

Prywatyzacja

Autor: **Robert Poole Jr.**

Źródło: econlib.org

Tłumaczenie: **Tomasz Kłosiński**

„[Prywatyzacja](#)” to termin obejmujący kilka różnych rodzajów transakcji. W szerokim ujęciu oznacza on przeniesienie części lub całości odpowiedzialności za daną funkcję z sektora państwowego do sektora prywatnego. Termin ten jest najczęściej stosowany w odniesieniu do zbycia, poprzez sprzedaż lub długoterminową dzierżawę, [przedsiębiorstwa państwowego](#) (ang. *State-owned enterprises*, SOE) prywatnym inwestorom. Inną ważną formą prywatyzacji jest przyznanie długoterminowej franczyzy lub koncesji, na podstawie której sektor prywatny finansuje, buduje i obsługuje duży projekt infrastrukturalny. Trzeci rodzaj prywatyzacji polega na wyborze przez rząd prywatnego podmiotu do świadczenia usług publicznych, które wcześniej były świadczone samodzielnie przez pracowników publicznych. Ta forma prywatyzacji coraz częściej nazywana jest [outsourcingiem](#). (Inne formy prywatyzacji, nie omawiane tutaj, obejmują likwidację usług publicznych, bony prywatyzacyjne i [joint venture](#).)

Niezależnie od sposobu prywatyzacji, wspólną motywacją do angażowania się we wszystkie trzy rodzaje prywatyzacji jest zastąpienie mniej efektywnych, biurokratycznych i często upolitycznionych działań sektora publicznego bardziej efektywnymi działaniami biznesowymi. Niektórzy opisują kluczową różnicę jako zastąpienie monopolu konkurencją, chociaż niektóre formy prywatyzacji mogą obejmować tylko jednego usługodawcę na danym obszarze geograficznym przez określony czas. Ponieważ jednak rząd niemal zawsze działa jako monopolista, decyzja o prywatyzacji zwykle oznacza również demonopolizację, nawet jeśli nie zawsze jest to silna, wolnorynkowa konkurencja.

Decyzja o prywatyzacji zwykle wiąże się z pieniędzmi. Rządy sprzedają przedsiębiorstwa państwowe, aby uzyskać środki na krótkoterminowe zrównoważenie budżetu lub na spłatę zadłużenia. Często zwracają się do sektora prywatnego o sfinansowanie i rozwój dużego mostu lub portu morskiego, gdy ich własne zasoby są zbyt skromne. Ponadto zlecają usługi podmiotom zewnętrznym w nadziei na zaoszczędzenie pieniędzy w budżetach operacyjnych, albo w celu

zrównoważenia tych budżetów, albo w celu zwiększenia wydatków na inne usługi (a czasami aby umożliwić obniżenie podatków).

Prywatyzacja klasyczna (zbycie aktywów)

Jeszcze w latach 70. XX wieku wiele głównych gałęzi przemysłu w krajach [OECD](#) było własnością państwa, zgodnie z dictum [Towarzystwa Fabiańskiego](#), według którego „szczyt dowodzenia” gospodarką powinien znajdować się w rękach rządu¹. Podobnie jak ma to miejsce do dziś w przypadku przedsiębiorstw państwowych w Chinach i wielu innych krajach rozwijających się, firmy te na ogół przynoszą straty i są subsydiowane przez wszystkich podatników. Innymi słowy, wartość ich produktów jest mniejsza niż wartość ich nakładów, co czyni z nich przedsiębiorstwa zmniejszające [wartość dodaną](#). Przyczyn tej sytuacji jest wiele, ale zazwyczaj obejmują one jawne lub ukryte decyzje polityczne, zgodnie z którymi — oprócz wytwarzania wszelkich dóbr i usług (np. samochodów, stali, podróży lotniczych itp.), do których produkcji zostały powołane — przedsiębiorstwa państwowe mają również zapewniać miejsca pracy, dostarczać produkty po „przystępnych” cenach i realizować inne cele polityczne.

Pierwsze zorganizowane działania na rzecz zbycia przedsiębiorstw państwowych miały miejsce w Chile, pod wpływem „[chłopców z Chicago](#)”, w okresie reform gospodarczych [Pinocheta](#) w latach 70. Jednak największym i najbardziej znanym wysiłkiem był ten podjęty przez rząd [Margaret Thatcher](#) w Wielkiej Brytanii w latach 80. Thatcher udało się uczynić prywatyzację politycznie popularną, gdy sprzedawała najważniejsze przedsiębiorstwa brytyjskiej gospodarki: [British Airways](#), [British Airports Authority](#), [British Petroleum](#), [British Telecom](#) i kilka milionów mieszkań komunalnych, by wymienić tylko kilka przykładów. Strategia polityczna Thatcher kładła nacisk na powszechne publiczne [emisje akcji](#), a nie na aukcje dla innych firm prywatnych. W ciągu dekady to podejście potroiło liczbę indywidualnych akcjonariuszy w Wielkiej Brytanii, zapewniając tej polityce szerokie poparcie.

Do końca lat 80. sprzedaż przedsiębiorstw państwowych stała się zjawiskiem globalnym, zainspirowanym po części przykładem brytyjskim. Rządy Francji, Niemiec, Japonii, Australii, Argentyny i Chile sprzedały wiele

¹ Trzydzieści krajów członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) obejmuje większość krajów Europy Zachodniej, Stany Zjednoczone, Japonię, Meksyk, Turcję, Kanadę, Australię, Polskę, Koreę Południową, Czechy, Słowację, Finlandię, Grecję i Nową Zelandię. Towarzystwo Fabiańskie było brytyjską grupą, której najbardziej znanymi członkami byli [George Bernard Shaw](#) oraz [Sidney](#) i [Beatrice Webb](#), powstała pod koniec XIX wieku w celu propagowania socjalizmu.

przedsiębiorstw państwowych, a globalne przychody z prywatyzacji sięgały dziesiątków miliardów dolarów rocznie. Ogólnie rzecz biorąc, firmy, które przeszły do sektora prywatnego, zostały zrestrukturyzowane (często ze znaczną utratą miejsc pracy) i przekształcone w przedsiębiorstwa tworzące wartość dodaną. W przypadku przedsiębiorstw użyteczności publicznej (lotniska, infrastruktura energetyczna, gospodarka wodna itp.) prywatyzacja prowadziła zazwyczaj do stworzenia jakiejś formy nadzoru regulacyjnego, jeśli przedsiębiorstwo pozostawało monopolistą. Fala prywatyzacji rozszerzyła się jeszcze bardziej w latach 90., obejmując kraje wychodzące z komunizmu i wiele innych krajów rozwijających się. W tym przypadku wyniki prywatyzacji były mieszane, z wieloma przypadkami nieprzejrzystych procesów sprzedaży (firmom dobrze powiązanych z urzędnikami państwowymi) oraz nieudanym programem „[akcje za długi](#)” w Rosji, który doprowadził do błyskawicznego powstania grupy politycznie powiązanych miliarderów. Mimo to pod koniec dekady wpływy z prywatyzacji znacznie przekroczyły 100 miliardów dolarów rocznie, a łączna suma za dwie dekady przekroczyła bilion dolarów.

Niewiele osób kwestionuje dziś zasadność przekształcania przedsiębiorstw państwowych tracących wartość dodaną, w spółki generujące wartość dodaną, które są odpowiedzialne przed swoimi akcjonariuszami. Chiny, Indie i wiele innych krajów rozwijających się nadal przygotowują i sprzedają przedsiębiorstwa państwowe, choć może to być bolesny proces w kraju takim jak Chiny, gdzie przedsiębiorstwa państwowe w przeszłości świadczyły szeroko zakrojone usługi socjalne, a ani rząd, ani społeczeństwo obywatelskie nie opracowały jeszcze alternatywy w postaci siatki bezpieczeństwa. W krajach OECD pozostało bardzo niewiele przemysłowych przedsiębiorstw państwowych, choć wiele lotnisk, linii kolejowych, autostrad oraz systemów zaopatrzenia w energię elektryczną i wodę nadal znajduje się w rękach państwa (aczkolwiek one również coraz częściej są prywatyzowane).

Partnerstwo infrastrukturalne

Pomysł przyznania prywatnej firmie lub konsorcjum prawa do realizacji i zarządzania dużym projektem infrastrukturalnym nie jest nowy. Większość brytyjskich i amerykańskich (sprzed ery motoryzacji) płatnych dróg z XVIII i XIX wieku działała w oparciu o ten model. Podobnie było z elektrycznymi systemami tramwajowymi i nowojorskim metrem. Tak samo działa do dziś większość amerykańskich przedsiębiorstw użyteczności publicznej będących własnością

inwestorów, które zazwyczaj działających na podstawie pięćdziesięcio- lub dziewięćdziesięcioletnich koncesji. Ale poza tymi przedsiębiorstwami, koncepcja ta zdawała się wymierać w większej części świata w XX wieku.

Rządy Francji i Włoch wskrzesiły tę ideę w latach 60., tworząc krajowe sieci płatnych autostrad, a rządy Portugalii i Hiszpanii później poszły w ich ślady. Te przykłady rozwoju infrastruktury transportowej stały się inspiracją dla [tunelu pod kanałem La Manche](#), połączenia kolejowego między Anglią a Francją, zbudowanego w latach 90. Żaden z rządów nie był przygotowany na wyłożenie szacowanej na cztery miliardy dolarów kwoty potrzebnej na realizację projektu, więc grupie inwestorów udało się w końcu zdobyć pięćdziesięciopięcioletnią umowę koncesyjną na prywatne wykonanie projektu. Projekt kosztował prawie dwa razy więcej i generuje znacznie mniej przychodów niż przewidywano. Jednak poza renegocjacją okresu obowiązywania umowy koncesyjnej do dziewięćdziesięciu dziewięciu lat, firma nie otrzymała żadnego wsparcia ze strony podatników; jedynie jej inwestorzy zostali obciążeni kosztami przekroczenia budżetu.

Przykład ten ilustruje jedną z głównych zalet modelu franczyzy infrastrukturalnej. Podczas gdy rządy zazwyczaj skupiają się na korzyściach płynących z możliwości realizacji tak dużych projektów bez zwiększania długu publicznego, ważniejszą korzyścią jest transfer ryzyka. Nieszczęśni podatnicy nie powinni być obciążani takimi ryzykami, jak przekroczenie kosztów budowy czy mniejszy od oczekiwanego ruch na drogach; są to ryzyka, które może ponieść sektor prywatny. Jednak we właściwie skonstruowanej umowie o [„partnerstwie publiczno-prywatnym”](#) ryzyko, które rząd jest w stanie lepiej ponieść (jak np. zmiany przepisów, „zdarzenia losowe” itp.) powinno pozostać w sektorze publicznym; w przeciwnym razie prawdopodobnie nie znajdzie się żaden partner z sektora prywatnego, który zechce podjąć się realizacji projektu.

Model ten — często nazywany [zbuduj-eksploatuj-przełącz](#) (ang. *build-operate-transfer*, BOT)² — przy entuzjastycznym wsparciu Banku Światowego i innych światowych agencji rozwoju, przyjął się na całym świecie w latach 90. W większości krajów OECD model ten przyjął się bez takiej zachęty: na przykład w Australii powstały nowoczesne systemy płatnych dróg ekspresowych w Sydney i

² BOT to forma kontraktu agencji rządowej z oferentem na budowę pewnego obiektu (np. elektrowni), według której wykonawca będzie użytkował wykonany obiekt przez określony czas i pobierał z niego korzyści, stanowiące dla niego pokrycie kosztów budowy i zysk. Po upływie czasu wskazanego w umowie obiekt zostaje bezpłatnie przekazany agencji rządowej (przyp. tłum.).

Melbourne; w Wielkiej Brytanii powstały duże mosty i pierwsza płatna autostrada; a w kilkunastu stanach USA uchwalono ustawy o partnerstwie transportowym, które ułatwiają realizację projektów płatnych dróg w systemie BOT. Raporty banków rozwoju pomogły w rozpowszechnieniu tego modelu w Ameryce Południowej i południowej Azji, gdzie w wielu krajach realizowane są projekty lotnisk, portów morskich, płatnych dróg, energetyki i gospodarki wodno-ściekowej. Główne badanie przeprowadzone na koniec roku 2003 przez Public Works Financing wymienia 1369 takich projektów w 87 krajach, których koszt wyniósł 587 miliardów dolarów, zrealizowanych od 1985 roku. Dodając te, które są na etapie projektowania lub propozycji, otrzymujemy jeszcze większą sumę 2701 projektów w 124 krajach, których koszt wynosi 1,15 biliona dolarów.

Podobnie jak w przypadku sprzedaży przedsiębiorstw państwowych, partnerstwa infrastrukturalne mogą być realizowane dobrze lub źle. Deweloperzy często poszukują gwarancji ruchu lub przychodów, co podcina dyscyplinę handlową i uniemożliwia pożądane przeniesienie ryzyka z podatników. Z drugiej strony w wielu krajach ryzyko polityczne może być wysokie. Rządy mogą narzucać kontrole cen po fakcie lub nie zezwalać na dostosowanie cen w celu uwzględnienia poważnej dewaluacji (jak w Argentynie, gdzie sprywatyzowane przedsiębiorstwa użyteczności publicznej były zmuszone do spłaty dużych długów w dolarach, ale uzyskiwały przychody w znacznie zdevaluowanej walucie lokalnej), lub też zmiana rządu może prowadzić do nagłego wygaśnięcia wcześniej przyznanej koncesji. Jednak pomimo tych problemów, model BOT wydaje się standardowym *modus operandi* w wielu krajach na początku XXI wieku.

Outsourcing

Uzasadnieniem dla outsourcingu jest to, że istnieje zasadnicza różnica między świadczeniem usługi publicznej a jej wytwarzaniem. Rząd może być odpowiedzialny za utrzymanie autostrad, wywóz śmieci lub prowadzenie ośrodków rekreacyjnych, ale tak jak każda prywatna firma stoi przed decyzją „wyprodukować czy kupić” tę usługę. Teoria ekonomii sugeruje kilka powodów, dla których outsourcing może być bardziej opłacalny niż produkcja we własnym zakresie. Po pierwsze, jednostka rządowa odpowiedzialna za daną usługę może nie mieć optymalnej skali, aby ją efektywnie realizować. Po drugie, z różnych powodów może jej brakować wymaganej wiedzy fachowej lub technologii. Po trzecie, i prawdopodobnie najważniejsze, trwałe monopol wewnętrzny będzie

miał słabsze bodźce do wprowadzania innowacji w celu znalezienia bardziej efektywnych kosztowo sposobów działania. Konkurencja w zakresie dostarczania usług powinna stworzyć silniejsze bodźce.

Choć outsourcing jest nadal przedmiotem debaty politycznej, odpowiedź na pytanie empiryczne już dawno została rozstrzygnięta na jego korzyść. W latach 70. ubiegłego wieku [Narodowa Fundacja Nauki](#) (National Science Foundation) sfinansowała pierwsze badanie empiryczne, w którym sprawdzono koszty i wydajność wywozu śmieci w miastach w ramach różnych alternatyw instytucjonalnych. Badacze stwierdzili, że konkurencyjny przetarg był zdecydowanie mniej kosztowny. Dalsze badania prowadzone w latach 80. i 90. przez naukowców, ośrodki analityczne oraz [Urząd ds. Odpowiedzialności rządu federalnego](#) (Government Accountability Office, GAO³) potwierdziły te wnioski w odniesieniu do setek różnych rodzajów usług na federalnym, stanowym i lokalnym poziomie administracji rządowej w Stanach Zjednoczonych. Wyniki dotyczące wywozu śmieci komunalnych zostały potwierdzone w badaniu na szeroką skalę przeprowadzonym w Kanadzie.

W latach 80. outsourcing stał się powszechny w samorządach miejskich i stanowych, głównie na w południowych stanach USA (tzw. [Sun Belt](#)). W Kalifornii ponad siedemdziesiąt miast przystąpiło do Kalifornijskiego Stowarzyszenia Miast Kontraktowych⁴ (California Contract Cities Association). Miasta te, od samego początku dążąc do uzyskania większości usług publicznych na podstawie przetargów, zawierały kontrakty z prywatnymi firmami lub z większymi pobliskimi samorządami. W latach 90. outsourcing został zaadaptowany przez reformatorskich burmistrzów, zarówno republikanów, jak i demokratów, w większych i starszych miastach, takich jak Chicago, Cleveland, Indianapolis, Nowy Jork i Filadelfia.

Na poziomie federalnym, Biuro Zarządzania i Budżetu ([Office of Management and Budget](#), OMB) opracowało w latach 60. ogólnorządową politykę dotyczącą przetargów publicznych (OMB Circular A-76). Z wyjątkiem wysiłków mających na celu energiczną promocję tego podejścia w ostatnim roku administracji [Reagana](#) (1988), outsourcing na poziomie federalnym słabł i zanikał aż do administracji [Busha](#) w 2001 roku. W ramach Prezydenckiej Agendy Zarządzania ([President's Management Agenda](#), PMA) „konkurencyjny

³ Odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli; Government Accountability Office został założony jako General Accounting Office w 1921 r. (przyp. tłum.).

⁴ Miasto kontraktowe ([Contract city](#)) to zwykle mniejsze miasto dążące do outsourcingu wielu podstawowych usług publicznych (przyp. tłum.).

outsourcing” stał się priorytetem Białego Domu, z ogólnorządowymi celami outsourcingu dużej części z 850 tysięcy federalnych stanowisk, które same agencje zaklasyfikowały jako komercyjne.

Związki zawodowe pracowników publicznych zaangażowały się w zakrojone na szeroką skalę działania mające na celu udaremnianie outsourcingu przez rządy. Nagłaśniają pojedyncze przykłady prywatyzacji, które poszły źle — a takie przypadki z pewnością istnieją. Firmy starające się o rządowe kontrakty wpłacają datki na kampanie wyborcze, a czasami kontrakty są przyznawane w mało przejrzystych procesach. W innych przypadkach, gdy firma wygra przetarg dzięki niskiej ofercie, może dążyć do renegotjacji kontraktu po wyższej cenie. Zawsze istnieje też niebezpieczeństwo, że gdy firma stanie się już głównym dostawcą, będzie przekonywać urzędników publicznych, że zamiast ponownie stanąć do przetargu, gdy kontrakt wygaśnie, powinni po prostu wynegocjować przedłużenie umowy. Wszystkie takie praktyki podważają zasadę, że konkurencja sprawdza się lepiej niż monopol i mogą ograniczyć lub wyeliminować zamierzone oszczędności dla podatników. Ponadto jeśli rząd nie nabierze wprawy w określaniu solidnych i wymiernych standardów wydajności w przetargach, może nie być w stanie uzyskać oczekiwanej jakości usług po zakontraktowanej niższej cenie.

Problemy te są realne, jednak są to argumenty przemawiające za tym, by outsourcing robić dobrze, a nie żeby z niego zrezygnować w ogóle. Ogólnie rzecz biorąc, ciągłe upowszechnianie się outsourcingu i jego coraz większa akceptacja ze strony wszystkich partii (np. przez [Nowych Demokratów](#), takich jak [David Osborne](#)) sugerują, że korzyści z niego płynące są prawdziwe, pomimo sporadycznych niepowodzeń w jego stosowaniu.

Konkluzja

Prywatyzacja obejmuje różnorodne techniki przenoszenia funkcji, które tradycyjnie należały w całości do sektora publicznego, w różnym stopniu do sektora prywatnego. W przypadku przedsiębiorstw państwowych panuje powszechna zgoda co do tego, że huty stali, fabryki samochodów i linie lotnicze powinny należeć do sektora prywatnego, a w pierwszej dekadzie XXI wieku większość pozostałych przedsiębiorstw państwowych w tych obszarach powinna zostać sprzedana lub zlikwidowana. Osiągnięcia dużych prywatnych projektów infrastrukturalnych są bardziej zróżnicowane, a wiele z nich (zwłaszcza w biedniejszych krajach) finansowanych jest z mieszanki kapitału państwowego i

prywatnego, co prowadzi do rozmycia bodźców i problemów politycznych. W ciągu następnej dekady lub dwóch powinno się podejmować ciągle wysiłki w celu dopracowania podziału zadań i ryzyka między sektorem publicznym i prywatnym w tych projektach.

Ponieważ świadczenie usług publicznych jest jedynym obszarem, w którym związki zawodowe zyskiwały przewagę w krajach OECD w ciągu ostatnich kilku dekad, możemy spodziewać się ciągłych bitew o outsourcing tych usług. Ostatnie amerykańskie kontrowersje wokół kontroli bezpieczeństwa na lotniskach i kontroli ruchu lotniczego sugerują, że będą to walki głośne, emocjonalne i kosztowne. Jednak w stopniu, w jakim konkurencja zostanie zinstytucjonalizowana w świadczeniu usług publicznych, wydajność i efektywność kosztowa tych usług prawdopodobnie ulegnie poprawie, niezależnie od tego, która strona wygra dany przetarg.

Klasyczna prywatyzacja (sprzedaż przedsiębiorstw państwowych) stała się pod koniec lat 80. takim fenomenem, że kilka globalnych biuletynów i magazynów było poświęconych wyłącznie temu tematowi, wraz z tabelami rankingowymi i zbiorczymi statystykami. W XXI wieku prywatyzacja stała się jednak tak powszechna, że nie było już rynku na te publikacje. Natomiast franczyza infrastrukturalna wciąż ma swój specjalistyczny biuletyn ([Public Works Financing Newsletter](#)), podobnie jak outsourcing ([Privatization Watch](#)).

Dalsza lektura

Eamonn Butler, Madsen Pirie, *The Manual on Privatization*, Adam Smith Institute, London 1990.

William D. Eggers, John O'Leary, *Revolution at the Roots*, Free Press, New York 1995.

Bent Flyvbjerg, et al, *Megaprojects and Risk*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

José A. Gómez-Ibáñez, John R. Meyer, *Going Private: The International Experience with Transport Privatization*, Brookings Institution, Washington, D.C. 1993.

Paul W. MacAvoy, et al, *Privatization and State-Owned Enterprises*, Kluwer, Boston 1989.

David Osborne, *Reinventing Government*, Plume, New York 1993.

Robert W. Poole Jr, *Cutting Back City Hall*, Universe Books, New York 1980.

E. S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House, New York 2000.

Norman Walzer, Robin Johnson, *Local Government Innovation: Issues and Trends in Privatization and Managed Competition*, Greenwood Press, Westport, Conn. 2000.

J. Vickers, G. Yarrow, *Privatisation and the Natural Monopolies*, Public Policy Centre, London 1985.

Strony internetowe dotyczące prywatyzacji:

<http://rru.worldbank.org>

<http://www.privatization.org>

<http://www.tollroadsnews.com>