

ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS FOLIA OECONOMICA (Acta Univ. Lodz, Folia oecon.)	165	73-85	2003
---	-----	-------	------

*Andrzej Wasiak**

PROBLEM EFEKTYWNOŚCI SŁUŻB I USŁUG PUBLICZNYCH

Sektor publiczny i działające w nim podmioty są od dawna przedmiotem krytyki, tak na gruncie teorii, jak i praktyki gospodarczej. Ogólnie biorąc, krytyka ta dotyczy niższej efektywności działania sektora publicznego w stosunku do firm prywatnych¹. 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 najważniejszych mankamentów sektora publicznego nie obejmuje hierarchii ich ważności i eksponuje jedynie te elementy, które dotyczą przede wszystkim użyteczności publicznej.

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 właściciela, posiadającego ulokowany kapitał, który jest zainteresowany rozwojem firmy. Właściciel koncentruje bowiem uwagę na zysku i pilnuje,

* Dr, adiunkt w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego UŁ.

¹ Problem efektywności sektora publicznego szerzej rozważa M. Holzer, *The Demand for Productivity in the Municipal Civil Services*, „Public Administration Review” 1977, nr 5, s. 505.

by dochody nie były nadmiernie przeznaczone 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 z potencjalnymi konkurentami. Prowadzi to do zjawiska marnotrawstwa środków publicznych, gdyż błędne decyzje gospodarcze pokrywane są w istocie przez podatników. Nadto, dotowanie odrywa podaż od popytu i wywołuje nadmierny wzrost zapotrzebowania. Pomoc finansowa, a szerzej proces alokacji zasobów opierał się do tej pory w dużej mierze na kryteriach biurokratyczno-politycznych, a nie efektywnościowych. Niedostateczna kontrola prowadzi do niegospodarności i strat, a w konsekwencji do nieuzasadnionego wzrostu cen.

Przedsiębiorstwa publiczne cechuje zła organizacja i zarządzanie. Struktury podmiotowe są sztywne i scentralizowane, w których występują 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.

Silniejsza niż gdzie indziej zależność od czynnika administracyjnego znajduje pewne odbicie w niższym poziomie efektywności². Przedsiębiorstwa publiczne charakteryzują się dużymi kosztami wytwarzania i niską wydajnością.

² W piśmiennictwie brytyjskim przegląd badań potwierdzających nieefektywność przedsiębiorstw państwowych przedstawił R. Pryke, *The Comparative Performance of Public and Private Enterprise*, „Fiscal Studies” 1982, vol. 3.

W świetle powyższych mankamentów, sektor publiczny, jak i sektor użyteczności publicznej jawią się jako obszary zbyt rozległe, słabo sterowne i mało efektywne. Wymienione wady są niekiedy ukazane zbyt jaskrawie, 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 przedsiębiorstw 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 przedsiębiorstwa³. 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. 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. Ostatnim kryterium to minimalizacja kosztów. Podkreśla się, że dla przedsiębiorstw publicznych minimalny zysk powinien ukształtować się na poziomie rynkowego, zwyczajowego oprocentowania własnego kapitału⁴.

Przykładem są niektóre komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które na ogół charakteryzują się wysokim stopniem zużycia majątku trwałego i wymagają dużych nakładów inwestycyjnych. Rozwiązań ich problemu nierentowności poszukuje się we wzroście opłat lub ich prywatyzacji⁵.

Nie ulega wątpliwości, że przyczyną niskiej efektywności przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest niesprawne zarządzanie i zły system ekonomiczno-

³ Por. A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984, s. 262–263.

⁴ P. Czechowski, *Status prawny przedsiębiorstw i zakładów komunalnych w RFN*, IGPIK, Warszawa 1989, s. 3.

⁵ Por. A. Koźmiński, *Szansa dla przedsiębiorczych*, „Rada Narodowa” 1988, nr 42, s. 7.

-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 efektywne. 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 zysk⁶. Znamienny był przykład dużych instytucji państwowych, takich jak Polska Poczta i PKP, które stawiano 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 lokalnych⁷. Dochody miasta Stockholm w 32% wynikają z opłat za usługi urządzeń i instytucji miejskich⁸.

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 prywatnych⁹. Zdaniem A. Peszko, efektywność francuskich firm państwowych jest porównywalna z firmami prywatnymi¹⁰.

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.

⁶ Z. Dziembowski, *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Warszawa 1983, s. 24, oraz *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, FRDL, Warszawa 1991, s. 7.

⁷ Por. M. Stefański, *Z doświadczeń krajów zachodnich*, „Rada Narodowa” 1989, nr 30.

⁸ Por. H. Sochacka-Krysiak, *Finanse Stockholmu*, „Gazeta Samorządowa” 1990, nr 23.

⁹ Por. P. Jeżowski, *Taryfy opłat na energetycznym rynku gospodarstw domowych*, „Monografie i Opracowania SGH” 1991, nr 37, s. 141.

¹⁰ Por. A. Peszko, *Przedsiębiorstwo a samorząd terytorialny*, „Przegląd Organizacji” 1990, nr 2–3.

1. TEORETYCZNE ZAPLECZE DLA ZMIAN W SEKTORZE PUBLICZNYM

W krajach zachodnich, a zwłaszcza w USA, zachodzą w ostatnich dziesięcioleciach istotne zmiany w ekonomii i polityce gospodarczej. Ich celem jest poszukiwanie skutecznych środków na zmniejszenie roli państwa w gospodarce. Punktem wyjścia jest odrzucenie zasad keynsizmu i krytykę jego realizacji w formie państwa opiekuńczego. Trzeba podkreślić, że antyetatystyczne nastawienie nie zakłada pełnej eliminacji publicznego interwencjonizmu, lecz postuluje zasadnicze modyfikacje co do jego zakresu i metod oddziaływania¹¹. Na gruncie teorii zarysowały się różne koncepcje i opcje opowiadające się za koniecznością przeprowadzenia zmian.

Szczególne miejsce w procesie krytyki interwencjonizmu zajmują ekonomiści amerykańscy, których przedmiotem zainteresowania stała się jego odmiana w postaci *public utility regulation*, która stanowi najbardziej widoczny objaw ingerencji państwa w procesy gospodarowania. Wywarło to silny wpływ na oblicze tradycyjnej ekonomii, w tym teorii konkurencji, co dowodzi istotnej reorientacji w amerykańskiej myśli ekonomicznej i zmianach zachodzących w systemie gospodarki rynkowej¹².

W ramach dominującego kierunku antyetatystycznego występuje wiele koncepcji, stanowisk i poglądów, teorii, orientacji badawczych, które postulują ograniczenie lub modyfikację ekonomicznej roli państwa. Są one podstawą przeprowadzenia zasadniczych zmian i rozwiązań na gruncie praktyki.

Teoria regulacji publicznej została zapoczątkowana przez G. Stiglera¹³ i rozwinięta szerzej przez S. Peltzmana. Punktem wyjścia teorii jest krytyczna analiza i ocena systemu regulacji publicznej. Jak wiadomo, ingerencja publiczna uzasadniona była niesprawnością rynku (*market failures*), która ujawniła się w takich przypadkach, jak dostarczenie dóbr publicznych, mechanizmie efektów zewnętrznych oraz tzw. korzyści skali¹⁴. Obszary te są dziedzinami, gdzie mamy do czynienia z usługami publicznymi świadczonymi na podstawie urządzeń infrastrukturalnych, w tym z usługami komunalnymi.

¹¹ Zob. M. Belka, *W kierunku liberalnego pragmatyzmu*, „Życie Gospodarcze” 1991, nr 22, s. 13.

¹² A. T. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji infrastruktury*, „Ekonomista” 1992, nr 3. Autor przedstawia szerzej zarys problematyki teoretycznej dotyczącej zmian w sektorze użyteczności publicznej.

¹³ Por. G. J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, „The Bell Journal of Economics and Management” 1971, vol. 2, n 1, Spring.

¹⁴ Por. A. T. Szablewski, *Instytucja koncesjonowania w sferze infrastrukturalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 3, s. 11.

Podjęcie regulacji podyktowane było chęcią zapewnienia interesu publicznego. Analiza rozbudowanej regulacji wykazała szereg słabości tego mechanizmu i jak twierdzi M. Belka, w większości przypadków zamiast służyć interesom konsumenta, służyła bardziej producentom, czyli tym podmiotom, które były przedmiotem regulacji¹⁵.

Generalny postulat wynikający z tej teorii sprowadza się do konieczności deregulacji i szerszego wykorzystania mechanizmów konkurencji. W wymiarze politycznym i społecznym postulaty te przybrały realny kształt w tzw. ruchu deregulacyjnym (*deregulation movement*).

Istotnym podejściem jest teoria *public choice* (społecznego wyboru). Jej twórcą jest J. Buchanan¹⁶. Teoria ta za pomocą metod analitycznych analizuje zachowanie się różnych instytucji publicznych (rządu, partii, biurokracji, grup interesu) w kontekście indywidualnego postępowania takich podmiotów jak politycy, biurokraci (urzędnicy – A. W.) i wyborcy.

Jak zaznacza M. Belka, antyetyzm *public choice* zawiera się w postawieniu problemu – niesprawności państwa. W takim ujęciu niesprawne państwo zastępuje niedoskonale działający rynek¹⁷. Sytuacja taka stanowi źródło potencjalnych trudności. W świetle tej teorii przedsiębiorstwo i państwo są domeną rynku politycznego. Publiczna regulacja gospodarki prowadzi do niesprawności agend rządowych, stronnictwa polityków. Postawy te w myśl teorii są gorsze od ułomności rynku.

Z teorii *public choice* wynika niejako postulat prywatyzacji i konkurencji, ponieważ jej zaletą jest, że uwalnia przedsiębiorstwo od różnego rodzaju oddziaływania politycznego. Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest mechanizm rynkowy.

Teoria *public choice* podejmuje próbę wyjaśnienia nadmiernego wzrostu wydatków budżetowych na gruncie samorządu lokalnego. W jego ramach mechanizmy demokratyczne i administracyjne nie są sprawne. Lobby polityczne, związkowe oraz silna pozycja administracji sprawiają, że pożądane cele zastępowane są dążeniem do maksymalizacji budżetu, a więc wydatków, co prowadzi do nadmiernej podaży usług publicznych i marnotrawstwa środków¹⁸.

Kolejną koncepcją, która w tym miejscu zasługuje na przypomnienie ze względu na jej użyteczność w naszych rozważaniach, jest teoria rynków

¹⁵ Por. M. Belka, *op. cit.*

¹⁶ Por. L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3.

¹⁷ M. Belka, *op. cit.*

¹⁸ P. Swianiewicz, *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, „*Samorząd Terytorialny*” 1992, nr 5, s. 12.

spornych (*the contestable markets*). Jej twórcą jest W. J. Baumol¹⁹. Rynek sporny (potencjalnie konkurencyjny) oznacza obszar, gdzie działają różne podmioty, które w dowolnym momencie są zagrożone wejściem konkurenta. Jest to jedno z centralnych pojęć tej teorii. Drugim jest pojęcie *sunk costs* (upraszczając, to pewien synonim kosztów stałych).

Według W. J. Baumola, gdy mamy do czynienia z niemożliwością odzyskania kosztów wejścia do gałęzi (*sunk costs*), które są niewielkie, to efektywność gałęzi w sensie optimum Pareto jest wysoka nawet przy małej liczbie podmiotów. Oznacza to, że istnienie potencjalnej konkurencji (kon-testatorów) może być wystarczającym czynnikiem wymuszającym efektyw-nościowe zachowanie producenta pierwotnego na rynku spornym. Firma pierwotna niejako z góry podejmuje działania zabezpieczające przed wejściem potencjalnego konkurenta.

Oznacza to, że zamiast konkurencji na rynku (*within the field*) mamy do czynienia z konkurencją o rynek (*for the field*). Płynię z tego interesująca konstatacja pozornie paradoksalna, że pod pewnymi warunkami możliwe jest włączenie mechanizmu konkurencji do sytuacji monopolistycznej. Uwaga ta ma duże znaczenie dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej i sektora komunalnego, gdzie często występuje administracyjne przyzwolenie na zajęcie przez podmiot pozycji monopolistycznej na rynku.

W wymiarze praktycznym tendencje postulowanych i realizowanych zmian w sektorze publicznym i użyteczności publicznej²⁰ znajdują wyraz w następujących kierunkach:

- deregulacji,
- prywatyzacji,
- reformach mechanizmu funkcjonowania przedsiębiorstw.

Dwa pierwsze procesy zostały zapoczątkowane przez ówczesne konser-watywne rządy USA i Wielkiej Brytanii. Postulat deregulacji stanowi odbicie sygnalizowanego antyetyastycznego zwrotu w ekonomii. Obok zniesienia lub rozluźnienia kontroli cen i zysków, deregulacja nakierowana jest na usuwanie barier ograniczających zakres konkurencji.

W Europie za podstawowy kierunek przebudowy sektora publicznego uznaje się procesy prywatyzacyjne. Postulat prywatyzacji staje się zasadniczym punktem różnych programów ekonomicznych, tak forsowanych przez władze rządowe, jak i władze lokalne. W prywatyzacji upatruje się siłę, która ma zwiększyć jakość obsługi, obniżyć ceny, zmniejszyć obciążenia budżetowe,

¹⁹ Por. W. J. Baumol, J. C. Panzar, R. D. Willing, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace, San Diego 1982.

²⁰ Sektor publiczny jest to obszar wydzielony z punktu widzenia własności. Z kolei sektor użyteczności publicznej wyróżnia się pełnionymi funkcjami (zadania publiczne) i obejmuje różne formy własności podmiotów świadczących usługi publiczne.

uzyskać wpływy finansowe itd. Obok Europy także w wielu innych krajach świata prywatyzacja obejmuje coraz większe obszary gospodarki publicznej.

Tendencją, którą coraz wyraźniej dostrzega się w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, posiadających rozwinięte samorządy lokalne, jest dążenie do tego, co nazywa się ekonomizacją działań. Oznacza to wydatne ograniczenie i przebudowę czynnika publiczno-administracyjnego i zbliżenie przedsiębiorstwa publicznego do formuły przedsiębiorstwa komercyjnego. Koncepcja ta w wydaniu amerykańskim pokazuje stopniowe odchodzenie od obecnego statusu *public utility* lub głębokiej jego modyfikacji w kierunku zbliżenia przedsiębiorstwa użyteczności publicznej do kształtu systemowego typowego dla przedsiębiorstwa rynkowego.

Przebudowa w celu ekonomizacji wymusza także pewne rozwiązania organizacyjne, czego konsekwencją są pożądane efekty ekonomiczne. Przykładem może być często spotykane w europejskiej gospodarce komunalnej łączenie w ramach jednej struktury działalności rentownych i niedochodowych²¹. Rozwiązania te są często wykorzystywane np. w Niemczech i we Francji. Znacznym zainteresowaniem zaczynają się również cieszyć procesy integracji zarządzania w postaci tworzenia struktur holdingowych²². Głównym zamierzeniem tego kierunku zmian jest dostosowanie działania służb publicznych (w tym komunalnych) do wymogów rynkowych i zbliżenie zarządzania nimi do sposobu, w jaki zarządza się typowymi przedsiębiorstwami prywatnymi.

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.

2. PRYWATYZACJA 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 charakter²³. Taki punkt

²¹ C. Rozkwitalska, *Przekształcenia przedsiębiorstw komunikacyjnych w mniejszych miastach*, „Transport Miejski” 1992, nr 10, s. 24.

²² A. Jędraszko, *Samorząd terytorialny w Niemczech (na przykładzie Stuttgartu)*, Warszawa 1994, s. 309.

²³ Por. m.in. C. Veljanowski, *Privatization: Monopoly Money or Competition*, [w:] *Privatization and Competition. A Market Prospectus*, Ed by C. Veljanowski, London 1989, s. 35.

widzenia znajduje teoretyczne oparcie w koncepcji praw własności (*property rights*), w której jej zaprzeczeniem jest własność publiczna.

Teoria *property rights* jest podstawą uzasadniającą konieczność przeprowadzenia programów zmian własnościowych przez rządy i władze lokalne wielu krajów. Pogląd, że efektywność jest funkcją charakteru własności nawiązuje do A. Smitha, według którego tylko własność prywatna tworzy bodźce do efektywności gospodarowania. We współczesnym rozumieniu teorii praw własności efektywność zależy od swobody transferowalności praw własności²⁴. Ważną rolę przedsiębiorstw prywatnych ukazuje J. R. Pack mówiąc, że firmy prywatne dążące do maksymalizacji zysku i konkurujące o uzyskanie kontraktów na świadczenie usług mogą zapewnić minimalizację kosztów tych usług²⁵.

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, O. J. Thompson, czynnik własności nie rozstrzyga jeszcze samodzielnie o zdolności przedsiębiorstwa do efektywnego działania²⁶. 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.

Na istotne oddziaływanie konkurencji jako czynnika wyzwalającego efektywność wskazuje wielu innych autorów. Znany orędownik prywatyzacji E. S. Savas wskazuje na dominujące znaczenie konkurencji²⁷. D. Osborne i T. Gaebler, zwolennicy efektywnych metod rządzenia w sektorze publicznym, twierdzą, że główną rolę odgrywa nie forma własności, lecz konkurencja²⁸.

²⁴ Por. R. Evans, *Property Rights, Markets and Competition in Electricity Supply*, [w:] *Privatization and Competition...*, s. 136.

²⁵ J. R. Pack, *Privatization of Public Sector in Theory and Practice*, „Journal of Policy Analysis and Management” 1987, nr 6.

²⁶ J. A. Kay, O. J. Thompson, *Privatization: A Policy in Search of a Rationale*, „The Economic Journal”, March 1986, s. 22.

²⁷ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992, s. 155.

²⁸ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Poznań 1992, s. 118 i 76.

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 konkurencji²⁹.

Na gruncie polskim istotną rolę konkurencji w usługach komunalnych podkreślił A. Zalewski, upatrując w niej słusznie czynnik decydujący³⁰. Potwierdzają to przykłady brytyjskie. Zdaniem P. Jasińskiego zaobserwowane oszczędności w usługach komunalnych należy bardziej przypisać „wpływowi rywalizacji o podpisanie umowy aniżeli transferowi praw własności”³¹. Zbliżoną ocenę formuluje 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 zmianie³². Warto tu zwrócić uwagę na pogląd, że własność prywatna generuje w większym stopniu efektywność produkcyjną, zaś konkurencja stymuluje efektywność alokacyjną³³.

Uważa się, że sama konkurencja może w różnym stopniu wpływać na poziom efektywności, w zależności od swojego natężenia. Na zależność tę 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 publicznych³⁴. 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 państwowej³⁵. Ten ostatni czynnik wynika

²⁹ W. Suchorzewski, F. Zych, *Czy komunikacja musi być deficytowa?*, „Rzeczpospolita” 1991, nr 5.

³⁰ Por. A. Zalewski, *Doświadczenia prywatyzacji za granicą*, [w:] *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, FRDL, Warszawa 1994, s. 87.

³¹ Por. P. Jasiński, *Brytyjskie doświadczenia* (cz. 3), „Życie Gospodarcze” 1993, nr 12.

³² D. Milbank, *Brytyjczycy powątpiewają w korzyści płynące z prywatyzacji*, *The Wall Street Journal Europe*, (za „Gazetą Wyborczą” z 13 listopada 1995 r.).

³³ J. A. Kay, O. J. Thompson, *op. cit.*, s. 8.

³⁴ A. T. Szablewski, *Prywatyzacja przedsiębiorstw a efektywność*, maszynopis, Łódź 1989.

³⁵ G. Yarrow, *Does Ownership Matter*, [w:], *Privatization and Competition*, s. 54.

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.³⁶ Z kolei Z. Dziembowski zwrócił uwagę, że różnice w prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej zależą od siły monopolu oraz poziomu kapitałochłonności w poszczególnych dziedzinach³⁷. W ocenie efektywności nie należy jeszcze wykluczyć systemu zarządzania, który może być niekiedy ważniejszą determinantą niż forma własności³⁸.

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 efektywności³⁹. Spostrzeżenie to potwierdza C. Józefiak, który twierdzi jednak, że regułą jest, że są one mniej sprawne⁴⁰.

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 rządowa⁴¹. Zapewniają one stałą stopę zysku, ale zarazem przybierają na ogół pozycję monopolistyczną na rynku.

³⁶ K. Bobińska, *Konkurencja w brytyjskiej gospodarce komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 4, s. 30.

³⁷ Z. Dziembowski, *Problemy prywatyzacji samorządowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, [w:] *Działalność gospodarcza gmin. Podstawy prawne*, IGPIK, Warszawa 1994, s. 47.

³⁸ L. Nykiel, K. Kuryłowicz, *Zarządzanie menedżerskie*, „Rzeczpospolita” 1994, nr 35.

³⁹ Rozmowa z R. Frydmanem i A. Rapczyńskim, „Życie Gospodarcze” 1990, nr 33.

⁴⁰ *Ciernista droga?* (rozmowa z C. Józefakiem), „Giełda” 1990, nr 8.

⁴¹ Por. A. Karpiński, *The Economist*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 1991, nr 12.

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 nie stoi na przeszkodzie by uważać, że również podmioty publiczne (w tym komunalne) są w pełni zdolne do efektywnego działania⁴². 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 prywatnych⁴³.

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 kontrakt⁴⁴. Warunkiem wzrostu siły przedsiębiorstwa publicznego jest bowiem ciągle 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. Kornaia, że presja rynkowa i ekspansja firm prywatnych wymusi wówczas inne zachowania przedsiębiorstw państwowych⁴⁵.

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 od tego, kto uzyskał prawo świadczenia usług⁴⁶. Moment ten podkreśla też E. S. Savas mówiąc, że najlepsze rezultaty są wtedy, gdy w przetargu uczestniczą jednocześnie firmy prywatne

⁴² R. Rees, *Public Enterprise Economics*, The Camelot Press, Southampton 1989, s. 10–11.

⁴³ A. Zalewski, *Ocena możliwości przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej*, [w:] *Przekształcenia...*, s. 74.

⁴⁴ *Ekonomia. Podstawy makroekonomii*, t. 2, red. W. Caban, Łódź 1991, s. 265.

⁴⁵ Por. T. Kowalik, *Wall Street z plastiku*, „Życie Gospodarcze” 1990, nr 36.

⁴⁶ Por. K. Bobińska, *op. cit.*, s. 32.

i komunalne⁴⁷. 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.

Andrzej Wasiak

EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC SECTOR

The article is an attempt to present deliberations concerning effectiveness in the public sector operation including the communal sector. The entire public sector and entities operating within it have been an object of sharp critique both in the field of economic theory and practice for a long time.

The article contains theoretical remarks concerning the operation of public sector entities in market economy conditions. It discusses the theoretical background for changes in the public sector and assesses cautiously the impact exerted by privatisation and other important factors on effectiveness of the public sector.

The author points also to the possibility of rational and effective operation of public entities in competitive conditions, which is confirmed by experience of other countries.

⁴⁷ E. S. Savas, *op. cit.*, s. 297.