

Bendra privatizacijos prielaidų charakteristika

Vladimiras Obrazcovas

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Emanuel Steve Savas

Niujorko Baruch College City universitetas

Straipsnio tikslas – aptarti teorines privatizacijos prielaidas. Straipsnyje nagrinėjama bendra privatizacijos prielaidų charakteristika ir pačios privatizacijos esmė. Daugiausia dėmesio skiriama privatizacijos veiksniams. Aptariamas kiekvieno šių veiksnių poveikis privatizacijai, taip pat skirtumas tarp visuomeninio ir privačiojo sektoriaus. Atskleidžiamas valstybinio sektoriaus vaidmuo planinės ir rinkos ekonomikos šalyse.

Pagrindinės sąvokos: *privatizavimas, privatizacijos veiksniai, vyriausybė, privatus sektorius, paslauga.*

Keywords: *privatization, privatization forces, government, service.*

Įvadas

Žmonių bendrijos sukūrė keletą skirtingų institucijų savo poreikiams tenkinti: šeimą, klaną arba gentį – visuomenės pagrindą, įvairių tipų savanoriškas grupes, įskaitant religines, labdaros, kaimynų, piliečių, verslo, susivienijimo, poilsio, etines, bendrų interesų grupes, rinką ir su ja susijusias organizacijas, vyriausybę – svarbų tarpininką plėtojant kolektyvinius veiksmus.

Visame pasaulyje vyksta struktūriniai poslinkiai. Žlugus socializmui kaip sistemai, atsirado globalizmas. Daugelį funkcijų, kurias vykdė valstybė, perima kitos institucijos. Gerovės būseną dar netvirta ir Europoje, ir Amerikoje. Šeimyninės vertybės ir religija, kaip galingos jėgos, įsitvirtina ne tik JAV, bet ir kitose šalyse. Taigi padėtis pasaulyje privatizacijai labai palanki.

Privatizacija – tai naujas sparčiai populiarėjantis žodis. Terminas „privatizacija“ pirmą kartą į žodyną įtrauktas 1983 m. Siaurąja prasme jis reiškė „paversti privačia nuosavybe, t. y. reorganizuoti visuomeninio valdymo formą, atskiros įmonės nuosavybę ar jo sritis į privačią nuosavybę“ [1]. Tačiau dabar šis žodis įgavo platesnę prasmę; jis tapo naujo požiūrio į visuomenės vystymosi poreikį ir vyriausybės vaidmenį jį tenkinant simboliu. Tai reiškia, kad visuomenė šiame procese labiau orientuojama į privačias ir mažiau – į valstybines institucijas.

Privatizacija yra įvairių priemonių įgyvendinimas siekiant, kad valstybės veiklos mastai mažėtų, o privačiojo sektoriaus vaidmuo fondų bei įmonių valdymo veikloje didėtų [1; 16].

Kai kurie privatizacijos priešininkai supaprastintai vaizduoja ją kaip siūlymą susiaurinti valstybės veiklą ir grįžti į tuos laikus, kai išgyvena tik stipriausieji, o vargšai ir ligoniai paliekami likimo valiai. Iš tikrųjų privatizacija gali užtikrinti labdarą ne blogiau nei labdaros organizacijos; tinkamai atlikta, ji suteikia daug daugiau galimybių tiems, kas „verčiasi sunkiau“.

Privatizacijos formų yra įvairių. Privatizacijos pavyzdys gali būti sutarčių sudarymas su privačiomis firmomis dėl vandens tiekimo sistemų arba kalėjimų finansavimo, statybų, eksploatacijos organizavimo, gatvių tvarkymo, medžių genėjimo arba laivų remonto. Sutarčių sudarymas su nekomercinėmis agentūromis dėl „maisto ant ratukų“ pristatymo vienišiesiems ir seniems žmonėms arba namų neturtingiesiems eksploatavimo – dar viena privatizacijos forma. Privatizavimo procesui galima priskirti ir maisto talonų išleidimą į apyvartą bei jų paskirstymą, ir mokesčio už būstą užtikrinimą sunkiai besiverčiantiems asmenims.

Skirtumas tarp visuomeninio ir privačiojo sektoriaus vos pastebimas. Apie miesto poilsio parką arba valstybės įstaigos pastatą kalbame kaip apie visuomeninę nuosavybę, bet tą patį galima pasakyti ir apie žinomą kompiuterių kompaniją IBM,

kurios akcijų gali įsigyti bet kuris visuomenės narys. Taigi IBM – privati firma, turinti bendrą nuosavybę. Restoranas, laikomas visuomeniniu, nors jo savininkas gali būti privatus asmuo. Tuo pačiu žodžiu „visuomeninis“ apibūdinami tris skirtingus objektus – valstybinę nuosavybę, bendrą nuosavybę ir prieinamumą – mes painiojamės. Žinotina, kad ši semantinė painiava nereiškia, jog visuomeninė nuosavybė ir visuomeninė veikla plačiaja prasme būtinai atneš bendrą (t. y. visiems visuomenės nariams) naudą. Privatizacija iš šios painiavos pelnosi kapitalą. Ji panaudoja visų egzistuojančių nuosavybės santykių ir formų pranašumus siekdama tarnauti visuomenės interesams, tenkinti žmonių norus ir poreikius.

Privatizacijos veiksniai

Privatizaciją veikia keletas visuomeninių jėgų – pragmatinių, ideologinių, komercinių ir populistinių. Pragmatinio judėjimo tikslas – tobulinti valstybinio valdymo sistemą ir pirmiausia – didinti jos ekonominį efektyvumą. Ideologinio požiūrio

1 lentelė. Privatizacijos veiksniai

Veiksny	Tikslas	Apibendrinimas
Pragmatinis	Gerinti valstybinio valdymo sistemą	Protingai atlikta privatizacija didina visuomeninių paslaugų srities ekonominį efektyvumą.
Ideologinis	Mažinti valstybinio valdymo mastą	Valstybinis valdymas tapo pernelyg valdingas, per daug kišasi į žmonių gyvenimą ir kelia pavojų demokratijai. Vyriausybės priimami sprendimai susiję su politika, todėl susilaukia mažesnio pasitikėjimo nei sprendimai, kuriuos siūlo laisvoji rinka.
Komercinis	Plėsti privatųjį sektorių	Vyriausybės išlaidos sudaro stambų ekonomikos sektorių, vis didesnė jų dalis turėtų tekti privačioms firmoms. Valstybinės įmonės ir kapitalas gali būti panaudoti privačiojo sektoriaus reikmėms.
Populistinis	Tobulinti visuomeninį aparatą	Visuomeninių paslaugų srityje žmonėms turi būti suteiktas pasirinkimas. Jiems turi būti suteikta galimybė apibrėžti ir sukonkreinti savo poreikius, įvertinti bendruomeniškumą, vis labiau pasitikėti šeima, bendruomene, bažnyčia, etninėmis arba savanoriškomis asociacijomis ir vis mažiau remtis biurokratinėmis struktūromis.
Ekonominis	Mažiau pasitikėti vyriausybe	Didėjantis pragyvenimo lygis leidžia žmonėms patiems rūpintis savo reikalais ir jie tampa daug jautresni privatizacijai.

šalininkai yra už centralizuoto (valstybinio) valdymo apribojimą bei privačių struktūrų kūrimą. Komercinių jėgų tikslas – plėsti savo veiklą ir biudžeto išlaidas paskirstyti savo naudai. Populistų tikslas – pagerinti visuomenės gyvenimą, suteikti žmonėms daugiau galimybių patiems tenkinti savo bendrus poreikius mažinant valstybines ir privačias biurokratinės struktūras.

Nurodytų visuomeninių jėgų savybės pateikiamos 1 lentelėje, o toliau plačiau apžvelgiama kiekviena iš jų.

Pragmatinis veiksnys

Kai vyriausybei kyla didelių finansinių problemų, ypač kai didėja valstybės išlaidos, o kartu ir visuomenės nepasitenkinimas ir taip didelių mokesčių didinimu, administracija bando rasti abiem šalims priimtina sprendimą. Tokiu atveju dažniausiai griebiamasi įvairių buhalterinės apskaitos gudrybių, stengiamasi paslėpti pajamų ir išlaidų skirtumus. Dažnai naudojama priemonė deficitui padengti yra paskola. Tačiau kreditoriai nenoriai teikia paramą išlaidžioms valstybės įmonėms, ypač besivystančiose šalyse. Išsivystusios

pramonės šalyse visuomenės nepasitenkinimas didėjančiomis vyriausybės išlaidomis lemia neigiamą rezultatą balsuojant dėl paskolos suteikimo. Tėn plačiai paplitę visuotiniai principai dėl griežtos atsakomybės valstybės valdymo srityje, o tai siaurina buhalterinio išradingumo galimybes. Taigi valstybės administratoriams lieka tik du gelbėjimosi būdai: arba susiaurinti veiklą, arba didinti jos našumą.

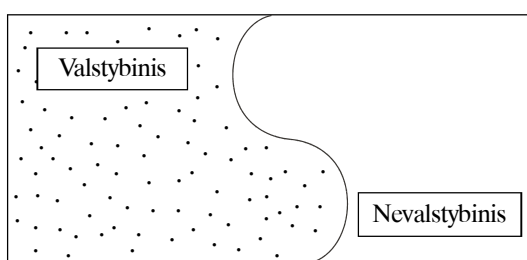
Suprantama, kad valstybės valdymo panaikinimas arba jo sumažinimas nėra labai populiarus tarp jo subjektų, todėl politiškai patrauklesnis yra našumo didinimas. Tačiau veikiant šia kryptimi taip pat susiduriama su opozicija, nes tokia veikla kelia atitinkamų valstybės tarnautojų nepasitenkinimą ir bet kuriuo atveju yra sunkiai įgyvendinama. Šiuolaikinės visuo-

menės valstybės valdymo istorijoje ne kartą buvo bandyta jį tobulinti šiais būdais: centralizacija, decentralizacija, reorganizacija, operatyviu biudžeto planavimu, biudžeto planavimu ir programavimu, nulinio lygio biudžetu, tikslinio valdymo įvedimu, vadybininkų rengimu. Valstybės valdymo tobulinimo problema reikalauja fundamentiškesnio, strateginio požiūrio [2].

Privatizacija ir yra ta strateginė išeitis gerinant valstybės institucijų veiklą ir didinant iš visuomenės gaunamas pajamas. Pateikiami įtikinami argumentai, jog tinkamai atlikta privatizacija labai padidina visuomeninių paslaugų kokybę arba išsaugo jos buvusį lygį. Ekonominiais terminais mąstančius administratorius veikia dvi jėgos – vienos yra valstybinio valdymo tobulinimo, kitos – privatizacijos šalininkės. Dėl anksčiau minėtų privatizavimo pranašumų administratoriai naudojami juo kaip svarbiausia priemone valstybinio aparato veiklos efektyvumui didinti.

Ideologinis veiksnys

Valstybinės institucijos įvairiose visuomenėse atlieka įvairius vaidmenis ir netgi toje pačioje visuomenėje jų veikla bėgant dešimtmečiams ir amžiams keičiasi. Šis procesas pavaizduotas 1 paveiksle. Taškais pažymėtos prekės ir paslaugos (plačiąja prasme) teikiamos visuomenei, o linija yra riba, skirianti valstybinio ir privačiojo sektoriaus atsakomybę užtikrinant minėtas prekes ir paslaugas. Linijos (ribos) tarp dviejų sektorių padėtis skirtingose šalyse skiriasi. Pavyzdžiui, Sovietų Sąjungoje valstybinis sektorius užimdavo beveik visą plotą.



1 pav. Sąlyginė vartojamųjų paslaugų sritis, padalyta į valstybinį ir nevalstybinį (privatųjį) sektorius

Ilgainiui riba taip pat keičia savo formą ir padėtį. Pavyzdžiui, JAV pašto siuntų vežimus vis dažniau užtikrina privatusis sektorius, o valstybinės pašto tarnybos vaidmuo atitinkamai siaurėja. Sveikatos apsaugos srityje, priešingai, valstybės vaidmuo labai padidėjo. Taigi sektorių ribos tuo pat metu įvairiose srityse gali persipinti.

2 lentelėje parodyta vyriausybės vaidmuo ekonomikoje skirtingose šalyse, pavyzdžiui, Sovietų Sąjungoje valstybinis sektorius pagamindavo 96 proc. bendrojo nacionalinio produkto (BNP) ir todėl riba (1. pav.) tarp valstybinio ir nevalstybinio sektoriaus pasistumia į dešinę. Kaip matome, valstybinio sektoriaus vaidmuo rinkos ekonomikoje kur kas mažesnis ir didelė prekių bei paslaugų gamybos dalis yra privačiose rankose.

Nepaisant šių priešingybių, JAV valstybinių struktūrų vaidmuo greičiau didėjo, nei mažėjo. Toliau pateikiami duomenys apie valstybinio sektoriaus didėjimą, apžvelgiamos to didėjimo priežastys. Daugelis iš šio proceso žvelgia su nerimu, nes mato pavojų demokratijai. Jų šūkis – „Šalin vyriausybę nuo mūsų pečių ir jos rankas iš mūsų kišenių“.

2 lentelė. Valstybinio sektoriaus vaidmuo planinės ir rinkos ekonomikos šalyse*

	BNP dalis, pagaminta valstybiniame sektoriuje proc.	Metai
Buvusios planinės ekonomikos šalys:		
Čekoslovakija	97	1986
Rytų Vokietija	97	1982
Sovietų Sąjunga	96	1985
Jugoslavija	87	1985
Lenkija	82	1985
Kinija	74	1984
Vengrija	65	1984
Vidurkis	85	
Rinkos ekonomikos šalys:		
Prancūzija	7	1982
Austrija	15	1978–79
Italija	14	1982
Naujoji Zelandija	12	1987
Turkija	11	1985
Didžioji Britanija	11	1983
Vakarų Vokietija	11	1982
Portugalija	10	1976
Australija	9	1978–79
Danija	6	1974
Graikija	6	1979
Ispanija	4	1979
Olandija	4	1971–73
JAV	1	1983
Vidurkis	9	

* Į BNP valstybinio sektoriaus procentą neįeina valstybinės institucijos. Parengta pagal: *Milanovič B. Liberalization and Entrepreneurship: Dynamics of Reform in Socialism and Capitalism.* Armonk – New York: M. E. Sharpe, 1989. P. 15, 20.

Šio požiūrio šalininkai savo poziciją grindžia politine ir ekonomine filosofija. Kuo daugiau žmonių uždirbtų pinigų pasiima vyriausybė, tuo labiau atsiribojama nuo liaudies priimančios sprendimų apie pinigų panaudojimą, o tai atlieka vis neatsakingesnės valdžios institucijos. Laisvės prarandama tiek, kiek valstybė veikia žmonių veiklą. Amerikos Konstitucijos ir teisių bilio kūrėjai stengėsi apginti piliečius nuo vyriausybės. Civilizacijos istorija mums parodė, kad valstybė gali sukelti didelį pavojų savo piliečių, kuriuos ji gina, teisėms. Vadovaujantios institucijos gali tapti tironijos priemonėmis net demokratinėje visuomenėje: tie, kuriems pavykdavo gauti daugumos palaikymą, galėdavo naudoti priverstines valstybines sankcijas mažumai. Todėl Konstitucijos autoriai sukūrė principus tokios sistemos, kurioje įmanoma tik minimali valstybės prievarta, būtina palaimintajai laisvei užtikrinti. Kiekviename etape valstybės galybė buvo ribojama investicinių čekių valdžia ir būtinybe pasiekti pusiausvyrą.

Asmeninė laisvė yra ne vienintelė vertybė, kuriai gali kelti grėsmę valdingoji vyriausybė. Teisingumas – dar viena vertybė, o lygybė yra svarbi teisingumo dalis. Protingi, humaniški žmonės skirtingai vertina lygį, kuriuo socialinė nelygybė yra toleruotina pagal teisės principus. Dėl to akivaizdu, kad valstybė daro milžinišką poveikį teisingumui gerąja ir blogąja prasme turėdama galimybę atimti iš vieno ir duoti kitiems.

Ribotų išteklių pasaulyje efektyvumas yra svarbus visuomenės pažangos tikslas. Kiekviena tona žaliavos, kiekviena darbo valanda turi būti maksimaliai naudinga. Efektyvus darbas sudaro realią galimybę pagerinti gyvenimo lygį. Tiek laisvei bei teisingumui, tiek ir efektyvumui valstybės galybė kelia realią grėsmę.

Laisvė, teisingumas ir efektyvumas – gyvybiškai svarbios vertybės. Jos glaudžiai susijusios, nors turi skirtingus, o kartais net prieštarigus tikslus. Todėl pusiausvyrą tarp jų gali būti palaikoma atsisakant dalies individualios laisvės arba ekonominio efektyvumo, kad didesnė dalis tektų teisingumui. Valstybė yra priemonė, kurią visuomenė naudoja norimiems tikslams pasiekti bei kompromisiniams sprendimams priimti. Tačiau ta pati valstybė kelia ir grėsmę minėtoms vertybėms.

Ideologinis susirūpinimas centralizuota valdžia kyla dėl nepasitikėjimo valstybe. Šiuolaikinė civilizacija reikalauja, kad gyvybiškai svarbūs procesai būtų laipsniškai perduoti neutralioms institucijoms. Asmenybės autonomiškumas pastaruoju metu akivaizdžiai susiaurėjo, atsakomybė už žmonių gerovę dabar pavesta kolektyvinėms, dažniausiai valstybinėms, struktūroms. Tačiau

centrinė valdžia nelabai paiso individo poreikių. Todėl jei valstybė pradeda dirbti savarankiškai, žmonės jaučia, kad ji nesiekia jai patikėtų, bendrų su visuomene tikslų. Vyriausybė turi spręsti visuomenines problemas, antraip žmonės praranda pasitikėjimą ja. Apie tokias nuotaikas liudija tyrimų, atliktų 1980 m. Jungtinėse Valstijose, rezultatai [5]. Tik 21 proc. apklaustųjų tikėjo tuo, kad Vyriausybė dirbo bendrai gerovei [6]. Padėtis šiek tiek pagerėjo 1982 m., kai šis rodiklis padidėjo iki 29 proc. [7]. Yra šalių, kuriose valstybė suprantama kaip blogis, su kuriuo neišvengiamai reikia taikstyti, ir kaip savaime didėjanti valstybės tarnautojų ir valdininkų armija.

Nuo 1958 iki 1980 m. [8] antivyriausybines nuotaikas Jungtinėse Valstijose stiprėjo daug sparčiau, palyginti su nusiteikimu prieš privačias įmones. Šios nuotaikos pradėjo silpnėti po 1980 m. Tuo pat metu naujoji administracija ėmėsi priemonių federalinei vyriausybei reorganizuoti. Tikėtina, kad minėti reiškiniai yra susiję.

Visuomenės nuomone, privatusis sektorius geriau nei valstybinės institucijos moka pagaminti prekę, todėl juo ir pasitikima labiau. Paslaugų kokybės požiūriu vietinės valdžios institucijos ir viešasis transportas vertinami labai prastai (kaip ir firmos, užsiimančios nekilnojamoju turtu, kartais vertinamos net blogiau už automobilių remonto dirbtuves) [10].

Neigiamą visuomenės reakciją į valstybės valdžios stiprėjimą atspindi prezidentų Džimo Karterio bei Ronaldo Reigano išrinkimas prezidentais. Pastarasis buvo išrinktas net dviem kadencijoms. Svarbu prisiminti, kad Dž. Karteris prezidentu buvo išrinktas nevašingtoninio rato atstovų, o R. Reiganas – visuotinai pripažintas kaip antivašingtoninis kandidatas, esantis prieš centralizaciją. Anksčiau atliktas socialines bei ūkines reformas dėl padarytų klaidų buvo būtina reformuoti [11].

Aptarti ideologinės koncepcijos argumentai kyla iš politinės filosofijos. Kiti argumentai pagrįsti ekonomine filosofija. Ilgalaikė visuomeninė gerovė gali būti pasiekta tik tuo atveju, jei ekonominių sprendimų priėmimo teisė suteikiama rinkai. Tačiau valstybė gali stipriai veikti ekonomiką, tada ją veikiantys sprendimai priimami politiniu, o ne ekonominiu pagrindu. Todėl plataus masto valstybinės struktūros lemia laipsnišką visuomenės skurdimą [12].

Aptartų požiūrių šalininkai, remdamiesi politine ir ekonomine filosofija, siekia „patraukti“ ribos liniją kuo toliau į kairę, kad sumažėtų vyriausybinių struktūrų vaidmuo ir plėstųsi privatusis sektorius (1 pav.). Paradoksalu, tačiau ideo-

logai, prieštaraujantys valstybinės valdžios efektyvumo didėjimui (nes tai tik padidintų jos vaidmenį), yra vienos nuomonės su pragmatikais, palaikančiais privatizaciją kaip efektyvumo didinimo priemonę. Privatizacijos ideologijos skleidėjai siekia, kad būtų sumažinta vyriausybės veiklos sritis; pragmatikai siūlo sumažinti vyriausybės išlaidas tam, kad padidėtų jos efektyvumas.

Komercinis veiksnys

Privatizaciją palaiko ir komerciniai interesai. Samprotaujama čia tiesiai ir nedviprasmiškai. Valstybės išlaidos milžiniškos, daug lėšų skiriama darbo užmokesčiui. Didelę darbo dalį, kurią atlieka tarnautojai, galima priskirti komercinei veiklai – tai pastatų, teritorijų, transporto priemonių, laivų ir lėktuvų išlaikymas; mašinarščio darbai ir duomenų apdorojimas; draudiminių ieškinių pateikimas ir sąskaitų išsiuntimas; miesto gatvių tvarkymas ir išlaikymas. Veiklūs žmonės yra už plačią privatizaciją šioje valstybės vidaus ūkio srityje, už įstatymų, draudžiančių naudoti valstybės tarnautojus šiems darbams, priėmimą. Minėtus darbus gali atlikti privatūs verslininkai – mokesčių mokėtojai.

Privačiojo sektoriaus atstovai mato realias galimybes dalyvauti dideliuose, valstybės užsakomose projektuose. Privačios firmos gali finansuoti, statyti arba eksploatuoti tokias sritis kaip įkalinimo vietos, nutekamųjų vandenų gamyklos, iš atliekų energiją gaminančios įmonės. Finansavimas šiuo atveju yra naujas reiškinys. Esant daugeliui aplinkybių šį būdą vyriausybė gali panaudoti kaip papildomas pajamas, ypač kai jai sunku rasti lėšų perpildytiems kalėjimams sutvarkyti arba nuotekų valymo gamyklai pastatyti, kad būtų išvengta aplinkai gresiančio pavojaus.

Nacionalizuotos pramonės šalyse komercinės iniciatyvos kyla iš pažangių verslininkų, kurie susiduria su konkurencijos stokos lemiamu neūkiškumu, netinkamu gamybos priemonių panaudojimu. Šie verslininkai skatina privatizacijos plėtrą: jei gamykla arba įmonė yra parduodama ir perduodama privačiajam sektoriui, akivaizdžiai keičiasi jos perspektyvos – atsiveria galimybės atsinaujinti. Tuo tarpu viešojo sektoriaus įmonės ir toliau išgyvena sąstingį. Šios išvados gali būti pritaikytos daugeliui kompanijų, įkurtų visuomeninės nuosavybės srityse. Joms priskiriama apdirbamoji pramonė, šachtos, naftos verslo, transportas, ryšio sistemos, bankai, medžio perdirbimo gamyklos.

Kaip jau minėta, komercininkai yra aktyvūs privatizacijos šalininkai, nors jų interesai daugeliu atveju skiriasi nuo pragmatinių interesų.

Populistinis veiksnys

Dar vieną privatizacijos palaikymo šaltinį galima būtų pavadinti *populistiniu*. Populistai yra ir prieš galingą vyriausybę, ir prieš stambų verslą [13]. Tokią poziciją atspindi ši nuomonė.

Šioje šalyje [14] (t. y. JAV – autoriaus pastaba) visuomeninėse, valstybinėse ir privačiose struktūrose yra per daug biurokratizmo, profesionalizmo, klesti protekcionizmas... Būtina siekti, kad šios pagrindinės struktūros tiesiogiai dirbtų tik žmonių labui... Visiškai įmanoma modifikuoti organizacinius mechanizmus tam, kad visuomenės aprūpinimo sistemos taptų konkurencingos ir visiems prieinamos... Turi plėstis pasirinkimo galimybės... Nei privatūs subjektai, nei visuomenė (kaip pirkėjas) neturėtų pasitikėti vieninteliu aprūpinimo šaltiniu [15].

Išskirtini du populistų pozicijos elementai: žmonėms turi būti suteikta didesnė pasirinkimo laisvė visuomeninių paslaugų srityje nei dabar; žmonės turi turėti galimybę patys apibrėžti savo poreikius ir adresuoti juos tiesiogiai suinteresuotiems vykdytojams apeidami biurokratinės institucijas. Jie veikiausiai labiau gali pasitikėti šeima, kaimynais, bažnyčia, etninėmis arba savanoriškomis asociacijomis. Visuomeninių poreikių nustatymo procesas ir veikla kartu su tradicinėmis vietos struktūromis tenkinant šiuos poreikius sustiprins šiandien ypač svarbų bendruomenės jausmą [16].

Vis dėlto tokioms struktūroms gresia pavojus. Išsiskojusi ir galinga valstybinė valdžia gali jas užgniaužti ir pašalinti. Šeima užleidžia vietą Sveikatos apsaugos, Švietimo, Socialinio aprūpinimo, Būsto ir Humanitarinių paslaugų departamentams. Šventiko vaidmuo apribojamas tik psichikos ligonių rūpinimusi. Savanoriškas grupes išstumia lobistai. Apibrėžtų tikslų jie siekia naudodamiesi vyriausybės jėga ir autoritetu ir taip savo vertybes primeta kitiems.

Išvadytos struktūros yra daugialypės ir daugiasluoksnės. Būtent dėl to jos gali užtikrinti visuomenės saugumą ir pasiekti priimtina pusiausvyrą tarp besigrumiančių tikslų – laisvės, teisingumo ir efektyvumo. Vyriausybė, stiprindama savo pozicijas, apriboja kitų institucijų galimybę prisidėti prie minėtų tikslų įgyvendinimo, naikina jų daugialypiškumą, todėl visuomenė, nustatydamą santykį tarp laisvės, teisingumo ir efektyvumo, tampa priklausoma nuo vyriausybės.

Šios pasaulėžiūros šalininkai pritaria privatizacijai, nes ji skatina pasirinkimo laisvę, lemia tradicinių institutų, kartu ir vietos bendruomenės jausmo stiprėjimą. Populistų tikslas sudaryti sąlygas tobulai bendruomenei atsirasti, todėl jie ragina spartinti privatizaciją ir vienijasi su jėgomis,

kuriuos ideologiniais sumetimais siekia apriboti valstybinę veiklą. Vienijasi su pragmatikais, kurių tikslas – tobulinti valdymą, ir su komercinių idėjų šalininkais, siekiančiais vykdyti didžiąją vyriausybės funkcijų dalį.

Ekonominis veiksnys

Didėjančios finansinės galimybės leidžia žmonėms patiems rūpintis savo reikalais ir jie tampa daug jautresni privatizacijai. Tai reiškia, kad žmonės daugiau gali sau leisti pirkti knygų ir mažiau naudotis bibliotekų paslaugomis, labiau pasitiki asmeniniu nei viešuoju transportu, patys moka už galimybę sportuoti, rūpintis savo sveikata. „Dėl šios gausos daugelis žmonių mano, jog jie patys gali mokėti už savo vaikų mokymą ir savo sveikatą daug efektyviau, su didesniu pasitenkinimu ir galbūt netgi pelningiau paskirstyti savo vertybinius popierius arba asmeninį kapitalą tarp konkuruojančių organizacijų, valstybinių ir privačių įstaigų negu mokėdami mokesčius“ [3].

Tik turtingieji gali apginti save nuo nelaimingų atsitikimų, o žmonės reikalauja minimalių valstybės socialinių garantijų. Kitaip tariant, didėjančios valstybės ekonominėms galioms pasiturintys žmonės gali aprūpinti patys save, tačiau valstybė turi garantuoti tam tikrą socialinių garantijų minimumą.

Geresnės kokybės prekes ir paslaugas, kurių reikalauja žmonės, nepatenkinti valstybės siūlomomis prekėmis ir paslaugomis, gali tiekti rinka [4]. Ekonominiai veiksniai suteikia žmonėms galimybę mažiau priklausyti nuo valstybės siūlomų prekių ir paslaugų, ir jie privatizacijos procesą vertina daug palankiau.

Išvados

Liūdna „Lietuvos telekomo“, „Mažeikių naftos“ ir kitų įmonių privatizavimo patirtis – rimta pamoka Lietuvos Vyriausybei ir visuomenei. Neapgalvota, neaiški ir neskaidri valstybės politika privatizacijos srityje kelia piliečių pasipriešinimą. Privatusis ir viešasis sektoriai turi aktyviai, dalykiškai ir abipusiškai bendradarbiauti.

Pasaulio patirtis rodo, kad atsakinga ir protinga valstybės politika privatizacijos srityje ginant vartotojų teises teigiamai veikia žmonių mąstymą, mažina biurokratijos galias ir skatina žmonių iniciatyvą. Privatizavimo problemas reikia spręsti moksliskai.

Nustatyta, kad privatizaciją veikia pragmatiniai, ideologiniai ir populistiniai veiksniai. Kiekvienas iš jų turi savo tikslus. Pragmatinių veiksmų

tikslas – tobulinti valstybinio valdymo sistemą ir didinti jos ekonominį efektyvumą. Ideologinių veiksmų tikslas – apriboti valstybinį valdymą ir plėsti privačios struktūros. Komercinių veiksmų tikslas – plėsti komercinių struktūrų veiklą ir paskirstyti biudžeto išlaidas savo naudai. Populistinių veiksmų tikslas – tobulinti piliečių gyvenimą, sudaryti žmonėms sąlygas ir galimybes patiems tenkinti savo poreikius mažinant biurokratinę išlaidas.

Literatūra

1. Savas E. S. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House, 1987, 3.
2. Savas E. S. Quoted in David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992, 25.
3. Nathan Glazer. *The Limits of Social Policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988, 126.
4. Ibid.
5. Lipset S. M., Schneider W. *The Confidence Gap*. New York: Free Press, 1983, 83.
6. Blendon R.J. et al. *Changing Attitudes in America/Why People Don't Trust Government*, Joseph S. Nye, Jr., et al., eds. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977, 205-216. Taip pat žr. Al Gore. *Creating a Government That Works better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. Washington, DC.: Government and Voting (Lexington, KY: National Association of Secretaries of State, 1999, 1.
7. *New Millennium Project, Part 1: American Youth Attitudes on Politics, Citizenship, Government and Voting*. Lexington, KY: National Association of Secretaries of State, 1999, 19.
8. Gore A. *Creating a Government That Works Better*, 1.
9. Lipset and Schneider. *Confidence Gap*, 75. No more recent poll results on this exact subject were found.
10. „Groceries“ Service rated High // *New York Times*, 10 March 1986.
11. Gore A. *Creating a Government That Works Better*, Chap 2.
12. Friedman M. *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1962.
13. Blankenhorn D., Bayme S., Elshtain J. B., eds., *Rebuilding the Nest: A New Commitment to the American Family*. Milwaukee, WI: Family Service America, 1993.
14. Entzoni A. *The Spirit of Community*. – New York: Simon & Schuster, 1994.
15. Kolderie T. *An Equitable and Competitive Public Sector* Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, 1984.

16. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančiauskas E. E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: Teorija ir praktika*. 1 knyga. Vilnius: LTU, 2003.

17. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančiauskas E. E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: Praktika ir patirtis*. 2 knyga. Vilnius: LTU, 2003.

Vladimiras Obrazcovas
Samuel Steve Savas

The Forces Influences Privatization

Summary

The word *govern* comes from a Greek root „kybern“, which means to „steer“ (The same root appears in *cybernetics*, the science of control.) The job of government is to steer, not to row. Delivering services - whether repairing streets or operating an airline - is rowing, and government is not very good at this task. Privatization is a pragmatic policy for restoring government to its fundamental role, steering, while relying on the private sector to do the rowing.

Privatization can be defined broadly as relying more on the private institutions of society and less on government to satisfy people's needs. It is the act of reducing the role of government or increasing the role of the other institutions of society in producing goods and services and in owning property. In general, both the public and private sectors play important roles, and it is increasingly common to refer to „public-private partnerships“, a less contentious term than „privatization“. A public-private partnership is defined as any arrangement between a government and the private sector in which partially or traditionally public activities are performed by the private sector.

The distinction between *public* and *private* is elusive. We speak of a park or government office building as being publicly owned, but we use the same term to describe Microsoft because it has many stockholders and any member of the public may buy part of the company; it is a private firm that is publicly owned. In the same way, a public restaurant is one that caters to the public at large, although it may be owned by a sole proprietor. Confusingly, we use the same word, *public*, to describe three very different conditions: government ownership, widespread ownership, and open access. Their semantic confusion is nevertheless instructive, for it implies that government ownership - and by extension, government action - is not necessary to achieve widespread (i.e., „public“) benefits. Privatization capitalises on this underappreciated truism and takes advantage of the full array of ownership and operating relations to satisfy people's wants and needs and thereby to serve the public interest.

The term *service* or *public service* refers not only to a narrow task such as maintaining street lights, delivering mail, running a bus service, or operating a telephone system, but to broad functions as well, such as assuring pensions for retirees, defending a nation against external threats, clothing the populace, supplying food, manufacturing goods, and protecting endangered species and the environment.

Several major influences have propelled the privatization movement: pragmatic, economic, philosophical, commercial, and populist. The goal of the pragmatists is better government, in the sense of a more cost-effective one. Economic affluence reduces people's dependence on government and increases their acceptance of privatized approaches. The goal of those who approach the matter philosophically - some would say ideologically - is less government, one that plays a smaller role vis-à-vis private institutions; government which governs least governs best.

The goal of commercial interests is to get more business by having more of government's spending directed toward them. And the goal of the populists is to achieve a better society by empowering people so they can satisfy their common needs, while diminishing the power of large public and private bureaucracies. We try to analyse all three forces to influence privatisation process.

The purpose of privatization is to improve government performance and thereby improve the lives of those dependent on government, while saving money and improving services for all taxpayers and thereby improving their lives as well. Moreover, poorly performing private firms tend to go out of business, while poorly performing public institutions are often given more money to try to overcome their shortcomings.

Vladimiras Obrazcovas – Mykolo Romerio universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

Emanuel Steve Savas – Niujorko Baruch College City universiteto profesorius, Privatizacijos centro direktorius.

Telefonas (+370 5) 2714620

Elektroninis paštas vobraz@mruni.lt

Straipsnis įteiktas 2004 m. rugsėjo mėn; recenzuotas; parengtas spausdinti 2004 m. lapkričio mėn.