

Magdalena Wojarska, Ewa Wędrowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

AKTYWNOŚĆ PODMIOTÓW POLITYKI LOKALNEJ W ZAKRESIE PRYWATYZACJI JEDNOSTEK SEKTORA PUBLICZNEGO

1. Wstęp

Władze gminne, jako kreatorzy (podmioty) polityki lokalnej, dążąc do stworzenia optymalnych warunków egzystencji dla mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów usytuowanych na zarządzanym przez nie terenie, mogą m.in. angażować się w proces prywatyzacji podmiotów sektora publicznego. Z uwagi na to, że zarówno „prywatyzacja”, jak i „sektor publiczny” są pojęciami posiadającymi wiele interpretacji, na potrzeby dalszych rozważań proponuje się przyjąć następujące:

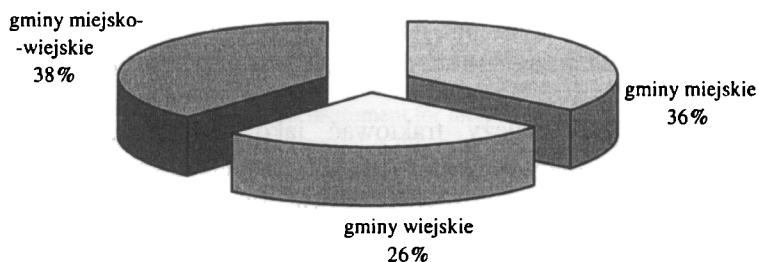
- 1) *sektor publiczny* należy traktować jako zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych (ze Skarbem Państwa włącznie) oraz nieposiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej (państwowym i samorządowym) [2, s. 104];
- 2) *prywatyzację* natomiast należy rozumieć jako zespół następujących po sobie, celowych, świadomych i zorganizowanych działań, w efekcie których następuje przeniesienie praw własności do danego dobra materialnego lub niematerialnego z sektora publicznego do sektora prywatnego.

Głównym celem rozważań podjętych w niniejszym artykule jest określenie stopnia zaangażowania władz lokalnych w proces prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego oraz identyfikacja czynników determinujących aktywność podmiotów polityki lokalnej w zakresie analizowanego przekształcenia. Zmierząc do osiągnięcia celu badawczego, założono, że aktywność władz samorządowych i działania przez nie podejmowane w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw

sektora publicznego determinowane są: celami polityki regionalnej (zwłaszcza w zakresie rozwoju infrastruktury i wspierania przedsiębiorczości); celami polityki lokalnej (tj. ogólnymi celami strategicznymi, a także celami strategii rozwoju usług komunalnych); potencjałem inwestycyjnym gminy (tj. aktywnością inwestycyjną gminy, poziomem inwestycji dokonywanych na terenie gminy przez inne jednostki, działaniami podejmowanymi przez gminę w zakresie aktywizacji lokalnych podmiotów gospodarczych) oraz specyfiką przekształcanego przedsiębiorstwa (m.in. jego wielkością, typem, branżą, oferowanym asortymentem, pozycją na rynku).

2. Założenia metodologiczne identyfikacji stopnia zaangażowania podmiotów polityki lokalnej w proces prywatyzacji

Osiągnięcie postawionego celu badawczego wymagało zgromadzenia niezbędnych informacji, które następnie poddano analizie ilościowej i jakościowej. Podstawowe źródło informacji stanowiły dane pierwotne zgromadzone w trakcie badań terenowych przeprowadzonych z wykorzystaniem techniki skategoryzowanego wywiadu indywidualnego (wspomagane obserwacją uczestniczącą) w sierpniu 2002 r. Wywiadami – w ramach badań właściwych – objęto populację 39 celowo dobranych podmiotów polityki lokalnej, reprezentowanych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast woj. warmińsko-mazurskiego. Strukturę gmin, z których pochodzili respondenci, przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Struktura gmin, na terenie których prowadzono badania terenowe

Źródło: opracowanie własne.

Do oceny związku między zmiennymi, tj. ustalenia, jakie czynniki determinowały aktywność prywatyzacyjną władz samorządowych, zastosowano analizę korelacji kolejnościowej z wykorzystaniem współczynnika rang r_s Spearmana, który dany jest następującą formułą [1, s. 101]:

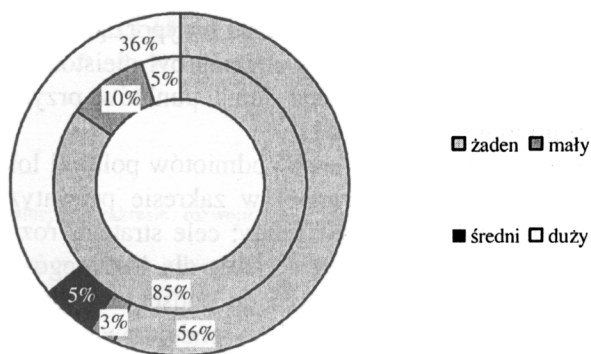
$$r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n(n^2 - 1)},$$

gdzie: d_i – różnica między rangami odpowiadających sobie wartości cechy,
 n – liczba obserwacji.

Współczynnik korelacji rang przyjmuje wartości z przedziału $[-1,1]$ – im bliższa jedności jest wartość bezwzględna współczynnika r_s , tym silniejszy jest związek między rangami zmiennych, czyli ocenami dokonanymi przez ankietowanych.

3. Zaangażowanie podmiotów polityki lokalnej w prywatyzację podmiotów sektora publicznego

Procesy prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego realizowane były na terenie 33 spośród 39 gmin objętych badaniami właściwymi. Stopień zaangażowania podmiotów polityki lokalnej w omawiany proces przedstawiono na rys. 2.



pierścień wewnętrzny – stopień zaangażowania w prywatyzację przedsiębiorstw państwowych
 pierścień zewnętrzny – stopień zaangażowania w prywatyzację jednostek komunalnych

Rys. 2. Stopień zaangażowania podmiotów polityki lokalnej w proces prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Stopień zaangażowania podmiotów polityki lokalnej w proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych można określić jako znikomy – spośród 39 respondentów jedynie sześciu deklarowało jakikolwiek udział gminy w tego typu przedsięwzięciach, przy czym w czterech przypadkach aktywność oceniona została jako mała, w dwóch zaś jako wysoka. Wśród najczęściej podawanych powodów

nieuczestniczenia podmiotów polityki lokalnej w przekształceniach przedsiębiorstw państwowych na pierwszy plan (57,1% ogółu wskazań) wysunął się brak prawem przyznanych uprawnień w tym zakresie, a także brak na terenie gminy tego typu przedsięwzięć (20,0%).

Prywatyzacja drugiej grupy jednostek wchodzących w skład sektora publicznego, tj. przedsiębiorstw należących do samorządu, przeprowadzona była na terenie 17 gmin i dotyczyła 41 podmiotów. Tym razem aktywność podmiotów polityki lokalnej była znacznie większa, prawie wszyscy respondenci (14) pochodzący z gmin, na obszarze których miała miejsce prywatyzacja jednostek komunalnych, deklarowali aktywny (tj. duży) udział w procesie, dwaj – średni, a tylko jeden – mały udział. W trakcie prowadzonych badań nie spotkano się z ani jednym przypadkiem, by władze lokalne w ogóle się nie angażowały w realizowane na zarządzanym przez nie terenie przekształcenie jednostki sektora komunalnego.

Uzasadnieniem bierności w sferze prywatyzacji podmiotów samorządowych był najczęściej niedostatek odpowiednich przedsiębiorstw (40,9% ogółu wskazań), a także właściwe pełnienie przez gminy funkcji przedsiębiorcy i właściciela, co oznaczało brak potrzeby zmian (31,8%) oraz niesprzyjające okoliczności (27,3%).

Aktywność podmiotów polityki lokalnej, a także podejmowane przez nie działania w zakresie analizowanego przekształcenia były uzależnione od czynników zobrazowanych na rys. 3.

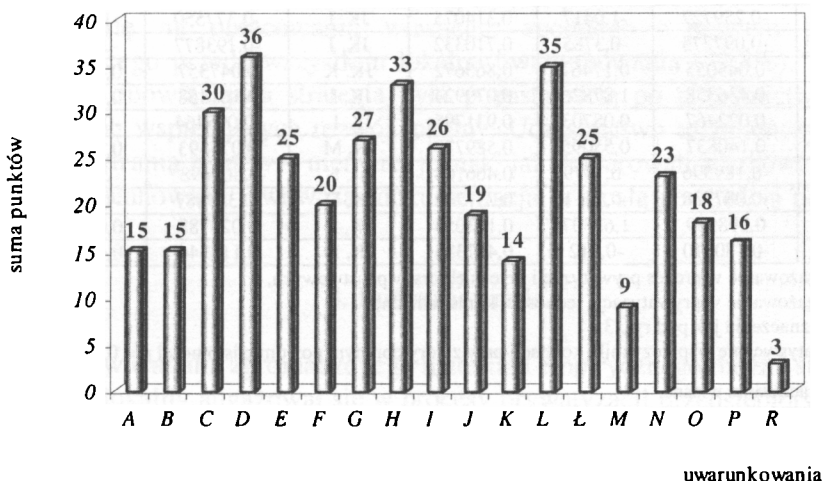
Każdemu z określeń A – R respondenci przyporządkowywali od 0 do 3 punktów, przy czym 0 oznaczało, że dany czynnik był nieistotny, 3 zaś, że był bardzo istotny. Oznacza to, że maksymalna suma punktów przyznana poszczególnym uwarunkowaniom mogła wynosić 51.

Jak wynika z rys. 3, na aktywność podmiotów polityki lokalnej (i tym samym na działania przez nie podejmowane) w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego główny wpływ miały: cele strategii rozwoju usług komunalnych w gminie, znaczenie przedsiębiorstwa dla lokalnego i regionalnego rynku pracy, przynależność danego podmiotu do podsektora (państwowego czy komunalnego), cele strategii rozwoju gminy, podejmowane przez gminę działania w zakresie aktywizacji lokalnych podmiotów gospodarczych oraz rodzaj przedsiębiorstwa, tj. czy była to jednostka działająca na zasadach ogólnych czy użyteczności publicznej.

W celu ustalenia, który z czynników od A do R determinował aktywność prywatyzacyjną władz samorządowych w odniesieniu do poszczególnych typów jednostek, posłużono się analizą korelacji. Wyniki przedstawiono w tab. 1.

Przeprowadzona analiza statystyczna wykazała, że stopień zaangażowania podmiotów polityki lokalnej w prywatyzację przedsiębiorstw państwowych był istotnie (dodatkowo) skorelowany z celami polityki regionalnej w zakresie rozwoju infrastruktury, z poziomem inwestycji dokonywanych na terenie gminy przez inwestorów innych niż gmina i z działaniami podejmowanymi przez gminę w zakresie aktywizacji lokalnych podmiotów gospodarczych. Ciekawe wyniki otrzymano w

zakresie poziomu zaangażowania władz lokalnych w przekształcenia jednostek komunalnych. Otóż był on istotnie (ujemnie) skorelowany tylko z jedną cechą, tj. branżą, w jakiej funkcjonowały przedsiębiorstwa. Otrzymane rezultaty w odniesieniu do jednostek sektora komunalnego proponuje się zinterpretować stwierdzeniem, że władze lokalne prywatyzowały konkretne jednostki wówczas, gdy była taka potrzeba, a na ich decyzje nie miały większego wpływu żadne z wymienionych uwarunkowań.



- | | |
|--|--|
| A – cele polityki regionalnej w zakresie rozwoju infrastruktury | J – rodzaj przedsiębiorstwa ze względu na przedmiot działania |
| B – cele polityki regionalnej w zakresie wspierania przedsiębiorczości | K – warunki funkcjonowania przedsiębiorstwa |
| C – cele strategii rozwoju gminy | L – znaczenie przedsiębiorstwa dla lokalnego i regionalnego rynku pracy |
| D – cele strategii rozwoju usług komunalnych w gminie | Ł – wielkość przedsiębiorstwa mierzona rozmiarami zatrudnienia |
| E – aktywność inwestycyjna gminy | M – wielkość przedsiębiorstwa mierzona rozmiarami przychodów |
| F – poziom inwestycji dokonywanych na terenie gminy przez inwestorów innych niż gmina | N – branża w jakiej funkcjonowało przedsiębiorstwo |
| G – działania podejmowane przez gminę w zakresie aktywizacji lokalnych podmiotów gospodarczych | O – oferowany przez przedsiębiorstwo asortyment |
| H – typ przedsiębiorstwa ze względu na formę własności | P – pozycja przedsiębiorstwa na rynku |
| I – rodzaj przedsiębiorstwa według ustawy z dnia 25 września 1981 r. O przedsiębiorstwach państwowych | R – inne |

Rys. 3. Czynniki mające wpływ na zaangażowanie podmiotów polityki lokalnej w proces prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Korelacja porządku rang Spearmana zależności stopnia zaangażowania podmiotów polityki lokalnej w proces prywatyzacji od ocen przyznanych czynnikom A – R

Zmienne	r_s	t	p	Zmienne	r_s	t	p
PP, A	0,735021*	4,19844	0,000775	JK, A	0,054994	0,21331	0,83396
PP, B	0,353009	1,46128	0,164571	JK, B	-0,311458	-1,2694	0,22364
PP, C	0,446526	1,93277	0,072371	JK, C	0,171155	0,67281	0,5113
PP, D	0,339096	1,39603	0,183027	JK, D	0,061603	0,23904	0,81431
PP, E	0,467304	2,04713	0,058581	JK, E	0,011456	0,04437	0,96519
PP, F	0,611209*	2,9909	0,009141	JK, F	0,042142	0,16336	0,87241
PP, G	0,537176*	2,46657	0,026175	JK, G	0,117005	0,45629	0,65472
PP, H	-0,235748	-0,9395	0,362344	JK, H	-0,245523	-0,9809	0,34218
PP, I	-0,259722	-1,0417	0,314075	JK, I	-0,377550	-1,5791	0,13516
PP, J	-0,097275	-0,3785	0,710332	JK, J	-0,193877	-0,7654	0,45591
PP, K	0,045055	0,17467	0,863672	JK, K	0,047357	0,18362	0,85677
PP, L	0,436358	1,87826	0,079924	JK, L	0,161458	0,63364	0,53586
PP, Ł	0,022467	0,08703	0,931795	JK, Ł	-0,095464	-0,3714	0,71551
PP, M	0,140837	0,55095	0,589779	JK, M	0,075593	0,29361	0,77308
PP, N	-0,189596	-0,7479	0,466104	JK, N	-0,608698*	-2,9714	0,00951
PP, O	-0,087738	-0,3411	0,737742	JK, O	-0,329487	-1,3516	0,19655
PP, P	0,398559	1,68307	0,113054	JK, P	0,021788	0,08441	0,93385
PP, R	-0,180810	-0,712	0,487386	JK, R	0,115244	0,44933	0,65962

PP – zaangażowanie w proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,

JK – zaangażowanie w prywatyzację jednostek komunalnych,

pozostałe oznaczenia jak pod rys. 3.

* istotne statystycznie współczynniki korelacji przy z góry obranym poziomie istotności $p = 0,05$.

Źródło: opracowanie własne.

Uczestnictwo podmiotów polityki lokalnej w przekształceniach własnościowych przedsiębiorstw sektora publicznego w 70,6% przypadków nie spowodowało konieczności reorganizacji urzędu miasta lub gminy. Ze względu na bardzo niewielki udział władz lokalnych w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wyniki te w większości należy traktować jako konsekwencję (a raczej jej brak) przekształceń jednostek sektora komunalnego. W opinii respondentów omawiane zmiany nie nastąpiły, ponieważ nie było takiej potrzeby, mimo że przekształcenia realizowano, opierając się na własnym potencjale (66,7%), lub nie było to konieczne, ponieważ proces realizowała zatrudniona firma specjalistyczna (25,0%). Przeobrażenia organizacyjne, które dokonały się w pięciu pozostałych urzędach, polegały głównie na zmianie zakresu czynności na istniejących stanowiskach (40,0%) i utworzeniu nowej komórki skupiającej zarówno stanowiska już istniejące, jak i nowo utworzone (20,0%).

Stosunkowo mała liczba jednostek angażujących się w proces prywatyzacji podmiotów sektora publicznego może być uzasadnieniem relatywnie dużej liczby gmin nieposiadających całościowej (zwartej) koncepcji odnośnie do analizowanych przekształceń, co deklarowało 82,0% respondentów. Uczestniczący w badaniach przedstawiciele władz lokalnych jako powód takiej sytuacji podawali najczęściej, że bezcelowe byłoby opracowywanie wspomnianego dokumentu dla tak niewielkiej liczby podmiotów nadających się do prywatyzacji, jaka funkcjonowała na terenie danej gminy (87,5%), a ponadto zagadnienia przekształceń jednostek sekto-

ra publicznego regulowała strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy (6,2%). Wśród 17,9% samorządów mających opracowaną koncepcję przekształceń podmiotów omawianego sektora 100% koncentrowało się tylko na przedsiębiorstwach należących do gmin. Posiadany program uwarunkowany był na ogół konkretną sytuacją, a konstruuując go, podmioty polityki lokalnej wybierały z polityki państwa i regionu te rozwiązania, które w danym momencie były optymalne, resztę zaś uzupełniały, bazując na własnym potencjale (57,1%). Kolejnym (i jednocześnie ostatnim) czynnikiem decydującym o kształcie gminnego planu prywatyzacji była w minimalnym stopniu polityka państwa, władze bowiem koncentrowały się na opracowaniu własnego, zgodnego z prawem programu, uwzględniającego przede wszystkim lokalne uwarunkowania (42,8%). W dwóch przypadkach obowiązująca strategia była pozostałością po uczestnictwie gminy w programach wspierających rozwój lokalny. Uczestnictwo to zakończyło się na etapie sporządzania planów – niemniej jednak, jak deklarowali rozmówcy, prywatyzacja była planowana i wówczas dokumentacja ta z całą pewnością będzie wykorzystana.

4. Podsumowanie

Na podstawie analiz zgromadzonego materiału empirycznego można stwierdzić, że samorząd lokalny angażował się w procesy prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego, przy czym aktywność podmiotów polityki lokalnej w zakresie prywatyzacji jednostek sektora publicznego była odmienna w zależności od podsektora, do którego należały przekształcane podmioty.

Stopień zaangażowania władz gminnych w przekształcenia przedsiębiorstw państwowych można określić jako znikomym. Podstawę do sformułowania takiego wniosku stanowiły dwie wielkości: odsetek gmin biorących udział w tego typu przedsięwzięciach (15,4%) oraz subiektywne określenie skali natężenia działań (w 66,7% aktywność została oceniona jako mała). Obserwacja uczestnicząca prowadzona podczas badań dostarczyła interesujących spostrzeżeń uzasadniających opisany powyżej stan rzeczy. Otóż podmioty polityki lokalnej stosunkowo często utożsamiały zaangażowanie się w proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z jego faktyczną realizacją. Taka interpretacja powodowała, że istniało rzeczywiste zagrożenie przejmowania przez władze gminne kompetencji i obowiązków organów założycielskich lub Ministra Skarbu Państwa. Należy pamiętać, że zaangażowanie się w proces może oznaczać całe spektrum formalnych i nieformalnych działań wspierających i wspomagających, które odpowiednio podejmowane mogłyby przynieść obopólne korzyści.

Zupełnie inaczej kształtowały się zaprezentowane zmienne w odniesieniu do podmiotów sektora komunalnego. W tym bowiem przypadku władze lokalne angażowały się we wszystkie procesy prywatyzacji realizowane na zarządzanym przez nie terenie, a stopień tego zaangażowania aż 82,3% rozmówców oceniło jako duży

(11,8% jako średni i 5,9% jako mały). Również i tym razem uzyskane wyniki obserwacji uczestniczącej były nieco zaskakujące. Okazało się bowiem, że znaczna część respondentów wywodzących się z grupy podmiotów polityki lokalnej miała problemy ze zrozumieniem istoty procesu prywatyzacji. Rozumieć przez to należy równoznaczne traktowanie zmian prawno-organizacyjnych, takich jak np. przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego lub zakładu budżetowego w jednoosobową spółkę gminy, z przekształceniami własnościowymi przedsiębiorstwa. Powodowało to w efekcie, że po dokonaniu wstępnego etapu procedury, czyli właśnie zmian prawno-organizacyjnych, kończyła się „inicjatywa prywatyzacyjna” władz lokalnych.

Literatura

- [1] Kowal J., *Metody statystyczne w badaniach sondażowych rynku*, PWN, Warszawa 1998.
- [2] Siwińska J., *Sektor publiczny w gospodarce*, [w:] *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003.
- [3] Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. O zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, DzU 1996 nr 106, poz. 493.
- [4] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. O komercjalizacji i prywatyzacji, D U 1996 nr 118, poz. 561.

LOCAL GOVERNMENT ACTIVITY IN RANGE OF PRIVATIZATION OF PUBLIC SECTOR ENTERPRISES

Summary

The main aim of that article is an identification of local authorities level engagement in privatization process as well as the factors which determine their activity.

The empirical data show that local authorities engagement in state enterprises privatization have been caused by: goals regional policy in the field of infrastructure development, range of investments making by other investors and municipal authorities activity in the field of local economic subjects elicitation and the kind of business. On the other hand, local authorities have privatized the municipal enterprises when there was such necessity and it has not been influenced by any conditions.