

Stanisław Szmitka

Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii TWP w Olsztynie

POZYTYWNE I NEGATYWNE OBLICZA POLSKIEJ PRYWATYZACJI

Streszczenie: Prywatyzacja jest kojarzona przez zwykłych ludzi z informacjami, jakie uzyskują w mediach. Często jest to news, połączony z wiadomościami o kryzysie, likwidacjach miejsc pracy, zamknięciach firm. Nie powinno być więc zaskoczeniem, że prywatyzacja jest kojarzona negatywnie. Prywatyzacja jednak daje całemu społeczeństwu, jak i pojedynczym jednostkom, możliwość spełniania aspiracji biznesowych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza aspektów związanych z oceną polskiej prywatyzacji. Stajemy przed poważnym dylematem oceny prywatyzacji jako zjawiska pozytywnego bądź negatywnego, jaki ma miejsce w naszej gospodarce.

Słowa kluczowe: Prywatyzacja, prywatyzacja nieformalna, skutki prywatyzacji, motywy prywatyzacji, cele prywatyzacji.

Wstęp

Zjawisko prywatyzacji, jest bardzo ciekawym zagadnieniem ekonomii, przedmiotem pozytywnych i negatywnych analiz. Wywiera większe bądź mniejsze skutki nie tylko ekonomiczne, ale też i społeczne. Tu warto zadać sobie pytanie: na czym polega istota prywatyzacji i jakie są jej formy?

Wielu ludzi, ma problem z jednoznacznym określeniem pojęcia „prywatyzacja”. Prywatyzacja jest kojarzona przez zwykłych ludzi z informacjami, jakie uzyskują w mediach. Często jest to news, połączony z wiadomościami o kryzysie, likwidacjach miejsc pracy, zamknięciach firm. Nie powinno być więc zaskoczeniem, że prywatyzacja jest kojarzona negatywnie. Prywatyzacja jednak, daje całemu społeczeństwu, jak i pojedynczym jednostkom, możliwość spełnienia aspiracji biznesowych. Nie ulega wątpliwości że na pewno szerszej, niż tylko praca na państwowy rachunek. Starsze pokolenia wychowane na ideologii socjalistycznej, nie są w stanie podjąć własnej inicjatywy, wykazać się przedsiębiorczością, która jest podstawą w działaniach prywatyzacyjnych. W literaturze fachowej prywatyzacją – został nazwany proces przekazywania majątku państwowego podmiotom prywatnym, proces prowadzący do zmiany kontroli nad gospodarką i zmiany własności społecznej w prywatną¹.

¹ <http://portalwiedzy.onet.pl/38329;;;prywatyzacja,haslo.html> [dostęp 10.06.2013].

Z jednej strony patrząc na prywatyzację można mówić o korzyściach z tego procesu w wymiarze pragmatycznym czy też ekonomicznym². „Przejawia się to m.in. w zmniejszaniu roli państwa w gospodarce, a tym samym zmniejszaniu wydatków rządowych, zwiększaniu dochodów rządowych z tytułu sprzedaży przedsiębiorstw oraz uzyskiwanych następnie podatków, wzroście efektywności przedsiębiorstw czy podnoszeniu jakości dóbr i usług. Z drugiej zaś strony prywatyzacja pociąga za sobą szereg skutków społecznych. Do najbardziej istotnych z nich należą takie zjawiska jak zmiana struktury zatrudnienia, wzrost znaczenia systemów uzależniających wysokość wynagrodzeń od wyników pracy oraz od „bardziej elastycznych warunków pracy”³, ograniczenie gwarancji stałego zatrudnienia, ograniczenie roli związków zawodowych we współdecydowaniu o przedsiębiorstwie, zmniejszenie zakresu świadczeń, wydłużenie czasu pracy. Pociąga to za sobą zmiany w podziale dochodów, czy wreszcie zjawisko najbardziej dotkliwe społecznie tj. bezrobocie. Prywatyzacja pociąga za sobą również inne o wiele bardziej doniosłe skutki o charakterze społecznym. Chodzi mianowicie o to, że w wyniku kształtowania się zupełnie nowej struktury gospodarki, w której dominującą staje się własność prywatna tworzy się inna niż w latach osiemdziesiątych dwudziestego stulecia struktura społeczna. Pojawia się m.in. nowe warstwy społeczne tj. pracownicy oraz właściciele zakładów prywatnych zatrudniających wiele osób⁴. Procesowi prywatyzacji towarzyszy także zmiana świadomości społecznej tj. ewolucja w sposobie widzenia i wartościowania otaczającej rzeczywistości, która znajduje swoje odzwierciedlenie w wymiarach behawioralnym, afektywnym oraz poznawczym. Powszechnym zjawiskiem staje się postrzeganie prywatyzacji w kontekście zysków i strat, co stworzyło nowy podział społeczny na „beneficjentów” i „przegranych” prywatyzacji⁵. Z jednej strony powstają nowe grupy społeczne, które w prywatyzacji widzą szansę, z drugiej zaś strony mamy do czynienia z grupami społecznymi, które dostrzegają wyłącznie zagrożenia związane z prywatyzacją, w tym najbardziej niebezpieczne, czyli utratę miejsca pracy.

Celem niniejszego artykułu jest analiza różnych aspektów związanych z oceną polskiej prywatyzacji. Stajemy przed poważnym dylematem oceny prywatyzacji jako zjawiska pozytywnego bądź negatywnego, jaki ma miejsce w naszej gospodarce. Wszyscy zdajemy sobie sprawę, iż każdy proces jaki zachodzi w gospodarce ma swoje podłoże przyczynowo-skutkowe. Tak też dzieje się w przypadku prywatyzacji.

² Zob.: E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992, s. 333-334.

³ S. Gupta, C. Schiller, H. Ma, „Privatization”, *Social Impact and Social Safety Nets*, IMF Working Paper, 1999, no 68.

⁴ Zob.: L. Kolarska-Bobińska, K. Kosela, *Pracownicy przedsiębiorstw państwowych, sprywatyzowanych i prywatnych*, Warszawa 1994, s. 5-6.

⁵ Zob.: J. Czapiński, L. Gilejko, R. Towalski, *Między nadzieją i lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji*, Warszawa 1997, s. 6.

Przeobrażenia systemowe a prywatyzacja

Prywatyzacja polskiej gospodarki nie byłaby możliwa bez przeobrażeń systemowych, których – jak już zostało wspomniane – genezą był kryzys systemu państw realnego socjalizmu.

Znany ekonomista prof. dr hab. Paweł Bożyk w swojej książce „24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Transformacja”, dokonuje zestawienia głównych tez systemowych socjalizmu oraz neoliberalizmu – antysocjalizmu (tab. 1).

Tabela 1. Analiza porównawcza modelu socjalistycznego i neoliberalnego.

Model socjalistyczny	Model neoliberalny
Planowanie	Mechanizm rynku
Państwo główną siłą ekonomiczną	Minimalizacja funkcji państwa
Państwo opiekuńcze	Minimum funkcji opiekuńczych
Państwo dąży do wzrostu produkcji	Rynek reguluje produkcję
Bazą systemu ekonomicznego jest własność państwowa	Bazą systemu ekonomicznego jest własność prywatna

Źródło: P. Bożyk, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Transformacja*, Warszawa 1999.

Głównym wyznacznikiem prywatyzacji polskiej gospodarki była minimalizacja roli państwa, i jego wpływu na gospodarkę.

Część polskich ekonomistów uważa, iż dwudziestoczteroletni proces prywatyzacji, jaki ma miejsce w Polsce jest wynikiem pozostawionego przez poprzedni system planowanego gospodarowania. Wielu z nich przytacza przykłady innych postkomunistycznych krajów, gdzie ten sam proces trwał o wiele krócej, gdyż został sprawniej przeprowadzony. Jak już zostało wspomniane rokiem rozpoczynającym proces prywatyzacji w Polsce był rok 1989. Ustrój ekonomiczny jaki panował w naszym państwie przed rokiem 1989, w fachowej literaturze najczęściej nazywany jest gospodarką nakazowo-rozdzielczą, tzn. opierał się na ścisłej centralizacji wszystkich procesów gospodarczych, a w szczególności procesów podejmowania decyzji i kontroli⁶.

Na system ten składały się dwa podstawowe filary, po pierwsze było to planowanie centralne a po drugie państwowa własność środków produkcji. Zakładano, że planowanie centralne zapewni:

- skuteczną przebudowę społeczno-ekonomiczną przez kształtowanie nowych elit i likwidację nierówności społecznych i materialnych;

⁶ S. Szmítka, *Ekonomiczno-społeczne skutki prywatyzacji przedsiębiorstw na przykładzie drogownictwa*, praca doktorska, SGH Warszawa 2007, s. 29 (niepublikowana).

- efektywną mobilizację zasobów, między innymi przyspieszone powiększenie zasobu środków trwałych, mobilizację siły roboczej i jej kształcenie;
- przyspieszenie i należyte ukierunkowanie wzrostu gospodarczego przez forsowanie ekstensywnego rozwoju zogniskowanego w priorytetowych branżach,
- realokację zasobów w celu zmniejszenia dysproporcji regionalnych⁷.

Podstawą do osiągnięcia tych celów było zapewnienie szybkiego wzrostu gospodarczego poprzez scentralizowany system kontroli. Planowanie centralne miało wyeliminować realnie istniejące i rzekome niedostatki mechanizmów rynkowych, takie jak generowanie nierówności społecznych, „wyzysk ludu pracującego przez kapitalistów”, brak koordynacji między sektorami, żywiołowość, brak należytej sterowności, podatność na światowe cykle koniunkturalne itp. Planowanie odbywało się na podstawie bilansów materiałowych, które wskazywały, ile jakich dóbr należy wyprodukować, aby zapewnić osiągnięcie celów rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie krótko i średniookresowej. Planowanie obejmowało także całość alokacji zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich, wraz z kształtowaniem cen, zaopatrzenia i dystrybucji.

Znany ekonomista Kornai zwraca słuszną uwagę, iż taki system należałoby nazwać nie tylko planowaniem centralnym ile centralnym zarządzaniem⁸.

System centralnego planowania oparty na własności państwowej okazał się zbyt sztywny, niezdolny do szybkiego dostosowania się do zmian warunków gospodarczych, przez co niepodatny na restrukturyzację i wprowadzenie potrzebnych innowacji. Niska innowacyjność gospodarki realnego socjalizmu wynika z tego, że przedsiębiorstwa państwowe, z uwagi na brak efektywnego właściciela, samodzielności i konkurencji, nie były zainteresowane minimalizacją wykorzystania zasobów i maksymalizacją zysków⁹.

Ze względu na fałszywe dane gospodarcze, system gospodarczy został pozbawiony skutecznego przepływu informacji. Ukształtował się zatem typowy system zamknięty, którego podstawową była walka o źródła tzw. „renty ekonomicznej”, tocząca się między poszczególnymi grupami interesów (przedsiębiorstwami państwowymi, członkami różnego rodzaju hierarchii biurokratycznych itp.). Taki system sprzyjał zachowaniu, do którego byli przyzwyczajeni wszyscy uczestnicy życia gospodarczego, ponieważ rola państwa zaś sprowadza się do funkcji centralnego rozdzielcy renty ekonomicznej - od najwyższych szczebli administracji państwowej i aparatu partyjnego do poszczególnych jednostek gospodarczych.

⁷ Szerzej zob.: M. Bornstein, *Economic Reform in eastern Europe*, [in:] *Comparative Economic Systems: Models and Cases*, [ed.] M. Bornstein, Homewood 1979, p. 279-314.

⁸ J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, New York 1992.

⁹ W uproszczeniu są to zyski dzięki ograniczeniu konkurencji ze strony innych podmiotów i uprzywilejowaniu dostępowi do różnego rodzaju zasobów.

System ten działał dopóty, dopóki był wydolny ekonomicznie oraz przejawiał w miarę skuteczne zdolności przystosowawcze. Zostały one określone mianem tzw. „stabilizatorów pragmatycznych”¹⁰, które na bieżąco pozwalały jako tako zaspokajać potrzeby podstawowych grup społecznych.

Kryzys ekonomiczny ustroju socjalistycznego, jaki miał miejsce w latach 80. ubiegłego wieku, przyczynił się do pogorszenia sytuacji materialnej większej części społeczeństwa. Narastające niezadowolenie z panującego ustroju, przyczyniło się do poszukiwań sposobu na poprawę sytuacji. Okazało się, że to początek rozpadu systemu. Wewnętrzna spójność realnego socjalizmu szybko uległa degradacji zwłaszcza w krajach, które podjęły próby reform i wprowadziły elementy rynku bądź swobód obywatelskich. Wszystko to doprowadziło do upadku komunizmu. Wszelkie próby przywrócenia efektywności – sterowalności systemu nie były już w stanie zatrzymać procesu rozpadu ustroju komunistycznego.

Zarówno ekonomiczny, jak i polityczny upadek komunizmu przyczynił się do rozpoczęcia kompleksowej transformacji ustrojowej.

Z przedstawionego wyżej krótkiego rysu historycznego wynika, że cele i priorytety prywatyzacji stawiane przez poszczególne państwa zależały przede wszystkim od obranego kierunku transformacji systemowej.

Rzeczpospolita Polska podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Republika Czeska, Republika Słowacka, czy też Republika Węgierska wybrały naśladowanie sprawdzonych w praktyce wzorców zachodnich.

W Polsce priorytetowe znaczenie w prywatyzacji miał cel ekonomiczny – dzięki, któremu podniesiono efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw, a w następstwie całej gospodarki.

We wszystkich krajach postkomunistycznych wyłączono z prywatyzacji sektory strategiczne dla państwa i obywateli związane z obronnością kraju i infrastrukturą.

Poszczególne kraje przechodzące od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej przyjmowały różne rozwiązania praktyczne i nawiązywały mniej lub bardziej w świadomy sposób do wariantu kapitałowo-rynkowego, państwowo-administracyjnego, oraz społeczno-uwłaszczeniowego¹¹.

Podsumowując należy podkreślić, że problemem początkowych lat prywatyzacji w krajach postkomunistycznych był fakt, iż społeczeństwa po latach centralnego planowania, hiperinflacji, i indoktrynacji polityko-społecznej, nie posiadały między innymi: kapitału i efektywnego działu administracji. Dlatego też w opinii publicznej ten okres zapisał się mianem „dzikiej prywatyzacji”. Prywatyzacja była wykonywana szybko, z nastawieniem na bieżący zysk. Wprowadzano gospodarke

¹⁰ A. Rychard, *Reforms, Adaptation and Breakthrough. The Sources of and Limits of Institutional Changes in Poland*, Warsaw 1993.

¹¹ *Polityka prywatyzacyjna na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Ekspertyza na posiedzenie Rady Strategii Społ. Gosp.*, Warszawa 1997 r.

rynkową choć społeczeństwo nie miało kapitału, zmieniono system państwowy nie wymieniając nieefektywnej administracji. Zmiany jednak przeprowadzone w tym czasie, były mimo swojej drastyczności konieczne.

Prywatyzacja nieformalna „wcześni wygrani reform”

Początki polskiej prywatyzacji to tzw. „problem prywatyzacji nieformalnej”¹².

Swoistą koniecznością wprowadzenia prawnych zasad przekształceń własnościowych był zasięg negatywnie społecznie odbieranej prywatyzacji „nieformalnej”. Pojawiła się ona pod koniec lat osiemdziesiątych wraz z liberalizacją przepisów dotyczących użytkowania i obrotu mieniem przedsiębiorstw państwowych. Osłabienie nadzoru właścicielskiego przez organa założycielskie umożliwiło powstanie dużej liczby spółek na „obrzeżu” przedsiębiorstw państwowych oraz kilka przypadków przekształceń całych przedsiębiorstw. Powodem tworzenia spółek były korzyści podatkowe związane z ominięciem przepisów obowiązujących państwowe przedsiębiorstwa (płacenie dywidendy, podatku od ponadnormatywnych wzrostów wynagrodzeń) oraz możliwość wyjścia spod systemu państwowej kontroli cen¹³. W krytyce tych nowych podmiotów gospodarczych podkreślano, że przez pośrednictwo w obrocie przejmują dochody przedsiębiorstw. Wskazywano też liczne patologie związane z nieadekwatnością aportów wnoszonych przez strony do spółek z zawyżonymi wycenami wkładu osób fizycznych przy zaniżanych wkładach przedsiębiorstw. Przekształcenia przedsiębiorstw w niejasne quasi-holdingowe struktury organizacyjne rodziło podejrzenia, że celem tych zabiegów jest wyprowadzanie majątku przedsiębiorstwa przez system spółek-córek, przy zamierzonym upadku spółki-matki¹⁴. Szeroki udział przedstawicieli kierownictw przedsiębiorstw w tej formie przekształceń budził złe nastawienie do tzw. spółek nomenklaturowych oraz podejrzliwości wobec tworzenia spółek w ogóle. Sytuacja ta wymusiła wprowadzenie w czerwcu 1990 roku regulacji prawnej, dzięki której w ciągu jednego roku osoby prawne, ich organy założycielskie, rady pracownicze lub organy samorządu terytorialnego mogły wypowiadać umowy i podawać współników do sądu, a także żądać zwrotu nieuczciwie zagarniętego mienia¹⁵. Oprócz tego Sąd Najwyższy wydał wyrok unieważniający wszystkie umowy spółek, w których występowały te same osoby w roli współnika – osoby fizycznej i przedstawiciela państwowych osób prawnych. Należy jednak prywatyzację „nieformalną” uznać za silną dźwignię rozwoju

¹² A. Suwalski, *Problemy polskiej prywatyzacji. Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania przekształceń własnościowych w latach 1990-1997*, Poznań 1998, s. 20-21.

¹³ Zob.: B. Błaszczak, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991)*, Warszawa 1993, s. 100-101.

¹⁴ Analizy typu struktur dokonał Z. Kubot, *Struktury holdingowe*, Jelenia Góra 1993, s. 54-75.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 roku o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, DzU 1990, nr 444, poz. 255.

prywatyzacji założycielskiej w Polsce. Wzmocniła ona kapitałowo i kadrowo sektor prywatny przez szybki i nieekwiwalentny przepływ środków oraz przemieszczenie wykwalifikowanego personelu¹⁶. Jak uważa J. Staniszkis, niedokończone reformy sprzyjają utrwaleniu zachowań dysfunkcyjnych z punktu widzenia transformacji. Stoi za tym formalna koalicja grup interesów, którą badacze zachodni nazywają „early winners”, czyli „wczesnymi wygranymi reform”¹⁷, inne określenie to „klasa transferowa”. Na początku transformacji uzyskała ona uprzywilejowany dostęp do różnego rodzaju zasobów materialnych i finansowych i mogła dokonywać redystrybucji na swoją korzyść. Liberalizacji gospodarki nie towarzyszyła kontrola ze strony państwa, a kontrola przez mechanizmy rynkowe była jeszcze w początkowym stadium rozwoju. Grupy te korzystały z niedoskonałości struktur i stosunków okresu przejściowego wysokich kosztów transformacji. Grupy polityków, urzędników państwowych, szefów ogólnokrajowych central związkowych, bogaci i wpływowi biznesmeni to nomenklatura, która dorobiła się majątku dzięki koneksjom politycznym, bezwzględnemu lobbingsowi, a niekiedy w wyniku działalności przestępczej. Społeczna krytyka prywatyzacji nomenklaturowej („wczesnych wygranych reform”) wpłynęła na wprowadzenie wspomnianego wcześniej aktu prawnego wstrzymującego ten proceder oraz przyspieszenie prac nad ustawą formalizującą prywatyzację.

Motywy prywatyzacji

Amerykański ekonomista Emanuel S. Savas opisując zjawisko prywatyzacji wyodrębnił cztery motywy, które mają ogromny wpływ na to zjawisko.

Pierwszym motywem jest **motyw pragmatyczny**, którego celem jest skuteczniejsze rządzenie, a zarazem poprawa jakości rządzenia. Uzasadnieniem tego celu może być fakt, iż dzięki rozsądnie prowadzonej polityce prywatyzacyjnej rząd zwiększa efektywność świadczeń społecznych (lub przynajmniej powinien do tego dążyć).

Rząd szuka poprawy efektywności, a jednocześnie nie może podnieść obowiązkowych świadczeń na rzecz państwa, oraz nie może, lub nie opłaca mu się zaciągać kredytów, wówczas decyduje się na prywatyzację, która wygeneruje środki finansowe z tytułu sprzedaży mienia państwowego. Działania te w przyszłości uwolnią od bezcelowego dofinansowywania państwowych przedsiębiorstw. Drugim motywem jest **motyw ideologiczny**, którego celem jest – podobnie zresztą jak w pierwszym przypadku – skuteczniejsze rządzenie, a zarazem poprawa jakości rządzenia. Uzasadnieniem motywu ideologicznego może być bardzo silna pozycja

¹⁶ Zob.: J.M. Dąbrowski, *Blaski i cienie polskiej prywatyzacji. Bilans czterech lat*, „Przegląd Organizacji” 1994, nr 6.

¹⁷ J. Staniszkis, *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, Warszawa 1994.

rządu obejmująca swoimi wpływami zbyt wiele dziedzin gospodarki. Stosując tak wielką ingerencję w działalność ludzi rząd stanowi zagrożenie dla społeczeństwa. Należy ukrócić zainteresowanie polityków obojętnych na sprawy przedsiębiorstw, a jedynie dbających o swoje posady. Trzecim motywem jest **motyw ekonomiczny**, którego celem jest powiększenie korzyści majątkowych. Uzasadnieniem motywu ekonomicznego może być to, iż rząd zamierza otrzymać większe korzyści poprzez obciążenie sfery prywatnej wydatkami ponoszonymi przez państwo. Przekazanie części obowiązków, jakie dotychczas spoczywało na państwie (np. w zakresie oczyszczalni ścieków, energetyki, czy zachowania czystości) w ręce prywatnych przedsiębiorstw, powinno doprowadzić do optymalizacji wyników ekonomicznych przedsiębiorstw¹⁸. Czwartym motywem jest **motyw populistyczny**, dzięki któremu demokratyczne społeczeństwo powinno posiadać szeroki zakres możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (np. dlaczego osoba fizyczna nie może produkować energii?) oraz nabywania dóbr, od prywatnych przedsiębiorców (prywatyzacja całych sektorów gospodarki)¹⁹.

Skoro znamy już motywy tego zjawiska, warto było by przyjrzeć się skutkom prywatyzacji, bo to one mają największy wpływ na postrzeganie tego zjawiska, zarówno z perspektywy społecznej jak i ekonomicznej.

Skutki związane ze zjawiskiem prywatyzacji należy podzielić na dwie grupy skutków; makro- i mikroekonomiczne.

Skutki makroekonomiczne prywatyzacji

Analiza skutków makroekonomicznych prywatyzacji wymaga zbadania jej wpływu na wszystkie podstawowe zjawiska makroekonomiczne. Do zjawisk tych należy zaliczyć: wzrost gospodarczy, inflację, bezrobocie, równowagę makroekonomiczną, kształtowanie się salda budżetu państwa i co się z tym wiąże, rozmiarów długu publicznego.

Analizie zjawisk w sferze realnej powinna towarzyszyć analiza zjawisk występująca w sferze regulacji, czyli procesu kształtowania się różnych rynków, m.in. niezmiernie istotnego rynku kapitałowego. Analizując makroekonomiczne aspekty prywatyzacji, należy także uwzględnić problemy związane z napływem kapitału zagranicznego.

Badanie makroekonomicznych skutków prywatyzacji rodzi dużo trudnych problemów metodologicznych. Przebieg zjawisk makroekonomicznych zależy bowiem od wielu czynników. Należą do nich m.in. szeroko rozumiane dziedzictwo przeszłości np. struktura gospodarki, poziom rozwoju poszczególnych jej dziedzin, postawy społeczne, proces transformacji (prywatyzacja jest tu bardzo ważnym, ale nie

¹⁸ Szerzej zob.: E.S. Savas, *Prywatyzacja - Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992.

¹⁹ Tamże.

jednym z wielu wykorzystywanych instrumentów), sytuacja gospodarcza partnerów i ich polityka handlowa oraz zjawiska polityczne. Zjawiska polityczne w przypadku Polski odgrywają szczególnie istotną rolę. Stosunkowo częste wybory i związane z nimi kampanie wyborcze nasilają postawy roszczeniowe różnych grup społecznych. Można sformułować tezę, że zjawiska zachodzące w sferze polityki wpływają niekorzystnie na przebieg transformacji, w tym także prywatyzacji²⁰. Wielkość czynników oddziałujących na przebieg zjawisk makroekonomicznych bardzo utrudnia udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie czy? – a przede wszystkim, w jakim stopniu? – dane zjawisko jest skutkiem procesu prywatyzacji. Odpowiedź na to pytanie jest trudna także z innych przyczyn. Należy do nich zaliczyć: bezprecedensową skalę zamierzonych procesów prywatyzacji w byłych krajach socjalistycznych i krótki okres, jaki upłynął od ich rozpoczęcia. Wiąże się z tym niewielka liczba publikacji na temat skutków prywatyzacji oraz niepełne dostosowanie statystyki do potrzeb związanych z badaniem tych skutków²¹.

Skutki mikroekonomiczne prywatyzacji

Próby oszacowania wpływu skutków mikroekonomicznych napotykają znaczne ograniczenia metodologiczne. Polega to na tym, że proces prywatyzacji wywołuje korzystne efekty mikroekonomiczne w długim okresie, i to dopiero wtedy, kiedy formalno-prawna zmiana własności przekształca się w faktyczną – ekonomiczną. Przedsiębiorstwa wtedy zostają poddane presji konkurencyjnej rynków: produktów, kapitałowego, menedżerów i informacji. Analiza kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw sprywatyzowanych wymaga zastosowania wielu grup wskaźników. Trzeba się odnieść w analizie np. do wskaźników rentowności (obrotów brutto i netto, aktywów, kapitału własnego), wskaźników sprawności działania (obrotowości aktywów, rotacji zapasów, ściągania należności), wskaźników płynności (bieżącej i podwyższonej) czy wskaźników zadłużenia (sfinansowania majątku zobowiązaniami, relacji zobowiązań do kapitału własnego).

Analiza efektywności działania przedsiębiorstw sprywatyzowanych wymaga też zastosowania np. takich wskaźników, jak udział eksportu w przychodach ze sprzedaży, udział nakładów inwestycyjnych w nadwyżce finansowej, oraz wskaźników materiałochłonności, pracochłonności, majątkochłonności itp. Dlatego skutki mikroekonomiczne prywatyzacji są bardzo trudne do obliczenia dla szerokiego spektrum społeczeństwa. Jednym z podstawowych czynników na szczeblu mikroekonomicznym jest kształtujący się w spółkach reżim nadzoru korporacyjnego, na który składają się dwa powiązane ze sobą procesy.

– pozbywanie się przez firmy „spadku” po przedsiębiorstwie państwowym;

²⁰ <http://www.biznes.onet.pl/tagi/prywatyzacja> [dostęp 10.06.2013].

²¹ http://portalwiedzy.onet.pl/3_8329_prywatyzacja,haslo.html [dostęp 10.06.2013].

- kształtowanie się efektywnych struktur własności i kontroli.

Dokonując analizy i porównując typy nadzoru korporacyjnego, jakie ukształtowały się w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach można wymienić:

- oparty na kontroli insiderów;
- oparty na kontroli zewnętrznych inwestorów strategicznych.

Można dojść do wniosku, że ten drugi wariant bardziej sprzyjał pozytywnym zmianom ładu wewnętrznego, zachowań przedsiębiorstw, ich przedstawianiu się z dążeniem do uzyskania renty ekonomicznej, z dążeniem do maksymalizacji zysków i wartości firmy. Likwidowały się w ten sposób problemy na linii pryncypał - agent oraz kwestie związane z podziałem kompetencji między organami spółki. Zniknął problem dostępu do zewnętrznych źródeł kapitału, inwestor zagraniczny zapewniał dostęp do wiedzy, nowych technologii i rynków.

Trafiły się też jednak dysfunkcje w zachowaniu inwestorów. Czasami bardziej skupiali się oni na szybkim osiągnięciu wyników, niż na długofalowych, strukturalnych czynnikach rozwoju przejętej spółki.

Spółki kontrolowane przez insiderów cechują zdecydowanie większe opory przed zmianami. Zmiany struktury własności i nadzoru korporacyjnego następują przede wszystkim pod wpływem bardzo złej sytuacji ekonomicznej, co zmusza insiderów do ratowania spółki kosztem utraty kontroli nad nią.

Cele prywatyzacji

Według Piotra Kozarzewskiego wyniki prywatyzacji można rozpatrywać w następujących aspektach:

- osiągnięcia systemowego celu prywatyzacji,
- osiągnięcia ekonomicznego celu prywatyzacji,
- osiągnięcia pozostałych celów prywatyzacji tj.:
 - * celu politycznego;
 - * celu fiskalnego;
 - * celu społecznego.

Systemowym celem prywatyzacji jest zmiana ustroju gospodarczego i społeczno-politycznego przez utworzenie prywatnych jednostek gospodarczych. Analiza stopnia osiągnięcia tego celu ma opierać się głównie na ilościowych wynikach prywatyzacji²². Jego wiarygodność w różnych krajach jest jednak różna. Podjęto nawet próby wyodrębnienia nowych firm prywatnych z całego sektora przedsiębiorstw w celu pogłębienia działań analitycznych.

Ekonomicznym celem prywatyzacji nazwiemy analizę, która powinna się składać z dwóch podstawowych wątków:

²² Zob.: M. Jarosz, P. Kozarzewski, *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2002, rozdz. 3, s. 2.

- opis kształtujących się struktur własności;
- próba ustalenia, czy nowi właściciele potrafili poprawić funkcjonowanie sprywatyzowanych przedsiębiorstw.

Pozostałe cele prywatyzacji:

- **cel polityczny** – powinien nie tylko stworzyć warunki dla rozwoju gospodarczego – czy to na poziomie mikro-, czy też makro-, ale również ukształtować potężne grupy interesów związanych z kontynuacją reform rynkowych. Takie postępowanie doprowadziło do ograniczenia możliwości ingerencji państwa w funkcjonowanie gospodarki.
- **cel fiskalny** – aby poprawić sytuację budżetową państwa należy skorzystać z dwóch metod oferowanych przez cel. Po pierwsze, jest to metoda dochodowa, w której występuje zapewnienie dochodów budżetu z prywatyzacji. Po drugie, jest to metoda kosztowa, gdzie następuje zmniejszenie wydatków na utrzymanie przy życiu sektora państwowego.
- **cele społeczne** – z tymi celami związane są koszty społeczne, do których zaliczmy; bezrobocie, zwiększenie nierówności dochodowych, masowe zubożenie społeczeństwa. Tego typu cele powstały, gdy próbowano kierować dochody z prywatyzacji na finansowanie programów mających poprawić sytuację w sferze społecznej.

Prywatyzacja, czyli przekształcenie sektora państwowego w prywatny jest tym zjawiskiem, którego rozmiary w ostatnich latach przerosły przewidywania analityków gospodarczej sytuacji na świecie. Prywatyzacja jest zarazem aktem, który ogranicza rolę państwa w funkcjonowaniu gospodarki, a jednocześnie zwiększa rolę własności prywatnej.

Dzięki tak skonstruowanemu opisowi zjawiska prywatyzacji można dojść do wniosku, że cele i priorytety prywatyzacji stawiane przez poszczególne państwa zależały przede wszystkim od obranego kierunku transformacji systemowej. W Polsce podobnie jak w innych państwach postkomunistycznych priorytetowe znaczenie miał cel ekonomiczny, jednakże w każdym z krajów, wyłączono z prywatyzacji sektory strategiczne dla państwa i obywateli związane z obronnością kraju i infrastrukturą. Poszczególne kraje przechodzące od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej przyjmowały różne rozwiązania praktyczne i nawiązywały mniej lub bardziej w świadomy sposób do wariantu kapitałowo-rynkowego, państwowo-administracyjnego, oraz społeczno-uwłaszczeniowego²³.

²³ *Polityka prywatyzacyjna na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Ekspertyza na posiedzenie Rady Strategii Społ. Gosp., Warszawa 1997 r.

Podsumowanie

Reasumując należy podkreślić, iż problemem początkowych lat prywatyzacji w krajach postkomunistycznych był fakt, iż społeczeństwa po latach centralnego planowania, hiperinflacji, i indoktrynacji polityczno-społecznej, nie posiadały między innymi; kapitału i efektywnego działu administracji. Dlatego też w opinii publicznej ten okres zapisał się mianem, „dzikiej prywatyzacji”. Prywatyzacja była wykonywana szybko, z nastawieniem na bieżący zysk. Wprowadzono gospodarkę rynkową choć społeczeństwo nie miało kapitału, zmieniono system państwowy nie wymieniając nieefektywnej administracji. Zmiany jednak przeprowadzone w tym czasie, były mimo swojej drastyczności konieczne.

Prywatyzacja stanowi integralną część postkomunistycznych reform systemowych, które obejmują wszystkie najważniejsze sfery życia ekonomicznego, społecznego i politycznego. W 1980 roku powszechnie widoczny był kryzys gospodarki socjalistycznej. Nie wynikał on, jak kryzysy w gospodarce rynkowej, z cyklu koniunkturalnego lub szoków zewnętrznych, lecz z istoty systemu; niskiej efektywności i jakości produkcji, marnotrawstwa i niechęci do postępu technicznego. Reformy przeprowadzono niemal we wszystkich krajach komunistycznych wciąż się nie udawały, gdyż „reformatorzy” upierali się przy dogmacie własności państwowej. Dlatego efekty były mierne, a dystans bloku komunistycznego do krajów Zachodu stale się zwiększał. Okres przejściowy między socjalizmem i wolnym rynkiem wymagał szybkich i trudnych decyzji. W ciągu kilku miesięcy zmieniony został system kierowania gospodarką, zmieniła się sytuacja pracowników, konsumentów i przedsiębiorców. Z różnych powodów bilans gospodarczy prywatyzacji i jej odbiór publiczny to dwie różne sprawy. Pozytyw prywatyzacji to dodatni rachunek ekonomiczny – narodziła się konkurencyjna gospodarka o rosnącej zdolności eksportowej. W odbiorze publicznym wygrał jednak negatyw prywatyzacji. I nic dziwnego; nasi politycy przedstawiają prywatyzację niemal wyłącznie w czarnych barwach. Tę propagandę chętnie podchwytyją media szukające sensacyjnych tematów na pierwszą stronę. Te oskarżenia, skupiają uwagę na jednym tylko aspekcie zjawiska, kształtują jednak opinię społeczeństwa. I tak koło się zamyka. A prawda jak zwykle leży pośrodku. Negatyw czy pozytyw, ten dylemat wylania się z analiz prywatyzacji już patrząc historycznie od czasów rządów M. Thatcher, wtedy kiedy pojawiło się pojęcie „prywatyzacja” w słowniku pojęć ekonomicznych rozwiniętych gospodarczo krajów kapitalistycznych. Z tego powodu „Żelazna Lady” uważana jest za pionierkę działań prywatyzacyjnych. Sam przebieg prywatyzacji obecnie wzbudza też kontrowersje. I tak Magda Magdziak ekspert z BCC uważa że zbyt długo już trwa w Polsce, są z tym związane duże koszty. W związku z tym należy sprywatyzować prywatyzację. Z kolei Prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama uważa, że mimo iż w kryzysie gospodarczym rząd Stanów Zjednoczonych zwiększył zdecydowanie rolę państwa w gospodarce, to należy „sprywatyzować Ko-

smos”. Jak widać z przytoczonych faktów prywatyzacja się nie skończyła i może trzeba spojrzeć na nią z punktu widzenia nowych wyzwań związanych z globalizacją i innowacyjną gospodarką.

Literatura

- Błaszczak B., *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991)*, Poltext, Warszawa 1993.
- Bornstein M., *Economic Reform in eastern Europe*, [in:] *Comparative Economic Systems: Models and Cases*, [ed.] M. Bornstein, Irwin, Homewood 1979.
- Bożyk P., *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Transformacja*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1999.
- Czapiński J., Gilejko L., Towalski R., Widera W., Wojciszek B., *Między nadzieją i lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji*, Katedra Socjologii Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.
- Dąbrowski J.M., *Blaski i cienie polskiej prywatyzacji. Bilans czterech lat*, Przegląd Organizacji, 1994, nr 6.
- Grupta S., Schiller C., Ma H., „Privatization”. *Social Impact and Social Safety Nets*, IMF Working Paper 1999, no 68.
- Jarosz M., Kozarzewski P., *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa 2002.
- Kolarska-Bobińska L., Koseła K., *Pracownicy przedsiębiorstw państwowych, sprywatyzowanych i prywatnych*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 1994.
- Kornai J., *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, New York 1992.
- Kubot Z., *Struktury holdingowe*, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Jelenia Góra 1993.
- Rychard A., *Reforms, Adaptation and Breakthrough. The Sources of and Limits of Institutional Changes in Poland*, IFiS Publisher, Warsaw 1993.
- Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
- Staniszki J., *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, ISP PAN, Warszawa 1994.
- Suwalski A., *Problemy polskiej prywatyzacji. Ekonomiczno-społeczne uwarunkowania przekształceń własnościowych w latach 1990-1997*, Wydawnictwo AE, Poznań 1998.
- Szmitka S., *Ekonomiczno-społeczne skutki prywatyzacji przedsiębiorstw na przykładzie drogownictwa*, praca doktorska, SGH Warszawa 2007 (niepublikowana).

Źródła internetowe:

- <http://www.biznes.onet.pl/tagi/prywatyzacja> [dostęp 10.06.2013].
- http://portalwiedzy.onet.pl/3_8329_prywatyzacja.haslo.html [dostęp 10.06.2013].

Positive and Negative Aspects of Polish Privatization

Summary: The procedure of privatization is known to the common citizen through the facts he can gather from the mass media. It mainly consists of a piece of “news” commingled with some information about “the crisis”, job cuts and business liquidations. Therefore it is no wonder, that the response to the phenomenon of privatization is generally negative. Privatization however grants our society as a whole as well as the individual the chance to fulfill their business aspirations.

This paper attempts to analyze the various aspects which are part of the assessment of Polish privatization. It is a challenge to decide whether the privatization our economy has experienced is to be evaluated as a positive or negative development process.

Key words: privatization, non- formal privatization, effects of privatization, causes/reasons of privatization; objectives of privatization.