzyskanie przez prywatyzowane przedsiębiorstwo obniżki kosztów umożliwiającej obniżkę cen świadczonych przez nie usług lub zmniejszenie dotacji.
- 2) Możliwość zorganizowania konkurencji (przetargów) na obsługiwanych przez nie rynkach.
- 3) Wyeliminowanie antyefektywnościowych (kosztownych) metod ustalania opłat za usługi komunalne.
- 4) Proefektywnościowe przekształcenia systemów zarządzania tymi przedsiębiorstwami.
- 5) Unikanie nieracjonalnego podziału przedsiębiorstw w ramach tzw. „demonopolizacji”, która może doprowadzić do utraty przez nie korzyści skali produkcji - dotyczy to głównie przedsiębiorstw o wysokiej kapitałochłonności.
- 6) Prowadzenie polityki taryfowej stymulującej powstawanie korzyści zewnętrznych działalności przedsiębiorstw komunalnych.

68 P. Tamowicz, *Prywatyzacja usług komunalnych. Przegląd doświadczeń zagranicznych*, IBnGR, Gdańsk 1990 r., s. 5.

69 A. Zalewski, *Warunki efektywności prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1992r., s. 75.

Bibliografia:

- Ascher K., *The politics of reprivatization: contracting out public services*, Macmillan, London 1987.
- Bishop M., Kay J., Mayer C., *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press 1994.
- Bobińska K., *Konkurencja w brytyjskiej gospodarce komunalnej, „Samorząd Terytorialny”* nr 4, 1991 r.
- Ciernista droga? (rozmowa z C. Józefakiem), „Giełda” nr 8, 1990 r.
- Crain W. M., Zardkoohi A., *A Test of the Property - Rights Theory of the Firm; Water Utilities in the United States*, „Journal of Law and Economics”, nr 21, 1978 r.
- Cubbin J., Domberger S., Meadowcroft S., *Competitive tendering and refuse collection: identifying the sources of efficiency gains*, „Fiscal Studies” 1987 r.
- Czechowski P., *Status prawny przedsiębiorstw i zakładów komunalnych w RFN*, IGPIK, Warszawa 1989 r.
- Dziembowski Z., *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Warszawa 1983 r., oraz *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, FRDL, Warszawa 1991 r.
- Dziembowski Z., *Problemy prywatyzacji samorządowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, [w:] *Działalność gospodarcza gmin. Podstawy prawne*, IGPIK, Warszawa 1994 r.
- Ekonomia. Podstawy makroekonomii, t.2 praca zbiorowa pod redakcją W. Cabana, Łódź 1991 r.
- Friedman M., „Rzeczpospolita” nr 219, 1990 r.
- Friedman M., *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962.
- Ginsbert – Gebert A., *Polityka komunalna*, Warszawa 1984 r.
- Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce*, SGH, Warszawa 2010 r.
- Holzer M., *The Demand for Productivity in the Municipal Civil Services*, „Public Administration Review” nr 5, 1977 r.
- Jasiński P., *Brytyjskie doświadczenia* (cz. 3), „Życie Gospodarcze” nr 12, 1993 r.
- Jeżowski P., *Taryfy opłat na energetycznym rynku gospodarstw domowych*, Monografie i opracowania nr 37, SGH, Warszawa 1991 r.
- Karpiński A., „The Economist” [w:] „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 12, 1991 r.
- Kay J. A., Thompson O. J., *Privatization: A Policy in Search of a Rationale*, „The Economic Journal”, March 1986.
- Kemp R. L., *Prywatyzacja – Świadczenie usług komunalnych przez sektor prywatny*, London 1991.
- Kowalik T., *Wall Street z plastiku*, „Życie Gospodarcze” nr 36, 1990 r.
- Koźmiński A., *Szansa dla przedsiębiorczych*, „Rada Narodowa” nr 42, 1988 r.
- Milbank D., *Brytyjczycy powątpiewają w korzyści płynące z prywatyzacji*, *The Wall Street Journal Europe*, (za „Gazetą Wyborczą” z 13 listopada 1995 r.).
- Muszyński J., *Anglosaskie doświadczenia w restrukturyzacji energetyki*, „Rzeczpospolita” 1995 r. (Wkładka. Energia - 2000).
- Nigro F.A., Nigro J. G., *Modern Public Administration*, New York 1973.
- Nykiel L., Kuryłowicz K., *Zarządzanie menedżerskie*, „Rzeczpospolita” nr 35, 1994 r.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Poznań 1992 r.
- Peszko A., *Przedsiębiorstwo a samorząd terytorialny*, „Przegląd Organizacji” nr 2-3, 1990 r.
- Pryke R., *The comparative performance of public and private enterprise*, „Fiscal Studies” vol. 3, 1982 r.
- Raport ze wstępnych przeglądów spółek gminnych*, York Trust Investment Partners Ltd, Łódź 1997 r.
- Rees R., *Public Enterprise Economics*, The Camelot Press, Southampton 1989.
- Rozmowa z R. Frydmanem i A. Rapczyńskim, „Życie Gospodarcze” nr 33, 1990 r.
- Savas E. S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992 r.
- Składowski J., *Przedsiębiorstwa*, „Rada Narodowa” nr 29, 1988 r.
- Sochacka – Krysiak H., *Finanse Stockholmu*, „Gazeta Samorządowa” nr 23 z 1990 r.
- Stefański M., *Z doświadczeń krajów zachodnich*, „Rada Narodowa” nr 30, 1989 r.
- Suchorzewski W., Zych F., *Czy komunikacja musi być deficytowa?*, „Rzeczpospolita” nr 5, 1991 r.
- Swianiewicz P., *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, „Samorząd Terytorialny” nr 5 z 1992 r.
- Szablewski A.T., *Prywatyzacja przedsiębiorstw a efektywność*, Łódź 1989 r. (maszynopis).
- Tamowicz P., *Prywatyzacja usług komunalnych. Przegląd doświadczeń zagranicznych*, IBnGR, Gdańsk 1990 r.
- Veljanowski C., *Privatization: Monopoly Money or Competition* [w:] *Privatization and Competition. A Market Prospectus*. Ed by Cento Veljanowski, London 1989.
- Walsh K., *Competition and services in local government* [w:] Stewart J., Stoker G., *The future of local government*, Macmillan, London 1989.
- Wilson J.Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books, 1989.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012 r.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Sformułowanie problemu* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. St.Dolaty, t. 1, Opole 1998 r.
- Yarrow G., *Ceny energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii po prywatyzacji przemysłu elektro-energetycznego* [w:] Jasiński P., Szablewski A. T., Yarrow G., *Konkurencja i regulacja w przemyśle energetycznym. Brytyjskie doświadczenia a polskie problemy*, Elipsa, Warszawa 1995 r.

Yarrow G., *Does Ownership Matter*, [w:] *Privatization and Competition. A Market Prospectus*. Ed by Cento Veljanowski, London 1989.

Zacharko L., *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 10 z 1994 r.

Zalewski A., *Doświadczenia prywatyzacji za granicą* [w:] *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, FRDL, Warszawa 1994r.

Zalewski A., *Ocena możliwości przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej*, [w:] *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, FRDL, Warszawa 1994 r.

Zalewski A., *Prywatne czy komunalne*, „Gazeta Samorządowa” nr 30, 1990 r.

Zalewski A., *Warunki efektywności prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2, 1992 r.

Ziółkowski M., *Usługi komunalne jako podstawa zaspokajania potrzeb bytowych ludności* [w:] *Wydatki na usługi komunalne w strukturze wydatków mieszkańców gmin*, pod red. Grzymały Z., SGH, Warszawa 2015 r.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl