

## **ROZDZIAŁ 28**

### **KONKURENCJA W SYSTEMIE USŁUG PUBLICZNYCH**

#### **Wprowadzenie**

Procesy prywatyzacji i komercjalizacji, w tym także usług publicznych, trwają w Polsce od momentu rozpoczęcia transformacji systemowej. Przebiegały one z różnym natężeniem, a ich ocena obciążona jest zazwyczaj wieloma sędami wartościującymi. Jednakże procesy te występują nie tylko w polskiej rzeczywistości gospodarczej. Dzięki temu dysponujemy obecnie dużą wiedzą na temat przekształceń własnościowych i metod wprowadzania konkurencji tam, gdzie do tej pory jej nie było. Nie oznacza to jednak, iż wiedza ta jest pełna. Istnieją dziedziny, w których dominującymi lub też jedynymi podmiotami gospodarującym są jednostki sektora publicznego, w tym przede wszystkim samorząd terytorialny, który właściwie zajmuje wobec lokalnej społeczności pozycję monopolisty. Rodzi to wzrost niezadowolenia społecznego wywołanego niską efektywnością urzędów, komplikacją przyjętych procedur, wzrostem biurokracji oraz korupcją.

Niniejsze opracowanie ma na celu określenie jak dalece urynkować można sektor publiczny, oraz czy proces ten może dotyczyć również usług administracyjnych. Dodatkowo postawiono w nim tezę, iż pomimo istnienia zjawiska zbiorowej konsumpcji usług publicznych, mogą one podlegać mechanizmowi rynkowym, po spełnieniu pewnych niezbędnych warunków. Jednak aby zweryfikować tą tezę, należy w pierwszej kolejności przybliżyć pojęcia prywatyzacji, komercjalizacji oraz usług publicznych.

Prywatyzacja oznacza podejmowanie działań ograniczających udział władz publicznych w działalności lub we własności zasobów na rzecz sektora prywatnego (Savas, 1992). Komercjalizacja jest natomiast pojęciem znacznie węższym, oznaczającym przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego lub komunalnego w spółkę. Zasoby, którymi podmiot taki dysponuje nadal pozostają własnością sektora publicznego, zmienia się jedynie sposób jego funkcjonowania. Taką definicję komercjalizacji zawiera między innymi Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji. Jako usługę publiczną rozumieć należy zadanie realizowane przez jednostkę sektora publicznego o charakterze użyteczności publicznej. Czyli takie zadanie, które zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty (Wojciechowski, 2003).

#### **Motywy prywatyzacji**

Dążenie do prywatyzacji wynikać może z kilku motywów: pragmatycznego, ideologicznego, ekonomicznego i populistycznego (Savas, 1992). Pragmatyczne podejście do prywatyzacji wynika najczęściej z chęci zwiększenia efektywności sektora publicznego, a co za tym idzie skuteczniejszego rządzenia. Jeden z pierwszych orędowników prywatyzacji P. Drucker twierdził, że proces ten służy tworzeniu silnego, energicznego i bardzo aktywnego rządu, który potrafi rządzić a nie „wykonywać” czy „administrować” (Drucker, 1992). Miał on przy tym na myśli zarówno rząd federalny, jak i rządy stanowe oraz lokalne. Osadzając te rozważania w Polskiej rzeczywistości, należy odnieść jego poglądy do funkcjonowania rządu oraz samorządów terytorialnych wszystkich szczebli. Podejście pragmatyczne wiąże się zazwyczaj z wystąpieniem kłopotów fiskalnych, wynikających ze wzrostu kosztów funkcjono-

wania administracji publicznej i niezadowolenia społecznego z tym faktem się wiążącym. Motywy ideologiczne związane są natomiast z chęcią ograniczenia roli instytucji publicznych. Granica między sektorem publicznym i prywatnym nie jest stała, z upływem czasu może się ona zmieniać, co spowodowane może być zwiększaniem roli instytucji publicznych. Wiele osób tendencje te uważa za niebezpieczne i widzi w nich zagrożenie dla demokracji. Im większa część indywidualnych dochodów przejmowana jest przez państwo, tym częściej decyzje o sposobie ich wydatkowania mogą różnić się od indywidualnych preferencji. Decyzje rządów i samorządów są zatem uwarunkowane politycznie, co wiąże się z mniejszym zaufaniem społecznym co do ich treści. Traktowanie prywatyzacji w sposób ideologiczny oznacza zatem chęć ograniczenia roli rządu i liczby podejmowanych decyzji politycznych. Pogląd taki wyrażał m. in. M. Friedman, który twierdził, iż efektem nadmiernej ingerencji państwa jest labirynt ograniczeń i restrykcji. Sprawia on, iż wszystkim powodzi się gorzej niż mogłoby się wieść, gdyby owe ograniczenia i restrykcje zlikwidować (Friedman, 2006). Kolejny motyw do podjęcia prywatyzacji wiąże się ze sferą gospodarczą. Sektor publiczny jest bowiem bardzo kosztowny, a sporą część tych kosztów stanowią płace urzędników. Skoro niektóre z wykonywanych przez nich działań nie są zarezerwowane dla tegoż sektora (zarządzanie nieruchomościami, przetwarzanie danych, utrzymanie czystości, konserwacja ulic, itp.), to można je powierzyć firmom prywatnym. Motywacja taka wynika z przekonania, iż przedsiębiorstwa i majątek stanowiący własność publiczną mogłyby być lepiej wykorzystane po przekazaniu ich sektorowi prywatnemu. Ostatni motyw ma charakter populistyczny. Oznacza to uwłaszczenie obywateli, czyli zapewnienie im możliwości decydowania o własnym losie. Uzasadnieniem takiego działania jest zapewnienie prawa do samookreślenia przez społeczeństwo celów i priorytetów wydatkowania środków. Postawa taka wynika zazwyczaj z niechęci społeczeństwa zarówno do wszelkiej władzy, jak i „wielkiego biznesu”. W ujęcie to wpisuje się również proces decentralizacji, oznaczający ograniczenie władzy centralnej na rzecz lokalnej.

Te cztery przesłanki zazwyczaj traktowane są łącznie. Orędownicy prywatyzacji najczęściej mówią o potrzebie przekazania władzy w ręce społeczności, o decentralizacji, ograniczeniu korupcji i biurokracji oraz zbyt wysokich kosztach funkcjonowania państwa. Jednocześnie wskazuje się na fakt, iż prywatyzacja nie jest jedynym rozwiązaniem zapewniającym osiągnięcie wymienionych postulatów. Współcześnie zaobserwować można stopniowe odchodzenie od poglądów neoliberalnych, przynajmniej w przypadku prywatyzacji. W literaturze przedmiotu znaleźć można opinie, iż prywatyzacja jest złym punktem wyjścia do dyskusji na temat roli rządu. Są bowiem pewne rzeczy, które sektor prywatny robi lepiej i są czynnościami, z których lepiej wywiązuje się sektor publiczny (Osborne, Gaebler, 1992). Postawę taką utożsamiać można z przekonaniem o tym, iż rynek nie jest doskonały i pewne jego wady mogą wpływać niekorzystnie zarówno na gospodarke, jak i sytuację indywidualnych jego uczestników. Wyrazem tych wątpliwości jest koncepcja zawodności rynku. Zwraca się w niej uwagę na podstawowe twierdzenie ekonomii dobrobytu mówiące, iż gospodarka jest efektywna w rozumieniu Pareta jedynie po spełnieniu pewnych warunków (efektywność wymiany, produkcji i struktury produkcji). Istnieje bowiem kilka przyczyn, które mogą przesądzić o braku efektywności. Są to: zawodność konkurencji, istnienie dóbr publicznych, efekty zewnętrzne, niekompletność rynków oraz niedoskonałość informacji (Stiglitz, 2004). Na tej podstawie można wskazać na te przedmioty działalności sektora publicznego, które mogą być wykonane lepiej przez podmioty prywatne. Dodatkowo dzięki postępowi technicznemu, w szczególności w zakresie przepływu informacji i alternatywnych metod wytwarzania dóbr substytucyjnych, „kurczą” się obszary zawodności rynku.

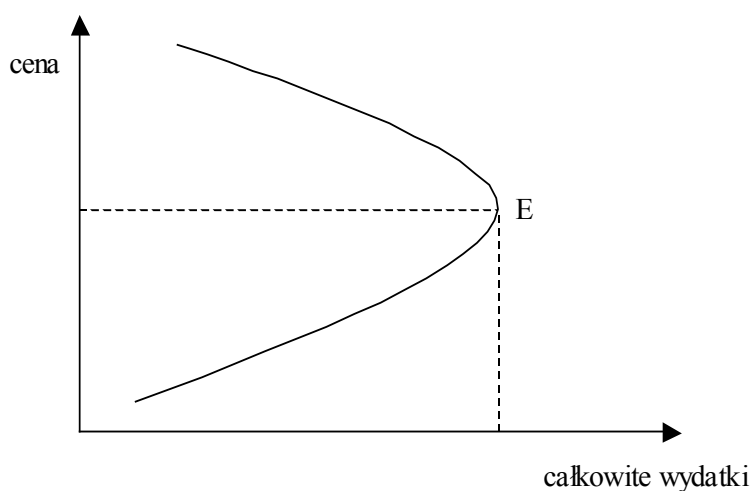
### **Specyfika organizacji niedochodowych**

Podstawową cechą jednostek sektora publicznego jest niedochodowy charakter ich

działalności. Oczywistym skutkiem takiego stanu rzeczy jest osłabienie bodźców skłaniających je do maksymalizacji produktywności. System bodźców działających na osoby zatrudnione w tym sektorze nie oddziałuje bowiem w taki sam sposób jak system motywacyjny w przedsiębiorstwie prywatnym. Cechą instytucji zbiurokratyzowanych jest przypisanie obowiązków pracownika do konkretnego stanowiska pracy. Oznacza to dostosowanie do ograniczających jego swobodę ruchów przepisów i regulaminów. Wynagrodzenie takiej osoby zazwyczaj nie jest związane z jakością wykonywanej przez nią pracy. Nie zawsze też mówić można o odpowiedzialności za efekty pracy. Czasami wystąpić może jednak sytuacja wręcz odwrotna – zbyt wielka odpowiedzialność paraliżuje zdolności decyzyjne, rodząc awersję do podejmowania ryzyka. Dodatkowym niekorzystnym zjawiskiem są trudności w polityce kadrowej. Pracownika administracji publicznej ciężko jest bowiem zwolnić, ze względu na obowiązujące przepisy prawa pracy, a oferowane płace są zazwyczaj niższe niż w przedsiębiorstwach prywatnych. Rynek pracy w sferze publicznej charakteryzuje się zatem niską jakością kadr oraz niską elastycznością.

Innym zjawiskiem zauważalnym w sektorze publicznym jest niewielka dbałość o koszty funkcjonowania. Dotyczy to w szczególności państwowych oraz komunalnych przedsiębiorstw. Nie mogą one bowiem zbankrutować – wszystkie straty pokrywa bowiem państwo lub samorząd terytorialny. Również planowanie budżetowe narzuca pewne sztywne ramy postępowania, a planowanie długookresowe często polega na przenoszeniu odpowiedzialności finansowej na przyszłych decydentów, czyli na okres po wyborach. Działania takie typowe są zwłaszcza dla polskiej rzeczywistości gospodarczej i dotyczą zarówno rządu centralnego, jak i samorządów wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych. Można przypuszczać, iż źródłem takiego zachowania jest mała stabilność polityczna i niskie prawdopodobieństwo objęcia władzy na więcej niż jedną kadencję parlamentu, sejmiku bądź rad gmin i powiatów. Zauważalnym zjawiskiem jest też rozrastanie się biurokracji, lub inaczej maksymalizowania rozmiarów biurokracji. Stałym problemem z tym związanym jest zwiększanie liczby instytucji publicznych i wzrost kosztów ich utrzymania. Ilustruje to poniższy rysunek. Zakładając, że zgodnie z prawem popytu, wraz ze spadkiem ceny usług zwiększa się wielkość zapotrzebowania na nie, można obliczyć wielkość całkowitych wydatków na te usługi przy każdym poziomie ceny. Jeśli nie istnieje konkurencja, to można wyznaczyć taką cenę, przy której łączne wydatki na organizację będą największe. Oznacza to jednocześnie maksymalizowanie rozmiarów organizacji.

Rys.1. Maksymalizacja rozmiarów biurokracji



Źródło: Stiglitz, 2004.

Jeden z najlepszych specjalistów amerykańskich w dziedzinie konkurencji w służbach publicznych E. S. Savas twierdzi, że na powiększanie się instytucji biurokratycznych wpływają trzy czynniki: zwiększający się popyt na usługi świadczone przez państwo, chęć dostarczenia większej ilości świadczeń oraz rosnąca nieefektywność, której rezultatem jest wzrost wydatków (Savas, 1992). Zwiększony popyt związany jest między innymi ze zmianami demograficznymi, a konkretnie ze starzeniem się społeczeństwa. Efektem tego jest większy popyt na usługi medyczne oraz świadczenia emerytalne i rentowe. W ostatnich dziesięcioleciach stale rosną też potrzeby związane z bezpieczeństwem publicznym. Jest to wynikiem urbanizacji i większej koncentracji ludności, ale również nasilenia się zagrożeń terrorystycznych. W końcu rosną też wymagania dotyczące jakości środowiska naturalnego, bezpieczeństwa sanitarnego i epidemiologicznego. Normą stało się również finansowanie przez państwo kultury, sztuki, a także sportu i rekreacji. Z drugiej strony, jak przedstawiono to na powyższym rysunku, jednostkom sektora publicznego może zależeć na tym, aby zwiększyć podaż usług publicznych. J. Buchanan mówi wręcz o „imperializmie budżetowym”. Rozumie on przez to większe obowiązki, a co za tym idzie większe wydatki, wyższe płace, większe uprawnienia a nawet wyższe łapówki (Buchanan, 1997). Trzeci z omawianych czynników zaobserwować można również w sektorze prywatnym, ale jeśli prywatne przedsiębiorstwo działa nieefektywnie, to prędzej czy później musi liczyć się z problemami. Tymczasem, jak już wskazano wcześniej, jednostki sektora publicznego nie bankrutują, lecz przerzucają rosnące koszty na podatników.

Pierwotnie słowo biurokracja oznaczało racjonalną, sprawną metodę działania mającą zastąpić autorytarną władzę. Pojęcie to wносиło do rządzenia logiczny porządek opierając się na hierarchicznej strukturze organów władzy i zarządzania oraz na ich funkcjonalnej specjalizacji, co umożliwiało podejmowanie wielkich, kompleksowych zadań (Wellisz, 2002). Jednak ta stworzona przez Webera konstrukcja nie jest postrzegana tak samo w dzisiejszych czasach. Stało się tak między innymi ze względu na postępujące procesy globalizacji i informatyzacji, a także rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Współcześnie największe znaczenie w strukturze gospodarczej krajów rozwiniętych mają usługi, w których zatrudnienie znajdują pracownicy mobilni, żądający autonomii w swoich działaniach. Powszechne stało się przyzwyczajenie klientów do wysokiej jakości i dużego wyboru produktów. W tym otoczeniu instytucje biurokratyczne zawodzą ze względu na niską elastyczność i prędkość działania. Jak słusznie zauważają Osborne i Gaebler: „potrzebne są instytucje, które nie tyle służą obywatelom, ile dają im możliwość zaspokojenia swoich potrzeb” (Osborne, Gaebler, 1992).

### **Prywatyzacja usług materialnych**

Obecnie prywatyzacja, przynajmniej w zakresie usług materialnych, nie budzi już takich emocji jak jeszcze kilka czy kilkanaście lat temu. Przykłady udanych prywatyzacji w Polsce, jak i w innych krajach sprawiły, że liczba ich przeciwników gwałtownie zmalała. Dochodzi nawet do sytuacji, iż związki zawodowe – tradycyjnie niechętne przekształceniom, same zaczynają się ich domagać, jak chociażby w przypadku prywatyzacji PGNiG. Można powiedzieć, iż w tej chwili spór dotyczy przede wszystkim zakresu regulacji państwa oraz warunków funkcjonowania monopolu naturalnego. Prywatne przedsiębiorstwa wykonują usługi z zakresu: gospodarki odpadami, obsługi i utrzymania dróg, transportu publicznego, zaopatrzenia i produkcji energii elektrycznej, telekomunikacji, usług pocztowych, bankowości oraz utrzymania terenów miejskich. E. Wojciechowski na podstawie teoretycznej i praktycznej analizy procesu przekształceń własnościowych formułuje następujące zasady prywatyzowania usług publicznych (Wojciechowski, 2003):

- Zmiany powinny być nakierowane na zgodność z wymogami gospodarki rynkowej i zapewnienie lepszej efektywności.

- Prywatyzacja nie może wpływać na wzrost cen. Jedynym wyjątkiem dla wyższych cen jest lepsza jakość świadczonych usług.
- Prywatyzacja powinna być podporządkowana ogólnym celom i być zgodna z realizowaną strategią, dając odpowiedź na pytanie: jakie przyniesie skutki dla społeczeństwa?
- Prywatyzacja jest realna tam, gdzie występują warunki konkurencji bezpośredniej lub majątek jest źle wykorzystywany i nie ma szans na jego lepsze zagospodarowanie.
- Fascynacja prywatyzacją może odwrócić uwagę od zadań publicznych. Należy unikać postępowania obliczonego na doraźne korzyści, dlatego pożądana jest długofalowa strategia prywatyzacji.

Niemożliwa jest prywatyzacja w sytuacji występowania monopolu naturalnego. Dobrym tego przykładem jest zaopatrzenie w wodę. Istnienie na tym samym terenie dwóch konkurencyjnych sieci wodociągów, z których każda dostarczałaby wodę tylko dla części mieszkańców byłoby rozwiązaniem nieefektywnym z oczywistych względów. Najczęstszą przyczyną ograniczenia konkurencji są korzyści skali – koszty przeciętne obniżają się w miarę wzrostu produkcji, a w takiej sytuacji rynek może pomieścić tylko ograniczoną liczbę przedsiębiorstw. Dlatego też monopol naturalny występuje najczęściej w przypadku działalności opartej na kosztownej infrastrukturze, jak sieć wodociągowa. Na szczęście zaobserwować można stopniowe zmniejszanie się liczby tego typu przedsiębiorstw. Za przykład może tu posłużyć branża telekomunikacyjna. Dzięki postępowi technicznemu na rynku pojawiły się nowe możliwości świadczenia tego typu usług, w postaci: łączności bezprzewodowej, satelitarnej oraz światłowodowej. Dodatkowo pojawiły się substytuty samej usługi telekomunikacyjnej jak internet i telefonia komórkowa. Nastąpiła też zmiana w strukturze i rozmiarach popytu, co spowodowało wzrost pojemności rynku. Dzięki temu stworzone zostało miejsce dla więcej niż jednego źródła podaży.

W przypadku braku możliwości sprywatyzowania którejs z jednostek sektora publicznego, np. przedsiębiorstwa komunalnego, stosowane jest inne podejście. Jeżeli faktycznie w jednostce takiej występuje problem złego gospodarowania majątkiem i nie da się go rozwiązać poprzez działania organizacyjne, wyjściem może być komercjalizacja. Inaczej mówiąc chodzi o prywatyzację w obszarze wytwarzania usług. Natomiast zarządzanie podażą tychże usług pozostaje w ręku gminy – co jest równoważne z monopolem. Należy jednak przyjąć, iż władze lokalne dążą do stworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania i rozwoju gospodarki oraz zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Metodą kontroli monopolu jest w takich przypadkach regulacja. Podstawowym mechanizmem wpływu na skomercjalizowane monopole publiczne jest regulacja ceny, czasem uzupełniona subwencjonowaniem. Do zalet tego mechanizmu należy przede wszystkim fakt, iż przedsiębiorstwa prywatne (skomercjalizowane) odczuwają silniejsze bodźce do podnoszenia efektywności niż firmy państwowe, nawet jeśli poddane są regulacji. Za pozytywny aspekt tej metody uznaje się też większą możliwość prowadzenia określonej polityki gospodarczej, ponieważ uzyskuje się wtedy większe możliwości oddziaływania na przedsiębiorstwo (Stiglitz, 2004). Uwadze władz publicznych nie powinna jednak ująć kwestia błędów regulacyjnych. Przykładem mogą być tutaj regulacje sektora elektroenergetycznego w Kalifornii. Kryzys energetyczny, który tam wystąpił spowodowany był przede wszystkim narzuceniem przedsiębiorstwom bardzo wysokich standardów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska, bez możliwości przeniesienia związanych z tym kosztów na ceny płacone przez odbiorców, co doprowadziło te przedsiębiorstwa do zapaści finansowej.

## **Prywatyzacja usług niematerialnych, w tym administracyjnych**

O ile prywatyzacja w sferze produkcji oraz usług materialnych nie budzi większych wątpliwości, o tyle w przypadku usług niematerialnych istnieje wiele nierozwiązanych problemów. Podstawową kwestią związaną z tym problemem jest istnienie dóbr publicznych, czyli takich, które nie są przedmiotem konsumpcji rywalizacyjnej i nikogo z ich konsumpcji nie można wyłączyć. Wytwarzanie dóbr publicznych nie jest jedynie domeną władz centralnych. W procesie decentralizacji zadań publicznych znaczną część kompetencji w tym zakresie przejęły władze lokalne i regionalne, które odpowiadają za produkcję i dystrybucję regionalnych i lokalnych dóbr publicznych. W tym drugim przypadku mówi się o lokalnych dobrach czyli takich, które będąc dobrem publicznym są wytwarzane na szczeblu lokalnym i jednocześnie pełnią funkcję użyteczności dla społeczności lokalnej a dodatkowo nikt z tej społeczności nie może być wyłączony z ich użytkowania (Brol, 2003). Często dobra te mają charakter niematerialny, choć do wytworzenia sporej części z nich potrzebna jest jak najbardziej materialna infrastruktura, np. światło latarni morskiej - latarnia morska, sygnał telewizji publicznej – nadajnik i odbiornik, itp. Kluczową kwestią w rozważaniach dotyczących poprawy efektywności w zakresie wytwarzania usług publicznych jest brak możliwości wykluczenia kogokolwiek z ich konsumpcji. Oznacza to, iż w większości przypadków są one świadczone nieodpłatnie, lub ich cena równa jest kosztom ich wytworzenia. Wiele problemów nastęcza określenie ilości w jakiej dobra te mają zostać wytworzone. Nie zawsze będzie to ilość zaspokajająca wszystkie zgłaszane preferencje. Poza tym występują tendencje do zawyżania zapotrzebowania na dobra publiczne. Nie wszystkie dobra publiczne dostarczane nieodpłatnie mogą być wyprodukowane w ilościach spełniających społeczne oczekiwania, np. usługi służby zdrowia, szkolnictwo, czy badania naukowe. W praktyce wprowadza się wiele rozwiązań prawnych, technicznych i organizacyjnych określających stopień dostępności do danego dobra. Co rodzi kolejne trudności. Jak bowiem podzielić przeznaczoną do przeszczepu nerkę, na którą czeka kilku pacjentów? Sposób podziału tego typu dóbr na zasadzie kolejek lub list priorytetowych, jak wynika z literatury przedmiotu jest sprawą problematyczną (Young, 2003).

Dobra publiczne, również te będące przedmiotem działalności władz lokalnych nie mogą być wyłącznie domeną sektora prywatnego. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że podmioty prywatne nie wyprodukują społecznie efektywnej ilości dobra publicznego. Spowodowane jest to między innymi problemem *gapowicza* (Buchanan, 1997). Ktokolwiek płaci za dobro publiczne, korzystają z niego wszyscy obywatele. Ponieważ w przypadku dóbr publicznych występuje różnica pomiędzy społeczną i prywatną użytecznością krańcową, konieczna jest interwencja państwa bądź samorządu terytorialnego – w przypadku lokalnych dóbr publicznych, zapewniająca zrównanie społecznego kosztu krańcowego za społeczną użytecznością krańcową. Zatem przedmiotem prywatyzacji nie może być zazwyczaj ich wytwarzanie, lecz dystrybucja. Choć w niektórych przypadkach, np. służby zdrowia lub edukacji, możliwe jest równoległe ich wytwarzanie przez sektor publiczny i prywatny pod ścisłym nadzorem tego pierwszego. Stąd też funkcjonują szkoły i uczelnie prywatne, lecz pod kontrolą specjalnie do tego powołanych instytucji publicznych. Pomimo prywatyzacji odpowiedzialność za wytwarzanie usług publicznych – ich ilość, jakość i zakres, pozostaje na barkach sektora publicznego. Jest to zgodne z zasadami gospodarki rynkowej, które nakazują wybór bardziej efektywnego podmiotu gospodarczego.

Usługi administracyjne również posiadają cechy tożsame dobrom publicznym, lecz różnią się w jednym szczególe. Mają one niejednokrotnie charakter przymusowy. Typowe usługi administracyjne, które mają cechy dobra publicznego, a jednocześnie każdy obywatel jest zobowiązany lub inaczej przymuszony do ich konsumpcji, to usługi związane z: ewidencją ludności, pojazdów, przedsiębiorstw, czy nieruchomości. W tym przypadku ze względu na

masowy charakter konsumpcji, oraz ograniczone zdolności adaptacyjne biurokracji, dochodzi do sytuacji braku płynności w świadczeniu usług, tzn. do przedłużania procedur administracyjnych, a w konsekwencji do powstawania dodatkowych kosztów (np. utraconego czasu) oraz nadużyć (np. pokusa korupcyjna – łapówka w zamian za ominięcie kolejki). Choć część tych problemów rozwiązać można za pomocą stosownych narzędzi zarządzania, to jednocześnie nie ma możliwości całkowitego ich przezwyciężenia. Próba poprawy efektywności gospodarowania może być wprowadzenie konkurencji wewnątrz organizacji świadczącej usługi publiczne, lub dopuszczenie większej ilości podmiotów do świadczenia tych usług. Obiecującym eksperymentem nazwać można sytuację, która wytworzyła się jako odpowiedź na zbyt długie kolejki w urzędach lokalnej administracji publicznej w Poznaniu. Powstała tam firma zajmująca się pośrednictwem w załatwianiu różnorodnych usług administracyjnych – rejestracji samochodu, załatwienia formalności paszportowych, uzyskaniu poświadczenia o niekaralności, uzyskaniu pozwoleń, np. na ścinę drzewa, itp. Część tych usług zajęłaby klientowi kilka godzin, część kilka dni, lub nawet miesiące – jak rejestracja auta odzyskanego z kradzieży (Urbaniak, 2006). Gotów jest on zapłacić za usługę pośrednictwa w zamian za oszczędzony w ten sposób czas. Świadczy to, iż istnieje rynek na usługi administracyjne. Z tym, że zgodnie z obowiązującym prawem usługi takie świadczyć może tylko jedna organizacja – o charakterze publicznym, przypisana do obywatela zgodnie z jego miejscem zamieszkania. Można na tej podstawie wywnioskować, iż wprowadzenie przedsiębiorstw prywatnych, konkurujących z lokalną administracją publiczną, wpłynie na poprawę jakości obsługi klientów. Część z nich wybierze bowiem usługę droższą ale jednocześnie taką, przy której nie będą musieli poświęcać dodatkowego czasu i energii, część natomiast skorzysta z usługi tańszej, świadczonej przez urzędników, gdzie cena opierać się będzie jedynie na kalkulacji poniesionych kosztów. Dodatkowe możliwości w tym zakresie spowodował proces centralizacji części usług publicznych. Chodzi tu o fakt, iż większa część dokumentów wytwarzana jest w tej samej wytwórni dla całego kraju, ze względu na konieczność zabezpieczenia ich przed fałszerstwem. Dotyczy to między innymi: dowodów osobistych, paszportów, praw jazdy, dowodów rejestracyjnych, kart pojazdu i wielu innych.

Rozwiązanie takie niesie ze sobą kilka niebezpieczeństw, o których należałoby pamiętać tworząc odpowiednie regulacje prawne. Po pierwsze istnieje konieczność nadzoru w postaci koncesjonowania działalności takich przedsiębiorstw. Brak takiej procedury mógłby doprowadzić do sytuacji, w której część przedsiębiorstw mogłaby nie dopełnić wszystkich procedur związanych z ewidencjonowaniem klientów, weryfikacją tożsamości, itp. Przeprowadzenie takiej procedury ogranicza natomiast liczbę działających firm. Nasuwa to skojarzenia z takimi rynkami o ograniczonym dostępie jak usługi notarialne czy adwokackie. Z tą jednak różnicą, że umożliwienie konkurencji nie oznacza końca administracji publicznej. Natomiast w przypadku usługi notarialnej instytucja publicznego notariusza nie istnieje. Po drugie nie wszystkie usługi publiczne podlegać mogą przedstawionym tu działaniom. Trudno wyobrazić sobie bowiem konkurencję w zakresie pomocy społecznej. Choć i tu część usług nosi znamiona prywatyzacji, tzn. przekazywania części działań podmiotom prywatnym. Dotyczy to przede wszystkim świadczeń rzeczowych, takich jak: noclegi dla bezdomnych, posiłki i odzież dla najbiedniejszych, itp. W tych przypadkach podmioty publiczne zlecają część zadań firmom prywatnym. Samorządy szczególnie często przekazują wykonywanie zadań publicznych takim podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego, regulujących warunki i zasady świadczenia usług. Ustawa o gospodarce komunalnej pozwala samorządom powierzyć podmiotom zewnętrznym wykonywanie zadań własnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych (w przetargu określone są zazwyczaj standardy wykonania usługi – np. kaloryczność posiłku, standard noclegowni, rodzaj użytego sprzętu, itp.). Należy przy tym podkreślić, że powierzenie wykonywania zadań własnych obcym podmiotom, nie zwalnia samorządów od odpowiedzialności za świadczenie usług. Trzeba pamiętać, że decyzje takie

dotyczą newralgicznych dziedzin życia mieszkańców wspólnoty samorządowej, którzy w mniejszym lub większym stopniu ponoszą i tak ciężar kosztów z tym związanych. W przytoczonych powyżej sytuacjach, usługi związane z prowadzeniem noclegowni, czy wydawaniem posiłków świadczone są przez firmy, które wynagradzane są przez samorząd w zależności od liczby udzielonych noclegów lub wydanych posiłków. Przedsiębiorstwo nie może zatem konkurować za pomocą ceny, ale za pomocą jakości usługi. Natomiast zwiększenia zyskowności nie poszukuje poprzez zwiększenie ceny, lecz przez redukcję kosztów.

### **Prywatyzacja a korupcja**

Skłonność do przyjmowania łapówek przez urzędników pracujących w sektorze publicznym wynika z niedochodowego charakteru tych organizacji. Brak motywu zysku wpływa na osłabienie bodźców skłaniających do maksymalizacji produktywności. System wynagrodzeń w warunkach tych spełnia w niewielkim zakresie funkcję motywacyjną. Jedynym ogniwem łączącym wykonaną pracę z otrzymanym wynagrodzeniem jest zazwyczaj zakres obowiązków przypisany urzędnikowi przez mocodawcę. To z kolei rodzi awersję do ryzyka, czyli zachowanie prowadzące do biurokratyzacji działania, tzn. ścisłego przestrzegania obowiązujących procedur. W tych okolicznościach pojawić się może pokusa korupcyjna. Brak motywacji i niechęć do ryzyka zastąpione mogą zostać „premią motywacyjną” w postaci łapówki (S. Rose-Ackerman, 2002). Najlepszą metodą przeciwdziałania korupcji jest więc zwiększenie kosztów łapówki do takiego poziomu, aby jej przyjęcie stało się nieopłacalne. Służyć temu może odpowiednie ustawodawstwo oraz większa przejrzystość i dostępność informacji w organizacjach publicznych. Dobrym sposobem jest również zwiększenie presji konkurencyjnej, czyli wprowadzenie zasad konkurencji między urzędnikami. Sprzedaż znaczków pocztowych również jest zadaniem instytucji sektora publicznego, czyli poczty. Jednak gdyby sprzedający znaczki zażądał łapówki za ich sprzedaż konsument najprawdopodobniej poszedłby do innego urzędu pocztowego. Konkurencja w ramach tego samego urzędu pomiędzy pracownikami umożliwi też wprowadzenie systemu motywacyjnego, bazującego na osiągniętych wynikach. Niestety sposób ten nie może zostać powszechnie wykorzystany. Trudno bowiem wyobrazić sobie konkurencję pomiędzy urzędnikami wypłacającymi zasiłki z pomocy społecznej. Pomocna w tym względzie może okazać się teoria agencji, opisująca relacje typu pełnomocnik (agent) – mocodawca (principal). Szczególnie ciekawa wydaje się być koncepcja J. Le Granda (Wojtyna, 2005). Według niego motyw, jakimi kierują się urzędnicy są dość skomplikowane. Istotne znaczenie dla skonstruowania systemu bodźców mają w tym przypadku badania nad charakterem tych motywów. W związku z tym opowiada się on za strukturą bodźców łączącą, a nie przeciwstawiającą sobie motywów altruistyczne i materialne. Twierdzi, iż potrzebne są dobrze zaprojektowane polityki, które wykorzystują mechanizmy rynkowe, ale nie pozwalają, aby interes własny dominował nad motywacjami altruistycznymi.

Przeprowadzając prywatyzację konieczne jest zwiększenie przejrzystości wszelkich procedur występujących na styku sektora publicznego i prywatnego. Wiąże się z tym uproszczenie tych procedur, automatyzm w ich stosowaniu a przede wszystkim ich upublicznienie. Niezbędne jest zapewnienie sprawnego działania instytucji publicznych. W szczególności poprzez zapewnienie odpowiedniego ich finansowania, modernizacji systemu zarządzania (zgodnie z postulatami formułowanymi w ramach teorii agencji) oraz wprowadzenie konkurencji pomiędzy pracownikami jak i samymi instytucjami. Nie należy zakładać, że korupcja może zostać całkowicie wyeliminowana. Wynika ona bowiem z naturalnych predyspozycji i dążeń człowieka. Pojawiać się będzie wszędzie tam, gdzie przyniesie możliwość uzyskania dodatkowych korzyści, które w normalnych warunkach nie byłyby dostępne.



## Podsumowanie

Prywatyzacja z całą pewnością oznacza poprawę warunków funkcjonowania sektora publicznego. Zarówno w zakresie kosztów funkcjonowania, jak i jakości usług świadczonych w ramach tego sektora. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na wyższą dbałość o koszty w sprywatyzowanych bądź skomercjalizowanych przedsiębiorstwach i lepszą sprawność działania. Zapewnienie zasad konkurencji rynkowej wpływa natomiast na większą dostępność usług publicznych, niższą ich cenę i wzrost zadowolenia klientów. Nie należy jednak zapominać o tym, iż prywatyzacja nie jest rozwiązaniem, które może być zastosowane we wszystkich okolicznościach. Nieumiejętnie jej przeprowadzenie może wywołać skutki odwrotne od opisanych powyżej. Należy pamiętać, iż proces ten ma służyć społeczności lokalnej i to zaspokojenie potrzeb zbiorowości musi być nadrzędnym jego celem. Urynkowienie i częściowa prywatyzacja usług administracyjnych również są możliwe. Pod warunkiem istnienia woli politycznej. Należy też pamiętać, iż procesowi temu musi towarzyszyć usprawnienie mechanizmów biurokratycznych. Prywatyzacja, ale tylko taka, przy której zachowana jest zasada przejrzystości organizacji publicznych a także nie jest obliczona na uzyskanie doraźnych korzyści może też wpłynąć na ograniczenie korupcji.

## BIBLIOGRAFIA:

1. Brol M., (2003), Lokalne dobra publiczne, w: Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu Nr 979, red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
2. Buchanan J. M., (1997), Finanse publiczne w warunkach demokracji, PWN, Warszawa.
3. Buchanan J. M., Musgrave R. A., (2005), Finanse publiczne a wybór publiczny, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
4. Drucker P. F., (1992), The Age of Discontinuity, Transaction Publishing, New Jersey.
5. Friedman M, Friedman R., (2006), Wolny wybór, Aspekt, Sosnowiec.
6. Osborne D., Gaebler T., (1992), Rządzić inaczej, Media Rodzina, Poznań.
7. Rose – Ackerman S., (2001), Korupcja i rządy, Sic!, Warszawa.
8. Savas E. S., (1992), Prywatyzacja: klucz do lepszego rządu, PWE, Warszawa.
9. Stiglitz J. E., (2004), Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa.
10. Urbaniak A., (2006), Nie chcesz stać w kolejce po paszport? Złec to poznańskiej firmie, Gazeta Wyborcza, nr 231, 3.X.2006, s. 30.
11. Wellisz S., (2002), Bureaucracy, w: Department of Economics Discussion Paper Series, Columbia University, Nowy Jork.
12. Wojciechowski E., (1997), Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej, PWN, Warszawa.
13. Wojciechowski E., (2003), Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa.
14. Wojtyna A., (2005), Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
15. Young H. P., (2003), Sprawiedliwy podział, Scholar, Warszawa.