

Barbara Olszewska, Leon Olszewski

PRZEDSIĘBIORSTWA PUBLICZNE W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Sektor przedsiębiorstw publicznych bezpośrednio po II wojnie światowej był zaangażowany w odbudowę gospodarki europejskiej ze zniszczeń wojennych. We Francji przedsiębiorstwa publiczne odgrywały szczególną rolę dzięki mechanizmowi gospodarki rynkowej – planowaniu indykatywnemu. Uczestniczyły one w realizacji projektów gospodarczych i technologicznych w ramach kolejnych planów orientujących rozwój gospodarki francuskiej. Na początku lat 80. ponownie zrealizowano we Francji szerokie projekty nacjonalizacyjne, które miały być nowym impulsem w rozwoju gospodarki francuskiej w warunkach postępującego umiędzynarodowienia gospodarki.

Ekonomiczne przesłanki funkcjonowania przedsiębiorstw publicznych były związane z przekonaniem dotyczącym ograniczeń mechanizmu rynkowego (*market failures*), występowaniem monopolu naturalnych, efektów zewnętrznych, dóbr publicznych i koniecznością realizowania przez państwo, w ramach polityki przemysłowej, długofalowych programów gospodarczych. Do tego dochodziły motywy polityczne i ideologiczne związane ze służebną rolą instytucji państwowych wobec obywateli, ochroną interesu ogólnego oraz dbania o zachowanie zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Instrumentem osiągnięcia tych celów są, w ramach sektora publicznego, przedsiębiorstwa publiczne.

Procesy liberalizacji obejmowały coraz większy zakres dzięki działaniom organizacji międzynarodowych, jak GATT, MFW, Bank Światowy, doprowadziły do uruchomienia programów prywatyzacyjnych w krajach Europy Zachodniej. Począwszy od lat 70. funkcjonowanie sektora publicznego ulegało stałemu ograniczaniu w miarę jak w polityce ekonomicznej coraz większego znaczenia nabierały mechanizmy rynkowe. Sukcesywne wycofywanie się państwa z bezpośredniego zarządzania przedsiębiorstwami publicznymi nastąpiło w latach 80. W kolejnej dekadzie prywatyzowane były przedsiębiorstwa państwowe sektora konkurencyjnego – banki, przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe oraz przemysłowe. W sektorach strategicz-

nych, uważanych za zastrzeżoną domenę państwa, ograniczano działalność przedsiębiorstw publicznych, wprowadzając w coraz większym zakresie firmy prywatne. Wspólne projekty europejskie realizowane w przemyśle obronnym i lotniczym stymulowały współpracę sektora publicznego i prywatnego, zachęcając do dalszych posunięć liberalizacyjnych.

W wyniku procesów demonopolizacji i deregulacji oraz poddaniu państwa rygorom równowagi budżetowej w związku z funkcjonowaniem Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej ograniczano ingerencję państwa w gospodarkę. Klasyczne narzędzia wspomagania przedsiębiorstw publicznych stanęły pod znakiem zapytania.

Przedsiębiorstwa publiczne stanowią 10% potencjału gospodarczego Unii Europejskiej liczonego jako suma średniej liczby zatrudnionych, wartości dodanej oraz wielkości akumulacji kapitału [*Public Under takings...* 1996]. W poszczególnych krajach ich udział jest bardzo zróżnicowany. W Wielkiej Brytanii wynosi 3%, podczas gdy we Francji, Włoszech, Finlandii i Grecji 15%. Najwięcej zatrudnionych jest w przedsiębiorstwach sektorów transportu i telekomunikacji oraz energii.

Zasadniczą misją tej kategorii przedsiębiorstw jest świadczenie usług publicznych. To pojęcie jest jednak przedmiotem kontrowersji ze względu na odmienny sposób definiowania w różnych systemach prawodawczych. Niektóre instytucje Wspólnoty sugerują, że należy unikać stosowania terminów „usługi publiczne”, „usługi użyteczności publicznej” [*Opinia Komitetu...* 2007]. Jakie czynniki determinują miejsce sektora przedsiębiorstw publicznych w gospodarkach krajów Unii Europejskiej? W jakim zakresie regulacje instytucji unijnych sprzyjają rozwojowi lub hamowaniu rozwoju sektora przedsiębiorstw publicznych? Czy w gospodarce rynkowej, w której zagadnienie efektywności jest kluczowe, potrzebne są przedsiębiorstwa publiczne uważane za mniej konkurencyjne niż prywatne? Wymienione problemy są przedmiotem przedstawionych niżej uwag i refleksji.

2. Sektor publiczny, przedsiębiorstwa publiczne w regulacji Unii Europejskiej

Nie ma ścisłej definicji sektora publicznego. To pojęcie obejmuje administrację państwową, przedsiębiorstwa publiczne oraz instytucje państwowe lub prywatne zajmujące się opieką społeczną. W dokumentach wspólnotowych *sektor publiczny* oznacza instytucje lub organy wspólnotowe, rządy centralne, regionalne, lokalne lub inne władze publiczne, inne organy podlegające prawu publicznemu lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich.

W ostatnich kilku latach istotne miejsce w pracach Komisji Europejskiej zajmuje problematyka europejskiego modelu społeczeństwa. Kluczowym elementem tego modelu są usługi użyteczności publicznej. Zdefiniowanie roli usług użyteczności publicznej i sposobu ich realizacji stanowi obowiązek władz publicznych odpowiedniego szczebla, lokalnego, regionalnego i krajowego. Wspólnota zapewnia

natomiast, stosując zasady Traktatu o Unii Europejskiej oraz dostępne jej instrumenty, by wykonywanie tych usług pod względem jakości i cen jak najlepiej spełniało potrzeby ich użytkowników i ogółu obywateli [*Usługi użyteczności...* 2001]. Według Komisji najlepszym mechanizmem świadczenia tych usług jest rynek. Zdaniem komisji polityka wspólnego rynku i zasady konkurencji uzupełniają się wzajemnie. Jakość usług świadczonych powszechnie może rosnąć, gdy dochodzi do konkurencji między dostawcami z sektora publicznego i prywatnego. Zyskują na tym użytkownicy, otrzymując usługi o wysokiej jakości po przystępnej cenie. W godzeniu wymogów interesu ogólnego z zasadami konkurencji i rynku wewnętrznego można wykorzystać różne rozwiązania: otwarcie rynku na konkurencję, nakładanie obowiązków świadczenia usług publicznych lub przyznawanie praw wyłącznych lub szczególnych pojedynczemu przedsiębiorcy lub ograniczonej ich liczbie wraz z zapewnieniem finansowania lub bez niego.

Zasady rynku wewnętrznego i konkurencji nie mają zastosowania do działalności innej niż gospodarcza. Wyłączone z zakresu stosowania reguł konkurencji i rynku są dziedziny, takie jak wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości, stosunki zagraniczne, edukacja narodowa oraz ubezpieczenie społeczne.

Po drugiej wojnie światowej, przez długie lata funkcjonowania europejskich systemów gospodarczych ukształtował się model monopolu w świadczeniu usług publicznych przez jednostkę wspomaganą i kontrolowaną przez państwo. Do połowy lat 90. usługi publiczne w sektorach telekomunikacyjnym, transporcie kolejowym, elektryczności, gazu, usług pocztowych opierały się na monopolu państwa. Liberalizacja tych sektorów w Stanach Zjednoczonych, szybki postęp techniczny i umiędzynarodowienie spowodowały, że także w Europie zaczęto dokonywać radykalnych zmian w regulacji działalności sektorów tradycyjnie zastrzeżonych dla państwa. Państwo jako akcjonariusz w przedsiębiorstwach sektora publicznego zostało poddane regułom konkurencji.

Postępujący proces liberalizacji działalności gospodarczej w świecie, rozwój integracji europejskiej zmieniły w dużym stopniu uwarunkowania dotyczące zarządzania usługami publicznymi. Otwarcie na konkurencję wymusza zmianę podejścia przedsiębiorstw publicznych, które w stopniu znacznie większym niż do tej pory muszą myśleć w kategoriach obniżki kosztów i elastyczności w działaniu. Progresywna, ale kontrolowana liberalizacja realizowana przez komisję dokonywana w różnych sektorach gospodarki rodzi pewne obawy dotyczące ochrony interesu ogólnego.

Kwestii usług interesu ogólnego poświęcono Zieloną Księgę, w której sformułowano stanowiska i opinie dotyczące sposobów wspierania wysokiej jakości usług interesu ogólnego w Unii Europejskiej. Wnioski z konsultacji społecznych zostały przedstawione z kolei w Białej Księdze Usług Interesu Ogólnego [*Biała Księga...* 2004]. Komisja konsekwentnie zakłada, że w budowie jednolitego rynku w sferze usług publicznych regulacje unijne ułatwiające konkurencję mają istotne znaczenie w funkcjonowaniu sektora przedsiębiorstw publicznych świadczących usługi publiczne.

Przedsiębiorstwa publiczne, które spełniają ważne zadania w polityce ekonomicznej i społecznej państwa, w dokumentach oficjalnych Unii Europejskiej są definiowane następująco:

„Przedsiębiorstwo publiczne” jest to każde przedsiębiorstwo, na które organy publiczne mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ z tytułu własności, zaangażowania finansowego lub przepisów określających jego działalność. Domniemane istnienie dominującego wpływu na część organów publicznych istnieje wówczas, jeśli organy te, bezpośrednio lub pośrednio, w stosunku do przedsiębiorstwa:

- posiadają większość kapitału udziałowego tego przedsiębiorstwa, lub
- kontrolują je większością głosów przypadających na akcje emitowane przez to przedsiębiorstwo, lub
- mogą wyznaczać więcej niż połowę składu organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego tego przedsiębiorstwa.

Traktat rzymski powołujący do życia EWG wymieniał przedsiębiorstwa publiczne jako jednostki mające zapewnić realizację zadań ogólnospołecznych. Wskazywał jednocześnie na konieczność respektowania zasad konkurencji przez sektor przedsiębiorstw świadczących publiczne usługi.

W późniejszych aktach prawnych Wspólnoty podkreśla się specyfikę usług publicznych. Artykuł 16 Traktatu amsterdamskiego nakłada na państwa obowiązek czuwania, by usługi publiczne o charakterze ogólnym były realizowane zgodnie z zasadami i warunkami umożliwiającymi wypełnienie ich misji.

Komisja Europejska koncentruje swoje działania przede wszystkim na dbaniu o przestrzeganie reguł konkurencji między krajami członkowskimi. Wspomaganie przedsiębiorstw państwowych przez rządy jest przedmiotem stałej kontroli. Odbywa się to za pomocą regulacji dotyczących zasad pomocy państwa, koncentracji przedsiębiorstw, rynków publicznych oraz demonopolizacji gospodarki. W istocie chodzi o to, by przedsiębiorstwa publiczne sektora konkurencyjnego nie były wspierane przez państwa. Komisja walczy z monopolami naturalnymi ukształtowanymi w sektorach telekomunikacyjnym, dystrybucji gazu, prądu i wody.

Mimo sprzeciwów różnych środowisk krajów członkowskich, zwłaszcza Francji, polityka Unii Europejskiej charakteryzuje się konsekwentnymi działaniami zmierzającymi do liberalizacji usług publicznych oraz rozszerzeniem konkurencji na rynkach narodowych. Dotyczy to w pierwszym rzędzie sektora telekomunikacji, kolejowego, energii i usług pocztowych. Taka sytuacja spotyka się z ostrym sprzeciwem związków zawodowych sektora publicznego, a także innych grup zawodowych proponujących uchwalenie karty usług użyteczności publicznej w Europie. Uważa się, że usługi te stanowią istotną część europejskiego modelu socjalnego.

Mimo widocznych pozytywnych efektów związanych z wejściem sektora prywatnego do dziedzin dawniej zastrzeżonych dla państwa (sektor telekomunikacyjny, energii i usług pocztowych) istnieje obawa, że w długim okresie sytuacja może się zmienić. Kierując się zasadą efektywności, prywatne przedsiębiorstwa mogą, jeszcze bardziej niż monopol państwa, wykazywać inercję w świadczeniu usług

o wysokiej jakości i umiarkowanej cenie. Działania instytucji europejskich mające na celu wypracowanie nowych regulacji w tej dziedzinie są dowodem ułomności forsowanej polityki prywatyzacji. Zwraca uwagę także istnienie wielu sprzeczności w normach prawnych regulujących działalność przedsiębiorstw publicznych świadczących usługi publiczne. Prawo i praktyka w tym obszarze powoduje wiele niejasności, co odbija się na efektywności funkcjonowania dotychczasowych relacji między państwem, przedsiębiorstwami publicznymi i instytucjami wspólnotowymi. Dążenia do zwiększenia przejrzystości, szczególnie w sferze finansowania przedsiębiorstw publicznych, pozostają nadal aktualne. Podział kompetencji między organami Wspólnoty a poszczególnymi członkami Unii powoduje, że władze krajowe w swoich działaniach dotyczących usług publicznych muszą kierować się przesłankami narodowymi, lokalnymi a jednocześnie są poddane kontroli instytucji unijnych. Chodzi o to, czy finansowanie krajowych usług publicznych nie narusza konkurencji stanowiącej zasadniczy mechanizm funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

3. Przedsiębiorstwa publiczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Państwowe przedsiębiorstwa odgrywały zasadniczą rolę w gospodarce centralnie planowanej. Państwo za ich pośrednictwem realizowało strategię rozwoju gospodarki narodowej. W ramach wieloletnich planów państwowych państwo dokonywało zmian w strukturze gospodarki narodowej, preferując wybrane, duże przedsiębiorstwa sektora publicznego. One to za pośrednictwem więzów kooperacyjnych wpływały na bliższe i dalsze otoczenie innych mniejszych firm. Preferencje miały wymiar nie tylko ekonomiczny, ale społeczny i polityczny. Pracownicy dużych przedsiębiorstw państwowych byli lepiej wynagradzani i często stanowili zaplecze polityczne partii komunistycznych we wszystkich krajach socjalistycznych.

Kryzys gospodarki komunistycznej, brak możliwości podniesienia stopy życiowej pracowników i udźwignięcia wydatków społecznych zmienił ten stan rzeczy. Pracownicy dużych zakładów produkcyjnych stali się awangardą przemian systemu gospodarczego, gdyż stanowili w swojej masie dużą siłę polityczną, której kierownictwo partii komunistycznych nie mogło skutecznie się przeciwstawić.

Proces prywatyzacji publicznych przedsiębiorstw przebiegał w dwóch fazach. Pierwsza w pierwszych kilku latach przemian systemowych polegała na pospiesznej komercjalizacji przedsiębiorstw przekształcanych w spółki państwowe, które następnie prywatyzowano. Stosowano różne metody w zależności od skali przedsiębiorstwa (rodzaje prywatyzacji). W tej fazie osiągnięto szybkie efekty w postaci radykalnego zmniejszenia liczby państwowych przedsiębiorstw. Z perspektywy dzisiejszego dnia ta pierwsza faza prywatyzacji państwowego sektora przedsiębiorstw jest oceniana dość krytycznie. Umożliwiła ona przejęcie dużej części społecznego majątku produkcyjnego przez nomenklaturę postkomunistyczną; częściowo też przez niektóre przedsiębiorstwa zagraniczne, które godząc się na warunki prywatyzacji, chciały jedynie pozbyć się konkurencji, nie dotrzymując przyjętych zobowiązań.

Druga faza prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zbiegła się z szybkim procesem przygotowań do akcesji do UE oraz światową tendencją liberalizacji sektora telekomunikacyjnego i innych sektorów uważanych za strategiczne. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły pospiesznie wprowadzać *aquis communautaire*, a także liberalizować m.in. sektory węgla i stali, telekomunikacyjny oraz banki. Było to możliwe dzięki zwiększonemu napływowi zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Doświadczenia wyniesione z pierwszego okresu transformacji przyczyniły się do bardziej uważnego rozważania projektów inwestorów zagranicznych i korelowania ich z potrzebami gospodarki narodowej. Najtrudniejsze problemy związane są z prywatyzacją kopalń i hut, które pochłaniają dużą część budżetu państwa. Podobna sytuacja ma miejsce w transporcie kolejowym, który jest ciągle domeną państwa. Restrukturyzacja wymaga znacznej redukcji zatrudnienia, co spotyka się z ostrym sprzeciwem silnych związków zawodowych.

Najbardziej dynamiczne przemiany zachodzą w sektorze telekomunikacji, w którym prywatni inwestorzy zagraniczni mają decydujący wpływ na charakter jego restrukturyzacji.

Mimo zaawansowanej prywatyzacji sektora przedsiębiorstw państwowych administracja państwowa ma wiele do powiedzenia. Z przyczyn politycznych utrzymywane są bezpośrednie związki między sprywatyzowanymi przedsiębiorstwami, w których państwo ma częściowy udział.

4. Polityka przemysłowa a sektor publiczny

W ciągu 30 lat prosperity gospodarki zachodnioeuropejskiej polityka przemysłowa miała charakter interwencjonistyczny i sektorowy. Na początku procesu integracji Wspólnota Europejska prowadziła politykę przemysłową skierowaną na rozwój tradycyjnych branż przemysłowych – wydobywania węgla, stali, przemysłu tekstylnego, przemysłu stoczniowego. Istotnym oparciem w realizowaniu tej polityki były przedsiębiorstwa publiczne.

W 1990 r. zostały sformułowane zasady prowadzenia polityki przemysłowej na szczeblu Wspólnoty [*La politique...* 1990]. Późniejszy Traktat o Unii Europejskiej przyjął za podstawową zasadę konstrukcji Wspólnoty dążenie do stałego podnoszenia konkurencyjności przemysłowej. Traktat z Maastricht stał się bazą służącą do formułowania podstaw prawnych celów i narzędzi wspólnotowej polityki przemysłowej. One pozwoliły na określenie przedsięwzięć Wspólnoty prowadzących do podniesienia konkurencyjności przemysłu europejskiego. Impulsem do skoncentrowania uwagi organów Wspólnoty na problemach rozwoju przemysłowego było sformułowanie Strategii lizbońskiej, która podnosiła konieczność położenia szczególnego nacisku na rozwój sektorów wysokiej techniki [*Conclusions...* 2000]. Parę lat później państwa członkowskie Unii dokonały przeglądu działań podjętych w ramach Strategii lizbońskiej, analizując ponownie cele, jakie powinny być osiągnięte w jej ramach. Wówczas to zwrócono uwagę na konieczność dbania o to, by *solidna podstawa* rozwoju przemysłowego Wspólnoty opierała się na harmonii w rozwoju

tradycyjnych i nowoczesnych gałęzi przemysłowych. Jednocześnie jednak wskazano potrzebę zwiększenia wysiłku w rozwój sektora B+R, innowacji we wszystkich formach, a zwłaszcza przemysłu technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

Dynamika zmian zachodzących w gospodarce światowej wywołanych procesami globalizacji oraz wpływ tych procesów na europejskie systemy gospodarcze przyczyniły się do sformułowania *nowej polityki przemysłowej* Wspólnoty biorącej pod uwagę specyfikę sektorową rozwoju gałęzi przemysłowych [*Une nouvelle...* 2005]. Zasady tej polityki mają stanowić ramy określające proces adaptacji przemysłu europejskiego do coraz bardziej konkurencyjnego otoczenia. Komisja Europejska określiła kilka zasadniczych przedsięwzięć horyzontalnych, które mają stworzyć podstawę nowej polityki przemysłowej: skonsolidowanie ram prawnych Wspólnoty w zakresie prawa własności intelektualnej; powiązanie problemów konkurencyjności z zagadnieniami ochrony środowiska; ukierunkowanie polityki handlowej na wzrost konkurencyjności przemysłu europejskiego; uproszczenie prawa dotyczącego niektórych sektorów przemysłu, m.in. budownictwa i przemysłu spożywczego; udoskonalenia rozwoju kadr kwalifikowanych niezbędnych w niektórych nowych gałęziach przemysłu; powiązanie działań związanych z przemianami strukturalnymi w ramach uzgodnień uwzględniających rolę funduszy strukturalnych w tych przemianach; integrację działań na szczeblu wspólnotowym dotyczących badań przemysłowych i innowacji.

Nowa polityka przemysłowa stanowi odpowiedź na diagnozę poziomu konkurencyjności przemysłu europejskiego wobec przemysłu Stanów Zjednoczonych Ameryki. Duża część handlu Wspólnoty pochodzi z sektorów o przeciętnym poziomie technologicznym. Dokonanie głębszych zmian strukturalnych w przemyśle europejskim jest więc niezbędne, zwłaszcza, że zwiększa się konkurencja na rynku światowym ze strony tzw. wschodzących systemów gospodarczych.

Trudna do rozstrzygnięcia w praktyce jest relacja między polityką przemysłową a polityką konkurencji. Polityka konkurencji ma zapewnić dobre funkcjonowanie rynku, ale gdy kontrola porozumień między producentami procesów koncentracji i pomocy państwa jest rygorystyczna, to przeszkadza to w efektywnych działaniach restrukturyzacyjnych. Coraz częściej przywołuje się więc potrzebę szerszego uczestnictwa podmiotów publicznych w realizacji polityki przemysłowej. Nowa polityka przemysłowa Wspólnoty przewiduje aktywną rolę sektora publicznego w tworzeniu warunków podnoszenia poziomu konkurencyjności drogą tworzenia klastrów wspomaganych finansowo przez środki publiczne oraz stymulowania rozwoju europejskich ośrodków badań naukowych i innowacji grupujących najbardziej dynamiczne jednostki europejskie w określonej dziedzinie przemysłu.

Struktury przemysłowe w gospodarce europejskiej są bardzo zróżnicowane. Przystąpienie do Unii grupy krajów Europy Środkowo-Wschodniej stwarza nowe problemy związane z polityką przemysłową. Sektor przemysłowy w tych krajach jest rozbudowany i oparty na tradycyjnych dziedzinach przemysłowych – przemyśle ciężkim, mechanicznym i chemicznym. W polityce przemysłowej w tych krajach bardzo głęboko zaangażowane są instytucje publiczne, których praktyka działalności odbiega znacznie od prowadzonej w krajach „starej” Wspólnoty. Adaptowanie

gospodarki do nowych wymogów zgodnie z *acquis communautaire* przybliżyła prowadzenie polityki przemysłowej w krajach – nowych członków Unii Europejskiej do ram, jakie funkcjonują w pozostałych krajach Wspólnoty. Jednakże specyficzne potrzeby restrukturyzacji przemysłu wschodnioeuropejskiego, a zwłaszcza jego integracja z siecią zachodnioeuropejską wymagają aktywnego działania ze strony państwa. Rodzi to konflikty związane z różnicami między specyficznymi uwarunkowaniami krajowymi prowadzenia polityki przemysłowej a wymaganiami, jakie wynikają z uczestnictwa w Unii. Polityka przemysłowa nowych krajów członkowskich Wspólnoty ma w dalszym ciągu charakter dualny. Ze względów społecznych jest interwencjonistyczna w obszarze schyłkowych sektorów przemysłu. W zakresie budowy nowych struktur konkurencyjności gospodarki ma charakter odpowiadający założeniom wspólnotowej polityki przemysłowej.

5. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

Zadłużenie publiczne wielu krajów Europy Zachodniej zainspirowało do szukania rozwiązań mających na celu efektywniejszą realizację zadań publicznych dzięki wykorzystaniu środków podmiotu publicznego i jednostki prywatnej. W 1992 r. w Wielkiej Brytanii w ramach tzw. *Private Finance Initiative* rządu Partii Pracy zrealizowano budowę szpitala na zasadzie partnerstwa jednostki publicznej z przedsiębiorstwem prywatnym. To przedsięwzięcie, które w pewnym sensie stanowiło wzór do naśladowania, dało początek podobnych rozwiązań w innych krajach Wspólnoty [Ball, Heafey, King 2001].

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego przy przedsięwzięciach mających na celu realizację zadań publicznych. Celem współpracy jest osiągnięcie obopólnych korzyści w wymiarze celów zarówno społecznych, jak i komercyjnych danego przedsięwzięcia [Głapa 2005]. Zasadą partnerstwa publiczno-prywatnego jest przejęcie przez sektor publiczny odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i świadczenie danego rodzaju usług. Sektor prywatny ponosi natomiast odpowiedzialność za pozyskanie funduszy na sfinansowanie prac związanych z danym przedsięwzięciem oraz zapewnia transfer technologii [Opinia Komitetu... 2007].

Wzrost konkurencji w gospodarce w wyniku procesów globalizacji wymusza współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. W sposób naturalny następuje rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego opartego na współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, którego celem jest osiągnięcie nie tylko celów komercyjnych, ale także społecznych. Formy partnerstwa publiczno-prywatnego zależą od lokalnych uwarunkowań związanych z rozwiązaniami prawnymi, praktyką funkcjonowania instytucji oraz określonymi lokalnymi potrzebami [Hall 1998]. Partnerstwo może mieć charakter czystego kontraktu wiążącego podmioty publiczne i prywatne lub też może być sformalizowane w postaci nowej jednostki o różnym prawnym charakterze. Komisja Europejska aprobejuje obydwie formy.

W ciągu prawie 25 lat nastąpił wyjątkowy rozwój tej formy współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. Zalety partnerstwa publiczno-prywatnego wiążą się przede wszystkim z ryzykiem przedsięwzięcia, które bierze na siebie partner prywatny, oraz możliwością zgromadzenia wyższych środków niż te będące w dyspozycji państwa, niezbędnych do sfinansowania określonej inwestycji. Niewątpliwym sukcesem, jaki notuje ta forma świadczenia usług publicznych w wielu krajach, wynika w dużej mierze z większej efektywności podmiotów prywatnych w ocenie korzyści i strat podejmowanych projektów. Wiele z nich ma charakter długoletni i jakoś rachunku ekonomicznego inwestycji ma zasadnicze znaczenie. Bardzo istotne jest skrupulatne rozważanie politycznych i ekonomicznych uwarunkowań działania podmiotu publicznego i prywatnego. Długofalowe inwestycje wykraczają najczęściej poza cykle polityczne, dlatego podmioty prywatne szczególnie uważnie kalkulują ryzyko wynikające ze zmiany uwarunkowań zewnętrznych.

Partnerstwo publiczno-prywatne napotyka przeszkody mające różnorodny charakter. W wielu analizach podnoszony jest problem kontroli projektu ze strony odpowiednich instytucji publicznych. Nierzadko brak przygotowania administracji do właściwej oceny podjętych działań lub korupcja stawiają pod znakiem zapytania daną inwestycję. Inną przeszkodą jest brak odpowiednich rozwiązań prawnych adekwatnych do konkretnej sytuacji lub inercja biurokracji. Jeśli wykorzystywane są środki zagraniczne, pojawia się obawa, czy działania inwestycyjne zostaną dobrze ocenione.

Ocenę partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce krajów Wspólnoty instytucje europejskie przedstawiły w Zielonej Księdze [*Green Paper...* 2004]. Według komisji kilka czynników powoduje coraz szersze zastosowania tej formy współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. W obliczu ograniczeń budżetowych szuka się dodatkowych środków finansowania przedsięwzięć publicznych oraz przejmują doświadczenie i wiedzę podmiotu sektora prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne można także postrzegać jako wyraz zmian funkcji państwa, które wychodzi z roli bezpośredniego uczestnika działalności gospodarczej, zajmując się zadaniami regulacji i kontroli procesów gospodarczych. Ewolucja form partnerstwa publiczno-prywatnego w krajach Wspólnoty powoduje, że często pada pytanie, w jakim stopniu partnerstwo publiczno-prywatne jest rodzajem prywatyzacji usług publicznych lub pierwszym krokiem na drodze do niej? Parlament Europejski wypowiedział się na ten temat negatywnie [*European Parliament...* 2006]. Niezależnie jednak od oceny w jakim kierunku zmiernają rozwiązania dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej, można stwierdzić, że jest to dobry instrument, który można wykorzystać do prowadzenia efektywnej polityki publicznej.

6. Uwagi końcowe

Sektor przedsiębiorstw publicznych w europejskich systemach gospodarczych przeszedł zasadniczą ewolucję w XX wieku. Radykalne zmiany w jego funkcjonowaniu zaszły zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach, kiedy to zgodnie z regulacjami

traktatu dotyczącego Unii Europejskiej kwestie konkurencyjności gospodarki wysuwały się na plan pierwszy. Traktat z Maastricht był istotnym krokiem do uszczuplenia kompetencji rządów państw narodowych na rzecz władzy organów europejskich. Oparciem w polityce gospodarczej rządów w Europie były zawsze przedsiębiorstwa publiczne, a dziedziny strategiczne oraz obrona narodowa były zastrzeżone zasadniczo dla przedsiębiorstw państwowych. Ten stan rzeczy konsekwentnie zmienia Komisja Europejska, wprowadzając regulacje, które stawiają na pierwszym planie warunki konkurencji na rynku, nie zakłócającej przez państwo. Dotychczasowe specjalne traktowanie przedsiębiorstw państwowych, tworzenie i funkcjonowanie monopolii wspieranych przez państwo przestaje być normą. Komisja Europejska dba o to, by przedsiębiorstwa świadczące usługi użyteczności publicznej także respektowały zasady konkurencji i poddawały się rygorom rynku. Dotyczy to także projektów prywatyzacyjnych, które mogą doprowadzać do nadmiernej koncentracji, a tym samym ograniczać konkurencję.

Komisja Europejska i inne organy wspólnoty wypracowują nowe ramy współpracy instytucji państwa i przedsiębiorstw publicznych. Chodzi głównie o przejrzystość stosunków finansowych, które mają zapobiegać pomocy państwa dla przedsiębiorstw publicznych, kiedy taka pomoc naruszałaby warunki konkurencji na rynku unijnym. Różnorodność sytuacji w krajach Unii, uwarunkowania historyczne, instytucjonalne i społeczne są jednak tak zróżnicowane, że regulacje dotyczące relacji państwo–przedsiębiorstwa publiczne obarczone są wieloma niekonsekwencjami i sprzecznościami. Prowadzi to do wielu konfliktów między instytucjami wspólnotowymi i agendami państw członkowskich Unii Europejskiej.

Podsumowując, można stwierdzić, że proces integracji europejskiej ma szczególny wpływ na funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw publicznych. Podkreślane w latach 50. i 60. zadania przedsiębiorstw publicznych wynikające z misji społecznej i rozwoju gospodarki krajowej są systematycznie ograniczane wprowadzaniem przez organy Wspólnoty prawa konkurencji i neutralności zarządzania. Logika misji społecznej, jaką wcześniej miały te przedsiębiorstwa, zastępowana jest logiką efektywności. Jednakże te dwa podejścia trudno pogodzić, dlatego też problem roli przedsiębiorstw publicznych we współczesnej gospodarce europejskiej jest przedmiotem dalszych analiz i refleksji.

Literatura

- Ball R., Heafey M., King D., *Private Finance Initiative – a Good Deal for the Public Purse or a Drain on Future Generations?*, „Policy & Politics” nr 1, January 2001.
- Biała Księga Usług Interesu Ogólnego*, Komunikat komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, „Monitor Europejski”, Bruksela, 12 maja 2004 r., COM (2004)374.
- Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Lisbonne 23 et 24 mars 2000, Lisbonne.

- Glapa A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005.
- European Parliament Resolution on Public-private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions* (2006/2043(INI).
- Green Paper on Public-private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, Commission of the European Communities.Brussels, 30.4.2004, COM (2004) 327 final.
- Hall D., *Public Enterprise in Europe*, Institute for Public Policy Research, London 1998.
- La politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel* (1990), La Communication de la Commission, Bruxelles (COM(90)0556).
- Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji*, DzUrz Unii Europejskiej (2007/C 51/05).
- Public Undertakings and Public Service Activities in the European Union*, European Parliament, Directorate-General for Research, Economic Affairs Series W-21, 1996.
- Une nouvelle politique industrielle: créer les conditions d'un essor plus grand du secteur manufacturier* (2005), La Commission Européenne, Bruxelles, le 5 octobre.
- Usługi użyteczności publicznej w Europie*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 19.01.2001 (2001/C 17/04).

PUBLIC ENTERPRISES IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

Summary

The authors highlight the problems of evolution of the role of public enterprises in the process of European integration. The progressive liberalization of European economy during the second half of the 20th century has limited the role of public enterprises in the national economy particularly its strategic function and social objectives. The authors stress the importance of Maastrich Treaty and Amsterdam Treaty to development of the legal framework of the competition policy and practical application of State aid. The paradigm of regulatory practices of public sector enterprises is change to new market regulation. First of all, European Commission supervises the functioning of the Internal Market. Public sector must follow transparent open procedures ensuring conditions of competition. In the authors' opinion, the replacement of social mission logic, characteristic of the European economies, by effectiveness logic implies difficult dilemma for the State. Development strategy of national economy does not always comply with the vision of the EU development created by European Commission and other European institutions.

Barbara Olszewska – prof. dr hab., profesor zwyczajny w Katedrze Zarządzania Przedsiębiorstwem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Leon Olszewski – prof. dr hab., kierownik Zakładu Międzynarodowych Stosunków Ekonomicznych w Instytucie Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Wrocławskiego.