

Remunicipalizacja (rekomunalizacja) usług publicznych
(wersja 1.0, 04.04.2016)

Pojęcie tytułowe to spolszczony termin z języka angielskiego *remunicipalisation* (lub *re-municipalisation*). Odnosi się on do usług publicznych, w szczególności tych o charakterze technicznym (np. dostarczanie wody, energii, gazu, transport), ale może dotyczyć również usług społecznych (np. edukacja, opieka zdrowotna, usługi rynku pracy, pomoc społeczna). Municipalizacja lub komunalizacja usług publicznych oznacza, że są one publicznie regulowane, organizowane, finansowane oraz świadczone przez jednostki organizacyjne zakładane i należące do samorządu terytorialnego. Przedrostek re- oznacza, że następuje powrót do stanu, który miał miejsce w przeszłości. Remunicipalizacja lub rekomunalizacja zakładają, że w przeszłości już wystąpiła municipalizacja lub komunalizacja usług publicznych, a następnie wystąpił proces demunicipalizacji lub dekomunalizacji.

Demunicipalizacja usług publicznych oznacza przede wszystkim proces zmniejszania bądź usuwania odpowiedzialności samorządów za ich regulowanie, organizowanie, finansowanie i świadczenie. W Polsce taki proces wystąpił po II Wojnie światowej, gdy zlikwidowano samodzielność prawną samorządów i powołano do życia jednolitą administrację państwową. Stąd też przywrócenie samorządu gminnego po 1989 r., a później powiatowego, otworzyło dużą przestrzeń dla remunicipalizacji. Sensem tego procesu było więc ponowne przekazanie odpowiedzialności za usługi publiczne nowopowstałym samorządom (remunicipalizacja deetyatyzacyjna).

W państwach, które nie miały za sobą okresu całkowitej likwidacji samorządu, komunalizacja usług publicznych była stanem wyjściowym. W takich warunkach demunicipalizacja związana jest z prywatyzacją (Savas 1992; Sześciło 2014). Dostarczanie usług publicznych zostaje powierzone prywatnym podmiotom, np. spółkom handlowym, organizacjom pozarządowym. W takich warunkach zachodzić może remunicipalizacja deprywatyzacyjna, czyli ponowna komunalizacja usług publicznych, które zostały wcześniej sprywatyzowane.

Remunicipalizacja może być rozumiana w kontekście koncepcji stosowanych wobec procesów zachodzących w prywatnych przedsiębiorstwach i pomiędzy nimi. Odpowiednikiem prywatyzacji jest tu outsourcing, a remunicipalizacji – insourcing lub backsourcing. Jeżeli firma przekazuje zadania, które wcześniej wykonywali jej pracownicy innej firmie i jej pracownikom, mamy do czynienia z outsourcingiem. Gdy następuje proces odwrotny do outsourcingu (insourcing, backsourcing) firma i jej pracownicy zaczynają wykonywać znowu zadania, które wcześniej zostały powierzone firmie zewnętrznej. Remunicipalizacja jest analogicznym procesem, ale dotyczącym usług publicznych, których dostarczanie zostało wcześniej poddane etatyzacji lub prywatyzacji. Ważną różnicą w stosunku do outsourcingu jest jednak to, że proces prywatyzacji i remunicipalizacji deprywatyzacyjnej ma charakter międzysektorowy (między sektorem publicznym a prywatnym). Stąd też, przekazanie pewnych zadań innym samorządom lub organizacjom międzysamorządowym, np. międzygminnym czy powiatowo-gminnym, można uznać za outsourcing z perspektywy poszczególnych samorządów, ale nie za prywatyzację.

Prywatyzacja usług publicznych¹ może być ukierunkowana do podmiotów typu spółek handlowych, ale też stowarzyszeń, fundacji czy spółdzielni socjalnych. Pierwsze mają za zadanie generować zysk dla właścicieli i udziałowców (biznes), a drugie nastawione są na realizację dobra publicznego (organizacje pozarządowe, gospodarka społeczna). Jeżeli na tej podstawie odróżnimy prywatyzację biznesową od prywatyzacji pozarządowej lub społecznej², to również remunicipalizacja deprywatyzacyjna może być zorientowana na powrót do świadczenia usług wcześniej sprywatyzowanych biznesowo i/lub sprywatyzowanych pozarządowo (Szarfenberg 2015).

W jednej z prób uporządkowania historii prywatyzacji (w Wielkiej Brytanii) wyróżnione zostały kolejne jej fazy: obowiązkowe przetargi o charakterze konkurencyjnym; partnerstwa publiczno-prywatne; cykl strategicznego (i wspólnego) zamawiania (*strategic commissioning*); kontraktowanie dwustopniowe (*prime contracting*), gdy główny kontraktujący określa oczekiwane rezultaty w stosunku do pewnej grupy lub obszaru i zleca zorganizowanie odpowiednich usług jednemu podmiotowi koordynującemu dalsze działania (zbliżone do regrantingu); i jako ostatni trend – remunicipalizacja (*insourcing*) [Bovaird 2016].

Uzasadnienia demunicipalizacji – prywatyzacja usług publicznych

Wśród uzasadnień demunicipalizacji mamy do czynienia z argumentami na rzecz jej dwóch kierunków: etatystycznego w ustrojach socjalistycznych oraz prywatyzacyjnego w ustrojach kapitalistycznych. Ten pierwszy obecnie nie ma znaczenia ze względu na to, że ustroje socjalistyczne (mniej lub bardziej centralistyczne i bez samorządu) należą do przeszłości. Dlatego też zajmiemy się w tym punkcie wyłącznie uzasadnieniami prywatyzacji usług publicznych.

Jeden ze zwolenników tego typu działań, jako „klucza do lepszego rządzenia”³, wyróżnił następujące motywy i cele prywatyzacji (Savas 1992, s. 12):

- pragmatyczny, celem jest skuteczniejsze państwo, czyli bardziej efektywne usługi publiczne,
- ideologiczny, celem jest zmniejszenie wpływu państwa i polityków na społeczeństwo i życie obywateli,
- ekonomiczny, celem jest większy udział biznesu, który lepiej niż biurokracja zarządza własnością i majątkiem,
- populistyczny, celem jest większy wybór i kontrola nad usługami publicznymi ze strony obywateli i lokalnych społeczności.

Jedną z głównych teorii akademickich, z pomocą których uzasadniono prywatyzację usług publicznych była teoria wyboru publicznego (*public choice*). W uproszczeniu jest to ekonomiczna analiza państwa, polityki i administracji, gdzie dokonuje się wyboru w imię interesu publicznego. Opiera się ona na założeniach przyjmowanych w ekonomii, np. wszystkie podmioty w sferze polityki (ustawodawcy, urzędnicy, sędziowie, wyborcy) postępują racjonalnie w sensie ekonomicznym, czyli dbają wyłącznie o

¹ W jednym z podejść do klasyfikacji form prywatyzacji wyróżniono: zbycie poprzez sprzedaż, donację lub likwidację; delegację poprzez kontrakt, franczyzę (koncesja, leasing), granty, vouchery; przemieszczenie poprzez wycofanie czy deregulację (Savas 1989). W innym ujęciu mamy: uznanie i uregulowanie prawa własności; deregulacja; zbycie; tworzenie własności poprzez regulację i jej ochrona (Rose 2006).

² W latach 70. w Polsce nazywano taki proces uspołecznieniem funkcji lub zadań państwa. Po roku 1989 stosowano już pojęcie prywatyzacji, gdyż „organizacje społeczne” zaliczono do szerszej kategorii podmiotów niepublicznych (Biernat 1994, s. 32).

³ Inna książka tego autora na podobny temat miała tytuł następujący: „Prywatyzacja usług publicznych: jak ograniczyć państwo” (Savas 1982).

własny interes (maksymalizują nadwyżkę korzyści nad kosztami), a nie o dobro wspólne czy interes publiczny. Z analizy tej wynikały liczne przewidywania dotyczące niesprawności państwa i jego interwencji, np. wyborcy w większości nie głosują; wyborcy głosujący są źle poinformowani; urzędnicy unikają wypełniania swoich obowiązków i używają swojej władzy do manipulowania budżetem urzędów, którymi kierują dla swojej korzyści; politycy starają się zachować przywileje wynikające ze stanowisk i zabiegają o poparcie u relatywnie niewielkich grup wyborców (Buchanan 1983, s. 21). Przewidywano także, że ze względu na walkę o władzę, która daje przywileje po kolejnych wyborach wydatki państwa będą się zwiększały prowadząc nie uchronnie do kryzysu (Buchanan... państwo przemiałowe).

Podkreślenia wymaga to, że teoria wyboru publicznego mówiąca o zawodności państwa (*government failure*) pojawiła się po teorii ekonomii dobrobytu (Buchanan 1983). Sformułowano w jej ramach zestaw standardowych założeń, przy których spełnieniu rynek jest najlepszym sposobem alokacji zasobów w gospodarce (zob. Barr, za: Szarfenberg 2008, s. 272-273). Rzeczywiste gospodarki kapitalistyczne mniej lub bardziej odbiegają od modelu doskonałego rynku, stąd płynęło uzasadnienie dla interwencji państwa. Jeżeli jednak jest ono również niedoskonałe i zawodne, to i jego interwencja może nie przynosić spodziewanych korzyści lub powodować szkody większe niż te wynikające z niedoskonałości rynku.

Brak wiary w doskonałość interwencji państwa nie prowadzi jeszcze do preferowania zawodnego rynku. Zasadniczym argumentem za tym ostatnim było to, że mimo swoich niedoskonałości zawsze ma on przewagę nad sektorem publicznym. Decyduje o tym konkurencja, której pozytywne rezultaty w postaci obfitości, dostępności i różnorodności dóbr i usług rynkowych były dość oczywiste. Klasycznym przypadkiem braku konkurencji w postaci monopolu jest samorząd dostarczający usług publicznych poprzez własne zakłady administracyjne i na zasadzie rejonizacji. Nie ma on żadnych konkurentów, nie może zbankrutować, a obywatele nie mają wyboru, jaki mają jako konsumenci na rynku. Główne pytanie ówczesnych reformatorów było więc takie, jak wprowadzić konkurencję i wybór do różnych rodzajów lokalnych usług publicznych (Boyne 1998). Prywatyzacja jest jedną z odpowiedzi, ale nie jedyną, gdyż konkurencję wprowadzano również bez prywatyzacji. Ten kierunek należałoby nazwać urynkowaniem sektora usług publicznych, polegał on na umożliwieniu wyboru obywatelom i wymuszeniu konkurencji między mniejszymi samorządami w ramach większych jednostek administracyjnych lub między jednostkami publicznymi świadczącymi określoną usługę (rynek wewnętrzny, quasi-rynek zob. Ostrom, Tiebut, Warrner 1961; Le Grand, Robinson 1984).

Ze względu na to, że prywatyzacja może mieć kierunek pozarządowy warto jeszcze uwzględnić znaczenie trzeciego sektora. Umieszczano go między państwem i rynkiem, definiując jako niezależny w stosunku do państwa oraz działający nie po to, aby wzbogacić założycieli organizacji, ale dla dobra wspólnego. Początkowo wyjaśniano obecność tego typu organizacji zawodnością rynku i państwa oraz zawodnością umów, gdy ktoś kupował usługi w imieniu kogoś innego (*contract failure*) [Salomon 1987, s. 35-36]. Ze względu na to, że teorie te słabo wyjaśniały dużą skalę trzeciego sektora i finansowanie go głównie przez państwo, sformułowano inne wyjaśnienie. Pierwszą reakcją na zawodność rynku była aktywność organizacji pozarządowych, a dopiero po tym, jak i one zawiodły wkraczać miało państwo (Salomon 1987, s. 39)⁴.

Wnioski z teorii wyboru publicznego stają się popularne w drugiej połowie lat 70. Interwencjonizm państwowy w sprawach gospodarczych i społecznych był już wtedy dobrze rozwinięty w zamożnych

⁴ Podejście to nazywane jest teorią współzależności (*interdependence theory*) i uzyskało ono niedawno potwierdzenie empiryczne w kontekście badania teorii zawodności rynku jako wyjaśnienia obecności sektora nonprofit (Liu 2016).

krajach kapitalistycznych. Krytyka tej sytuacji narastała w związku z kryzysem gospodarczym, który miał również wymiar lokalny w postaci rosnących deficytów budżetowych samorządów. Skończyło się to zwycięstwem programów politycznych „nowej prawicy”⁵, które zapowiadały radykalne ograniczenie państwa w USA (Ronald Reagan) i w Wielkiej Brytanii (Margaret Thatcher) [Dunleavy 1986].

Szeroki program prywatyzacji sektora publicznego, a w tym również usług, za które odpowiadały samorządy, realizowany był najpierw na Zachodzie w większym zakresie od lat 80.⁶ Wnioski z teorii wyboru publicznego oraz praktyczne zalecenia wynikające z pierwszych doświadczeń prywatyzacyjnych stały się później podstawą zbioru idei nazywanego nowym zarządzaniem publicznym (Osborne, Geabler 2005; Kettl 1997; Zawicki 2011). Zalecenia dotyczące reform tego rodzaju były też upowszechniane przez organizacje międzynarodowe takie jak Bank Światowy⁷. Lata 90. przyniosły falę prywatyzacji w państwach postsocjalistycznych, gdzie uprzednio państwo nie tyle interweniowało w rynek, co go całkowicie zastąpiło.

Odkrycie remunicipalizacji

Badania empiryczne nad prywatyzacją lokalnych usług publicznych rozwijały się z opóźnieniem w stosunku do reform prywatyzacyjnych na świecie. Dotyczyło to również prywatyzacji usług publicznych, za które pierwotnie odpowiadały samorządy. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że prywatyzacja była bardzo pojemnym pojęciem, podobnie jak usługi publiczne w ramach wspomnianego podziału na usługi techniczne (np. dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami) i społeczne (np. pomoc społeczna dla różnych grup). Było to wyzwanie dla badań ilościowych, w których należało sprowadzić prywatyzację do obserwowalnych i mierzalnych zjawisk (np. liczba zawieranych umów z podmiotami prywatnymi na świadczenie usług). Gdy ten problem został pokonany badania rozwijały się w kierunku wyjaśniania prywatyzacji (co i jak wpływało na decyzje samorządów o prywatyzacji) oraz jej wpływu na różne zmienne, np. na poziom wydatków ponoszonych przez samorządy na usługi⁸.

Dla nas jednak najważniejsza jest obserwacja dynamiki prywatyzacji w porównaniu z remunicipalizacją. To właśnie na jej podstawie pojawiły się pierwsze informacje o tym, że więcej samorządów w USA podejmowało decyzje o powrocie do samodzielnego świadczenia usług publicznych, niż takich, które decydowały się na prywatyzację. Dynamika remunicipalizacji przewyższyła więc dynamikę prywatyzacji, gdy porównano okresy 1992-1997 (odpowiednio 11% do 18%) oraz 1997-2002 (18% do 12%), w kolejnym okresie 2002-2007 sytuacja się wyrównała [Hefetz, Warner 2007; Hefetz, Warner 2012 s. 315]. Na tej podstawie wyprowadzono wniosek, że po upowszechnieniu się innowacji wcześniejszych w postaci kontraktowania usług i nowego zarządzania

⁵ Państwo kapitalistyczne nawet w okresie rozwiniętej polityki społecznej było również krytykowane przez mniej lub bardziej radykalne partie i ruchy społeczne sytuowane po lewej stronie sceny politycznej.

⁶ W przypadku niektórych rodzajów usług (społeczne) i krajów (USA) udział podmiotów prywatnych w ich świadczeniu był bardzo duży już wcześniej (Salamon 2002, s. 3).

⁷ Pożyczki dla zadłużonych krajów pod warunkiem przeprowadzania reform, w tym prywatyzacji, nazywanych łącznie „Waszyngtońskim konsensusem” Williamson 2005.

⁸ W pierwszym okresie polityki prywatyzacji taki wpływ potwierdzano, ale w późniejszych przeglądach badań wnioski były coraz bardziej ostrożne (Bel, Costas 2006). W przypadku analizy wyników wielu badań ekonometrycznych (27) na temat najczęściej prywatyzowanych usług dostarczania wody i gospodarki odpadami stwierdzono, że prywatyzacja nie powodowała zmniejszania kosztów (w szczególności w przypadku dostarczania wody), ważniejsze jeżeli chodzi o wpływ na te koszty miały cechy usługi, koszty transakcyjne, poziom konkurencji (Bel, Fageda, Warner 2010). W przypadku usług dostarczania wody porównawczy przegląd prywatyzacji zob. Schiffler (2015) i remunicipalizacji - Kishimoto, Lobina, Petitjean (2015).

publicznego przyszedł czas na kolejne reformy – remunicipalizację i nowe koncepcje planowania⁹ (tamże s. 569).

W wyniku badań reform prywatyzacyjnych następuje rozpoznanie znaczenia kosztów transakcyjnych (związanych wybieraniem wykonawców, zawieraniem umów i ich egzekwowaniem), wyzwań dotyczących organizowania i zarządzania rynkiem (niski poziom konkurencji lub jej brak), a następnie uwzględniania oczekiwań i potrzeb obywateli (nowe koncepcje planowania, partnerstwa i sieci z koprodukcją, zob. Sześciło 2015). Podkreślane są też negatywne skutki prywatyzacji (np. zwiększanie cen, pogorszenie jakości, pogorszenie warunków pracy¹⁰) oraz spektakularne porażki w tym zakresie (Halmer, Hauenschild 2014).

Zrównoważone podejście do reformy państwa, czyli bardziej pragmatyczny wybór realizacji odpowiedzialności samorządów za usługi publiczne wydaje się zastępować entuzjazm prywatyzacyjny (Warner 2008). Badania nad remunicipalizacją nastawione bardziej teoretycznie zostały już podjęte, w ich wyniku wyróżniono między innymi sześć jej typów (zob. Busshardt 2014). Ogólniejsza interpretacja tego zjawiska wykorzystuje teorię Karla Polanyiego: narzucanie społeczeństwu rynkowej logiki wywołuje reakcję obronną (Warner, Clifton 2014).

Literatura zalecana

Sześciło D. (2014), *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR

Literatura wykorzystana poza zalecaną

Bel G., Costas A. (2006), *Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain*, "The Journal of Policy Reform", Vol. 9, nr 1.

Bel G., Fageda X., Warner M. E. (2010), *Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services*, "Journal of Policy Analysis and Management", vol. 29, nr 3.

Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa. Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bovaird T. (2016), *The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years?*, "Public Money & Management", vol. 36, nr 1.

Boyne (1998), *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan Press.

Buchanan J. (1983), *The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform*, w: H. Hanusch (red.) *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin, Springer-Verlag.

⁹ Była to koncepcja zainspirowana teorią demokratycznego planowania Tore Sagera (2002).

¹⁰ Zob. niedawno wydany w Polsce raport na temat outsourcingu usług ochrony oraz utrzymania czystości (Duda 2016).

- Busshardt B. (2014), *Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries*, Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität.
- Duda K. (2016), *Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny usług na warunki zatrudniania pracowników przez podmioty prywatne*, Wrocław, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a.
- Dunleavy (1986), *Explaining the privatization boom public choice versus radical approaches*, "Public administration", vol. 64, nr 1.
- Halmer S., Hauenschild B. (2014), *Remunicipalisation of public services in the EU*, Vienna, Die Österreichische Gesellschaft für Politikberatung & Politikentwicklung.
- Hefetz A., Warner M. (2007), *Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities*, "Local Government Studies", vol. 33, nr 4.
- Hefetz A., Warner M. E., Vigoda-Gadot E. (2012), *Privatization and intermunicipal contracting: the US local government experience 1992–2007*, "Environment and Planning C: Government and Policy", vol. 30.
- Kettl D. F (1997), *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, "Journal of Policy Analysis and Management", Vol. 16, nr 3.
- Kishimoto S., Lobina E., Petitjean O. (red.) (2015), *Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalisation*, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP), European Federation of Public Service Unions (EPSU).
- Le Grand J., Robinson R. (red.) (1984), *Privatization and the Welfare State*, London, Unwin Hyman.
- Liu g. (2016), *Government Decentralization and the Size of the Nonprofit Sector: Revisiting the Government Failure Theory*, "The American Review of Public Administration"
- Osborne D., Gaebler T. (1994, 2005). *Rządzić inaczej*, Poznań, Media Rodzina.
- Ostrom V., Tiebut C., Warren R. (1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, "The American Political Science Review", vol. 55, nr 4.
- Rose C. M. (2006), *Privatization—The Road to Democracy?*, Yale Law School, Faculty Scholarship Series. Paper 1760, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1760
- Sager T. (2002), *Democratic Planning and Social Choice Dilemmas: Prelude to Institutional Planning*, Ashgate. Aldershot.
- Salamon L. A. (red.) (2002), *Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Salomon L. M. (1987), *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, "Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", vol. 16, nr 1-2.
- Savas E. S. (1982), *Privatizing the public sector: How to shrink government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers.
- Savas E. S. (1989), *A Taxonomy of Privatization Strategies*, "Policy Studies Journal", vol. 18, nr 2.

- Savas E.S. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządu*, Warszawa, PWE.
- Schiffler M. (2015), *Water, Politics and Money: A Reality Check on Privatization*, Cham, Springer.
- Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, IFIS PAN.
- Szarfenberg R. (2015), *Alternatywy dla prywatyzacji*, Ekspertyza dla projektu "Outsourcing usług technicznych przez instytucje publiczne", Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a.
- Sześciło D. (2014), *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Sześciło D. (2015), *Samoobsługowe państwo opiekuńcze. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
- Warner M. (2008), *Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning*, "Policy and Society", vol. 27.
- Warner M. E., Clifton J. (2014), *Marketisation, public services and the city: the potential for Polanyian counter movements*, "Cambridge Journal of Regions, Economy and Society", vol. 7 nr 1.
- Williamson J. (2005), *The Strange History of the Washington Consensus*, "Journal of Post Keynesian Economics", Vol. 27, nr 2.
- Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa, PWE.