

## **KREOWANIE POLSKIEGO MODELU PRYWATYZACJI**

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena logiki mechanizmów prywatyzacyjnych, składających się na określony model prywatyzacji, w tym szczególnie polskiego modelu prywatyzacji. Należy jednak dodać, iż cechy polskiego modelu prywatyzacji nie są cechami dotyczącymi tylko naszego kraju. Występują one także w modelach prywatyzacji w innych krajach, jednakże w warunkach gospodarki polskiej tworzą całościowy, specyficzny model prywatyzacji. Gospodarka polska, nie mająca żadnego punktu odniesienia w postaci doświadczeń historycznych ani właściwego zaplecza historycznego, skazana była na swojej drodze do kapitalizmu (w początkowym okresie) na posługiwanie się metodą prób i błędów.

**Słowa kluczowe:** model prywatyzacji, prywatyzacja, motywy prywatyzacji, interes ekonomiczny.

### **Wstęp**

W tym roku mijają 24 lata od rozpoczęcia w Polsce procesu prywatyzacji polskiej gospodarki. Daje to podstawę, na różnych etapach tego procesu, do sporządzenia różnorodnych analiz i ocen. Niektóre z nich zawierają wątki bardzo krytyczne, a nawet wręcz dyskredytujące koncepcję i przebieg polskiej prywatyzacji<sup>1</sup>. Z tych względów z trudem przebija się do świadomości społecznej pogląd, że to głównie dzięki przeprowadzonym przemianom własnościowym Polska jest dzisiaj krajem o ustabilizowanej gospodarce rynkowej – członkiem Unii Europejskiej, a przeżywane trudności gospodarcze mają charakter problemów dostosowawczych specyficznych dla krajów postsocjalistycznych, czy też wahań koniunkturalnych typowych dla gospodarki rynkowej<sup>2</sup>. Należy zauważyć, że pogląd ten przy obecnym stadium kryzysu ekonomicznego jest mocno dyskusyjny. Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena logiki mechanizmów prywatyzacyjnych składających się na określony model prywatyzacji, w tym szczególnie polski model prywatyzacji.

Twórcy polskiego modelu prywatyzacji musieli określić od podstaw niemalże wszystkie aspekty działań prywatyzacyjnych, w tym zwłaszcza cele i metody pry-

---

<sup>1</sup> Np.: K. Z. Poznański, *Wielki przekręt. Klęska polskich reform*, Warszawa 2000; A. Prusek, *Prywatyzacja polskiej gospodarki*, Kraków 2005.

<sup>2</sup> J. Czekaj, A. Kowalski, *Polski model gospodarki a rozwój rynku kapitałowego*, [w:] *Raport o przekształceniach własnościowych w 2004 r.*, Warszawa 2005.

watyżacji, jej granice, warunki społecznej akceptacji i partycypacji oraz charakter, przebieg i sekwencję reform z nią związanych.

Prywatyzacja miała sprzyjać zdrowym, rynkowym zasadom gospodarowania, zdobyciu know-how i dokapitalizowaniu firm. W efekcie mieli na tym skorzystać wszyscy podatnicy. Jakie są efekty, zdania na ten temat są podzielone. Przejście od gospodarki centralnie planowanej – w której praktycznie nie występuje własność prywatna – do gospodarki wolnorynkowej musi się jednak odbyć nie tylko w sferze materialnej, ale także mentalnej.

### **Determinanty ekonomiczne, prawne i społeczne przekształceń własnościowych**

Chęć posiadania czegoś na własność to jedna z cech każdego człowieka, która jednak nie zawsze oceniana jest pozytywnie. Wynika to z systemu autonomicznego, w którym człowiek uznaje się za idealnego przedstawiciela. Za najwyższy atrybut systemu autonomicznego przyjmuje się, że działa on we własnym interesie<sup>3</sup>, czyli w pierwszej kolejności chce mieć dla siebie prawo własności do danej rzeczy. Prawo to jest wynikiem bądź procesów wytwórczych, bądź procesów nabycia.

Lester G. Telser tłumaczy, że prawa własności odgrywają zasadniczą rolę w efektywnym gospodarowaniu, nikt bowiem nie chciałby produkować, nie mając gwarancji, że zostanie właścicielem produktu, nikt nie chciałby kupować, jeżeli nie miałby zagwarantowanych praw własności do nabytego produktu<sup>4</sup>. Posiadanie i wykorzystanie danego dobra ściśle wiąże się z pojęciem własności. Samo zdefiniowane pojęcia „własność” jest bardzo trudne<sup>5</sup>.

Cytując za „Nową encyklopedią powszechną” PWN, własność to „najpełniejsza władza użytkowania i dysponowania, jaką można mieć nad rzeczami” (rozumianymi szeroko, od konkretnych przedmiotów fizycznych, takich jak dom, do wytworów intelektu, takich jak utwór literacki czy wzór matematyczny)<sup>6</sup>. Władza ta jest jednak różna zależnie od rodzaju własności, jaki mamy na myśli. Oprócz własności prywatnej mamy także do czynienia z własnością społeczną. Zarówno jednak przedmiot własności prywatnej, jak i przedmioty własności społecznej mogą się zmienić. Historia ludzkości wypracowała różne sposoby zmiany podmiotu własno-

<sup>3</sup> Podstawowe cechy systemu autonomicznego to: zdolność do samosterowania, zdolność do przeciwdziałania utracie zdolności samosterowania, zdolność do utrzymania się w stanie równowagi funkcjonalnej niezależnie od zmian zachodzących w otoczeniu.

<sup>4</sup> A. Noga, *Teoretyczne podstawy przekształceń własnościowych*, [w:] *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990–1997)*, Warszawa 1999, s. 11–12.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: S. Szmítka, *Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 2012, nr 4, s. 123–127.

<sup>6</sup> *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1997, s. 819.

ści społecznej, między innymi zabór mienia z przyczyn ideologiczno-społecznych poprzez nacjonalizację (upaństwowienie), czy z przyczyn ekonomiczno-społecznych przez prywatyzację (reprivatyzację).

Nacjonalizacja dotyczyła przede wszystkim zmiany formy własności prywatnej, której skutki miały związek z większą grupą ludzi, np. dotyczyła własności osobistej<sup>7</sup>.

Pojęcie to często przypisywane jest socjalistycznemu modelowi gospodarowania, ponieważ zasięg i zakres tego zjawiska był w tym modelu najważniejszy. W Polsce nacjonalizacja miała dwa wyraźne okresy różniące się tempem, zakresem i zasięgiem jej przeprowadzania.

1. Pierwszy okres obejmował lata odzyskania niepodległości, tj. okres lat 1918–1939. Podstawową przesłanką upaństwowienia były wówczas uwarunkowania społeczno-ekonomiczne.
2. Drugi okres obejmował lata po drugiej wojnie światowej, tj. lata po 1945 roku, z dużym natężeniem w początkowym okresie.

Dużego tempa i szerokiego zakresu nabrała nacjonalizacja po roku 1945 i była związana ze zmianami społeczno-politycznymi w Polsce. Zakres nacjonalizacji obejmował prawie wszystkie podstawowe gałęzie gospodarki. Przyjęto model funkcjonowania gospodarki oparty na dominacji własności państwowej i spółdzielczej.<sup>8</sup>

Zapoczątkowany w 1989 roku proces transformacji systemowej jest jednym z najbardziej dynamicznych pod względem zakresu, sposobu i charakteru wprowadzonych zmian, jakie wystąpiły w gospodarce polskiej, a na jego przebieg oraz efekty miały wpływ czynniki zarówno o charakterze historycznym jak i przyjęta (i bieżąco korygowana) koncepcja funkcjonowania gospodarki w systemie policentrycznym, w którym miejsce mechanizmu centralnego planowania zastępuje mechanizm rynkowy. Przeprowadzona w trakcie 1989 roku zmiana sił politycznych zapoczątkowała w Polsce proces transformacji systemowej. Różni się on w sposób jakościowy od zmian obejmowanych pojęciem „reformy gospodarcze”, które miały zastosowanie w poprzednim systemie. Transformacja systemu ekonomicznego obejmowała całokształt zmian sfery regulacyjnej w gospodarce związanych z przejściem do nowego typu systemu ekonomicznego<sup>9</sup>.

Gospodarka polska, nie mająca żadnego punktu odniesienia w postaci doświadczeń historycznych ani właściwego zaplecza teoretycznego, skazana była na swej drodze do kapitalizmu na posługiwanie się metodą prób i błędów. W artykule poświęconym kreowaniu polskiego modelu prywatyzacji omówione zostaną dyle-

<sup>7</sup> Przez nacjonalizację w największym skrócie należy rozumieć „przyjęcie przez państwo praw własności ziemi i kapitału na podstawie aktu prawnego”. Może być przeprowadzona z pełnym odszkodowaniem, częściowym lub bez odszkodowania, *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1997, s. 364.

<sup>8</sup> Szerzej na temat gospodarki centralnie planowanej: P. Bożyk, *24 kraje Europy środkowej i wschodniej. Transformacja*, Warszawa 1999.

<sup>9</sup> M. G. Woźniak, *Ekonomiczne problemy krajów postsocjalistycznych*, cz. II, Kraków 1995.

maty, z którymi się ta gospodarka zmagala. Dotyczyły one podstawowych kwestii: motywów, celów, tempa oraz sekwencji działań, a także zastosowanych wyróżników. W analizie procesu transformacji systemowej należy zwrócić uwagę na istotny jego element, a mianowicie zmiany prawno-instytucjonalne. Wraz ze zmianą w 1989 roku systemu politycznego w Polsce rozpoczął się proces przygotowania zmian podstawowych aktów prawnych odnoszących się do sfery gospodarki.

Unikatowość procesu transformacji gospodarki polskiej wynikająca z wyjątkowej skali, tempa i głębokości przemian (kreowanie polskiego modelu prywatyzacji) dla pogłębienia analizy tego zagadnienia skłania do rozpoczęcia rozważań od omówienia determinantów związanych z tym zakresem. Trzeba jednak podkreślić, że w tym samym czasie przed tym problemem stanęły inne kraje postsocjalistyczne, w których w porównaniu z Polską sytuacja była raczej trudniejsza. Zakres działania mechanizmu rynkowego w tych krajach był mniejszy z uwagi na mniejszy zakres drobnej prywatnej działalności wytwórczej i kolektywizowane rolnictwo.

Należy zacząć od tego, że skala oczekiwań związanych z prywatyzacją jest zasadniczo odmienna w krajach kapitalistycznych o ugruntowanej gospodarce rynkowej. Sektor państwowy stanowiący kilka procent całości gospodarki, działa w otoczeniu rynkowym. Zatrudnienie w tym sektorze jest jedynie niewielkim odsetkiem ogółu zatrudnionych. W byłych krajach postkomunistycznych wielkość tego zjawiska jest całkiem inna. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy środkowej i wschodniej, rozmiar zamierzonych działań prywatyzacyjnych spowodowany wielkością sektora państwowego i liczbą przedsiębiorstw państwowych tworzył precedens światowy. W ograniczonym więc tylko zakresie można było korzystać z doświadczeń prywatyzacyjnych innych państw.

Przeszkodą mającą główne znaczenie był charakter struktury gospodarki cechującej się prymatem własności państwowej przedsiębiorstw. W sektorze tym wytwarzano większość produktu narodowego – 82% wartości dodanej i zatrudniano 72% siły roboczej (w 1985 r.)<sup>10</sup>. Liczba przedsiębiorstw państwowych narzucała problem kryterium wyboru kolejności ich prywatyzacji. Ukierunkowanie działań prywatyzacyjnych na przedsiębiorstwa o dobrej sytuacji ekonomicznej było niezbędne dla kreacji wiarygodnego rynku kapitałowego (wykorzystanie oferty publicznej) oraz umożliwiało zwiększenie wpływów państwa z prywatyzacji. Jednak pozostawienie w gestii państwa przedsiębiorstw słabszych mogło powodować narastanie recesji w gospodarce narodowej i w efekcie prowadzić do ujemnego bilansu efektów prywatyzacyjnych.

---

<sup>10</sup> Wartość dodana w Czechosłowacji – 97% (w 1986 r.), w NRD – 97% (w 1982 r.), na Węgrzech – 65% (w 1984 r.); zatrudnienie: NRD – 94% siły roboczej, Węgry – 70%. Dla porównania sektor przedsiębiorstw państwowych w krajach Europy zachodniej wytwarzał około 10% wartości dodanej, a zatrudnienie w nim wynosiło od 20% ogółu zatrudnionych w Wielkiej Brytanii do 8% w Niemczech i Holandii – [za:] E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992.

Dodatkowym utrudnieniem urynkwienia gospodarki przez prywatyzację było to, że mimo kilkudziesięciu przedsiębiorstw, struktura gospodarcza zdominowana była przez kilkadziesiąt monopolistycznych kombinatów wymagających restrukturyzacji. Aby więc mogła powstać gospodarka wolnokonkurencyjna, należało przeprowadzić demonopolizację w drodze podziału dotychczasowych monopolii, usunąć bariery rozbudowy konkurencyjnego sektora prywatnego oraz dopuścić zagraniczną konkurencję. Zdemonopolizowanie gospodarki miało pośrednio wzmocnić demonopolizację systemu politycznego, w którym demokratyczna rywalizacja o przejściowy przywilej sprawowania rządów w państwie zastąpiła dotychczasowy monopartyjny system sprawowania władzy. Wprowadzenie warunków sprzyjających liberalnej wolności gospodarczej pozostawało więc w zwrotnej relacji z wolnością polityczną, rodzącą się dzięki demokratyzowaniu państwa i demontowaniu dotychczasowego dyktatorskiego systemu władzy<sup>11</sup>.

Przystępując do przekształceń własnościowych należało stworzyć zasady przechodzenia praw własności z gestii państwa do prywatnych właścicieli oraz uregulować kwestie związane z publicznym obrotem praw własności na tworzącym się dopiero rynku papierów wartościowych. Liczba przedsiębiorstw państwowych wymagała przyjęcia rozwiązań legislacyjnych umożliwiających stworzenie pewnych typowych rozwiązań, możliwych do zastosowania w wielu jednostkowych przekształceniach. Przede wszystkim, w odróżnieniu na przykład od przedsiębiorstw państwowych prywatyzowanych w Wielkiej Brytanii, przedsiębiorstwa polskie nie miały cech charakterystycznych dla spółek akcyjnych i w ramach tworzenia podstaw prawnych transformacji należało najpierw ustalić zasady ich korporatyzacji.

Nie bez znaczenia był też problem praw majątkowych, wynikający z często nieuregulowanej kwestii stosunków prawnowłasnościowych dotyczących poszczególnych składników mienia państwowego. Zagadnienie to spowodowała wieloletnia praktyka socjalistycznego państwa zakładająca docelowo pełne upaństwowienie własności. Dla dotychczas zarządzających tym mieniem znaczenie problemu było marginalne, gdyż zakładali, że w przyszłości będzie tylko jeden właściciel – państwo. Rozpoczęte wraz z transformacją ustrojową tzw. uwłaszczenie przedsiębiorstw, polegające na przyporządkowywaniu poszczególnych składników mienia prawnie określonym podmiotom gospodarczym, budziło wiele problemów przez obowiązek zdobywania w procedurach administracyjnych potwierdzeń słuszności nabytych praw. Mimo podporządkowania regułom kodeksu cywilnego własność Skarbu Państwa nie mogła doczekać się uregulowania ustawowego, które wyjaśniłoby wszystkie kwestie<sup>12</sup>. Fakt, że w tym samym czasie dokonywał się proces przekształceń własnościowych i budowania demokratycznego systemu politycznego

<sup>11</sup> Zob.: G. Yarrow, *Prywatyzacja w procesie przekształceń własnościowych*, [w:] *Transformacja systemu gospodarczego w krajach Europy środkowo-wschodniej*, [red.] J. Czekaj, Warszawa 1993.

<sup>12</sup> Dylematy związane z tą kwestią przedstawił C. Kosikowski, *W poszukiwaniu koncepcji Skarbu Państwa*, „Państwo i Prawo”, Warszawa 1992, nr 12.

spowodował, że problem prywatyzacji stał się polem walki w kolejnych kampaniach wyborczych. Po początkowym uznaniu przez większość partii konieczności denacjonalizacji, z biegiem czasu hasła dewaluujące jej sens ekonomiczny oraz kwestionujące jej osiągnięcia okazały się stałym składnikiem programów wielu ugrupowań usiłujących dotrzeć do szerszej grupy potencjalnych wyborców, rozczarowanych efektami reform. Nie wszystkie partie głosiły jednak taki program. Przy takich okazjach podnoszono i wciąż podnosi się kilka kwestii antyprywatyzacyjnych<sup>13</sup>.

Pierwszą z nich jest kwestia dochodów z prywatyzacji. Gdy prywatyzacja przedstawiana jest jako panaceum na wszystkie „choroby” gospodarki, wtedy oczekuje się, że wpływy z przekształceń własnościowych pokryją zobowiązania budżetu państwa związane z zadłużeniem zewnętrznym i wewnętrznym oraz umożliwią działania rozwojowe i modernizacyjne. Nierealistyczne oczekiwania, liczące na napływ kapitału towarzyszący olbrzymiemu zainteresowaniu inwestorów, spotkały się z zawodem – wpływy z prywatyzacji były znacznie niższe od początkowo planowanych, chociaż nie zawsze tak było. Były okresy, gdy planowane dochody z prywatyzacji były bliskie realizacji. Szacując wstępnie wartość prywatyzowanych przedsiębiorstw nie zawsze brano pod uwagę ich skomplikowaną sytuację, związaną z obciążeniem majątkiem nieprodukcyjnym, z zadłużeniem itd. W efekcie spory w zakresie wyceny przedsiębiorstw były często traktowane przez opinię społeczną jako zamierzone zaniżanie wartości przekazywanego majątku, a w niektórych wypadkach wręcz jako „wyprzedaż za bezcen”.

Drugim zagadnieniem w społeczno-politycznych przetargach dotyczących procesu prywatyzacji był i jest problem zaangażowania kapitału zagranicznego, ważnego dla sfinansowania rozwoju w warunkach zbyt skromnych zasobów rodzimego kapitału. Obecność kapitału zagranicznego spotykała się niejednokrotnie ze sprzeciwem części społeczeństwa obawiającej się „wyprzedaży majątku narodowego w obce ręce”. Opinie takie pojawiały się wcześniej, jednak ich nasilenie nastąpiło w trakcie przygotowywania programu NFI, wobec którego jednym z podstawowych zarzutów było umożliwienie zagranicznym firmom zarządzającym przejęcia kontroli nad ważnymi przedsiębiorstwami. Problem ten niewątpliwie zaogniał się w miarę postępu prywatyzacji branż uznanych za strategiczne<sup>14</sup>.

Kolejne zagadnienie natury społecznej – związane z prywatyzacją – to podnoszone kwestie preferencyjnego udziału obywateli w transferze majątku państwa, zwane potocznie powszechnym uwłaszczeniem. Genezy problemu należy szukać w ugruntowanym w poprzednim systemie utożsamieniu własności państwowej z własnością społeczną czy wspólnotową, co w konsekwencji powodowało roszczenia do majątku państwowego. Równoległe do powszechnego, nieegalitarnego uczestnictwa obywateli w prywatyzacji rozwijał się wątek postulujący zapewnie-

<sup>13</sup> Zob.: J. Winiecki, *Mity polskiej prywatyzacji*, „Przegląd Polityczny” 1993, numer specjalny.

<sup>14</sup> Przykładem może tu być opinia A. Zawislaka przedstawiona w wywiadzie: *Mam prawo wątpić*, „Gazeta Bankowa” 1997, nr 35.

nie szczególnych warunków dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Sprzyjało temu silnie rozwinięte lobby pracownicze istniejące w ramach ruchu związkowego i tradycji samorządu pracowniczego. Przedsiębiorstwa państwowe zapewniały pracownikom poczucie bezpieczeństwa. Nowe możliwości i szanse niesione przez przekształcenia przynosiły równocześnie wiele zagrożeń, zmuszały do większej aktywności, zdobywania nowej wiedzy, także w ramach samokształcenia, prowadzenia rachunku ekonomicznego na każdym stanowisku. Redukcje zatrudnienia, zwiększona odpowiedzialność osobista, konieczność samodoskonalenia to tylko niektóre z nowych wyzwań towarzyszących przemianom, budzących stresy i frustracje, poczucie indywidualnego zagrożenia.

### **Przesłanki – motywy prywatyzacji. Próba zdefiniowania interesu ekonomicznego**

W pojmowanej szeroko analizie procesu prywatyzacji wyróżnić można wiele jej przesłanek. W większości mają one charakter ekonomiczny, niemniej silne jest również oddziaływanie uwarunkowań społeczno-politycznych. Przesłanki prywatyzacji mają ponadto częsty i znaczący wpływ na jej metody, a do najważniejszych przesłanek można zaliczyć<sup>15</sup>:

- wzmocnienie pozycji rządu (poprzez np. zwiększenie wpływów budżetowych),
- uruchomienie sił rynkowych (np. sama prywatyzacja nie oznacza równoczesnej poprawy funkcjonowania przedsiębiorstwa, konieczne w tym względzie jest istnienie konkurencji),
- rozwój rynku kapitałowego (np. w prywatyzacji kapitałowej rozwój rynku kapitałowego i prywatyzacje tą metodą są wzajemnie ze sobą powiązane),
- rozszerzenie idei powszechnego akcjonariatu (np. poprzez prywatyzację masową, niekapitałową, wpływającą na upowszechnienie prawa własności, jego atrybutów i wynikających z nich zasad),
- ograniczenie roli związków zawodowych (np. była to pierwotna przesłanka prywatyzacji w Wielkiej Brytanii).

Do przesłanek prywatyzacji należy również zaliczyć udział sektora publicznego w gospodarce i wynikające z tego konsekwencje, politykę państwa prowadzoną w stosunku do przedsiębiorstw sektora państwowego (np. silne ograniczenia autonomii przedsiębiorstw wznagają dążenia prywatyzacyjne) czy deficytowość sektora publicznego<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> S. T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Warszawa 1997.

<sup>16</sup> E. Brozi, *Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Łódź 1993.

Przesłanki, cele, motywy prywatyzacji ściśle się ze sobą wiążą. I tak, cele prywatyzacji wynikają z dwóch przesłanek, a mianowicie:

- jest to skutek dawnych decyzji politycznych,
- zwiększenie efektywności gospodarowania przedsiębiorstw.

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, która z powyższych przesłanek miała dominujące znaczenie dla procesów prywatyzacyjnych. W warunkach Polski te dwie przesłanki wzajemnie nakładają się na siebie. Następstwa wcześniejszych decyzji zmian własności na dominującą własność państwową były przyczynkiem wadliwego systemu funkcjonowania gospodarki: braku konkurencji, ograniczenia samodzielności do podejmowania decyzji kierowniczych w przedsiębiorstwach czy braku odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Niektórzy autorzy, znawcy tego problemu twierdzą, że w krajach o ugruntowanych gospodarkach rynkowych przesłankami przyśpieszania prywatyzacji były:

- chęć uzyskania gotówki,
- globalizacja rynków kapitałowych<sup>17</sup>.

W pewnych wypadkach chodzi o zwiększenie dochodów do budżetu poprzez zwiększenie deficytu budżetowego lub poprawę sprawności gospodarki, a w innych jest to obiektywna konieczność poszukiwania obszarów o korzystniejszej stopie zwrotu<sup>18</sup>.

W dziedzinach prywatyzacji przedsiębiorstw zawartych jest kilka ważnych motywów:

- pragmatyczny,
- ideologiczny,
- populistyczny.

Motywywem pragmatycznym jest poprawa jakości rządzenia. Dla liberałów ważne jest samo zmniejszenie wpływu rządu i zmniejszenie zagrożenia dla demokracji. Ekonomiści dążą do osiągnięcia większych korzyści przez obciążenie firm prywatnych wydatkami ponoszonymi dotychczas przez państwo. Wreszcie motywem populistycznym jest dążenie do podniesienia poziomu życia społeczeństwa poprzez zapewnienie większych możliwości zaspokajania jego potrzeb przy jednoczesnym ograniczeniu jego potrzeb przy jednoczesnym ograniczeniu biurokracji<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> S. T. Surdykowska, dz. cyt., s. 14

<sup>18</sup> A. Dowżycki, H. Sobolewski, W. Tłuchowski, *Restrukturyzacja. Prywatyzacja i wycena przedsiębiorstw*, Poznań 2004.

<sup>19</sup> A. Prusek, *Prywatyzacja polskiej gospodarki. Cele, programy i ocena jej rezultatów*, Kraków 2005.



Tabela 1. Zestawienie motywów prywatyzacji i związanych z nimi celów.

Motywy	Cele	Uzasadnienie
Polityczne	Budowa systemu rynkowego.	System rynkowy zmniejsza rolę państwa w gospodarce przez zmniejszenie sektora publicznego i wydatków rządowych, w tym likwidację dotacji dla przedsiębiorstw państwowych. Rynek stwarza podstawy demokracji.
Ideologiczne	Zmniejszanie wpływu rządu.	Decyzje rządu uwarunkowane politycznie są z natury mniej godne zaufania niż rozstrzygnięcia wolnego rynku.
Ekonomiczne	Więcej prywatnego biznesu. Efektywność, rozwój, konkurencyjność.	Przedsiębiorstwa i majątek państwa mogą być lepiej wykorzystywane po przesunięciu ich do sektora prywatnego. System rynkowy wymusza: - wzrost efektywności przedsiębiorstw, - przyciąganie nowych inwestycji, - zwiększenie konkurencyjności na rynku. Prywatyzacja zwiększa dochody budżetowe ze sprzedaży przedsiębiorstw. Urynkowienie gospodarki przyciąga inwestycje zagraniczne oraz umożliwia budowę rynku kapitałowego.
Pragmatyczne	Skuteczniejsze zarządzanie	Prywatyzacja wpływa na większą efektywność gospodarki, jest narzędziem poprawy skuteczności i efektywności zarządzania.
Spoleczne	Wyższy poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Nowa struktura społeczna.	Gospodarka rynkowa podnosi jakość dóbr i usług oraz zwiększa wrażliwość gospodarki na decyzje konsumentów. System rynkowy zwiększa grupy właścicieli zasobów gospodarczych i tworzy klasy średnie, najbardziej dynamiczne. Prywatyzacja stwarza warunki do rozwoju akcjonariatu pracowniczego oraz osłabienia prerogatyw funkcji związków zawodowych.
Populistyczne	Lepsze społeczeństwo.	Ludzie powinni mieć większy zakres świadczeń społecznych, ukształtować poczucie wspólnoty oraz prawo do określania, co jest im potrzebne.

Źródło: A. Prusek, *Prywatyzacja polskiej gospodarki. Cele, programy i ocena jej rezultatów*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005, s. 14.

Z motywami prywatyzacji wiąże się też ściśle pojęcie interesu ekonomicznego. Już klasyki ekonomii, m.in. Adam Smith zauważyli, że działalność gospodarcza jest prowadzona w celu realizacji interesów. Twórca instytucjonalizmu Thorstein Veblen miał podobne zdanie – zwracając szczególną uwagę na przyczyny zmian instytucji ekonomicznych<sup>20</sup>. W teorii ekonomii kryterium „interesu” ma różne konotacje i wiele

<sup>20</sup> T. Veblen, *Teoria klasy próżniaczej*, Warszawa 1971.

określeń, często też pojęcie to jest przyjmowane z innych nauk – głównie socjologii i nauk o polityce<sup>21</sup>.

Aby interesy ekonomiczne mogły motywować ludzi do określonej działalności gospodarczej, musi istnieć określony związek między interesami a potrzebami człowieka. Zaspokojenie potrzeb to swoistego rodzaju korzyść, stanowiąca ogólny motyw interesu.

Interesy ekonomiczne wyrażając konieczność zaspokojenia współzależnych z nimi potrzeb są jednocześnie formą przejawiania się stosunków własnościowych. Potrzeby określają materialną treść interesów ekonomicznych, formy zaś przejawiania się interesów zależą od systemu stosunków własnościowych<sup>22</sup>.

Jak słusznie stwierdza Jadwiga Staniszkis, niezbędnym warunkiem przejawiania się interesów w sferze produkcji jest wydzielenie udziałów we własności<sup>23</sup>. Z kolei według Wiesławy Kozek interesy ekonomiczne wiążą się z określonymi korzyściami lub żądaniami korzyści danych jednostek i grup<sup>24</sup>. Społeczeństwo najsilniej różnią stosunki własności.

Z tego też powodu procesy prywatyzacji są podstawowym czynnikiem kształtowania interesów grupowych<sup>25</sup>. Prywatyzacja wpływa też na charakter i zróżnicowanie interesów jednostkowych. Stanowi również istotną płaszczyznę określenia treści interesu publicznego.

Jak pisze cytowana powyżej Wiesława Kozek, „podmiotem interesu może być jednostka, grupa społeczna i globalne społeczeństwo. Ocena realizacji interesu odbywa się właśnie w tych wymiarach, tj. po pierwsze interesu jednostkowego (wymiar „ja”); po drugie interesu grupowego (wymiar „my” i wymiar „oni”); i po trzecie interesu globalnego (wymiar narodu, państwa, interes publiczny)”<sup>26</sup>.

Kończąc rozważania na temat przesłanek i motywów prywatyzacji, a także interesu ekonomicznego należy przypomnieć, że interpretacje tych sformułowań można znaleźć w klasycznej teorii ekonomii, gdzie przez pojęcie interesu rozumiano egoistyczną własność natury ludzkiej w myśl lansowanej koncepcji homo oeconomicus. Zgodnie z tą koncepcją sformułowaną przez Johna Stuarta Milla „Jednostka dążąca do bogactwa kieruje się uniwersalną zasadą psychologiczną, woli zawsze większą korzyść od mniejszej, przy czym stara się osiągnąć maksymalne efekty przy minimalnym wysiłku”<sup>27</sup>. We współczesnych nurtach neoliberalnych interesy ekonomiczne przedstawia się jako przeplatanie motywów – celów z mo-

<sup>21</sup> Z. Staniek, *Interes ogólny a prywatyzacja*, Warszawa 1997.

<sup>22</sup> Tamże, s. 65.

<sup>23</sup> J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 1989.

<sup>24</sup> W. Kozek, *Reformy gospodarcze a społeczeństwo polskie*, Warszawa 1988.

<sup>25</sup> P. Frączak, *Prywatyzacja jako obszar walki interesów*, [w:] *Studia nad system reprezentacji interesów*, t. 2, *Od socjalistycznego korporacjonalizmu do...?*, [red.] J. Hausner i in., Warszawa 1994.

<sup>26</sup> W. Kozek, dz. cyt., s. 54.

<sup>27</sup> J. Górski, W. Sierpiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870-1950*, wyd. 2, Warszawa 1975.

tywami, środkami w ujęciu indywidualnym. Takie ujmowanie interesu prowadzić może do zrozumienia interesów ekonomicznych jako zmieniającego się układu.

### Omówienie metod i technik prywatyzacji

Wymienione w opisie form prywatyzacji szczegółowe sposoby ich realizacji stanowią zbiór metod prywatyzacji pogrupowanych według różnych kryteriów kwalifikacyjnych.

1. Metoda prywatyzacji za pomocą sprzedaży zgodnie z kryterium podmiotowym:
  - sprzedaż pośrednia na rynku giełdowym,
  - sprzedaż bezpośrednia kierownictwu i pracownikom,
  - sprzedaż bezpośrednia grupie interesantów,
  - sprzedaż bezpośrednia pojedynczemu nabywcy.

Wyżej wymienione metody mogą występować w postaci mieszanej – wykorzystanie kilku metod jednocześnie w prywatyzacji jednego przedsiębiorstwa.

2. Metody prywatyzacji za pomocą bezpłatnego przekazania:
  - bezpłatne przekazanie pracownikom (lub ich funduszom emerytalnym),
  - bezpłatne przekazanie użytkownikom (konsumentom),
  - bezpłatne przekazanie społeczeństwu (pierwotny właściciel – reprivatyzacja).

W celu analizy metod prywatyzacji zastosowanych w prywatyzacji polskiej gospodarki, należy wyróżnić te spośród metod stosowanych często w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, które stanowią pewien ich zbiór podstawowy (ich zestawienie przedstawia rysunek 1).

Do takich metod zaliczać można:

- wolną sprzedaż akcji,
- prywatną sprzedaż akcji,
- sprzedaż majątku lub jego części (filii),
- podział i reorganizacja części składowej przedsiębiorstwa,
- nowe, prywatne inwestycje w przedsiębiorstwach państwowych (wspomagająca emisja akcji),
- wykup przedsiębiorstwa przez jego zarząd i pracowników,
- oddanie w użytkowanie.

Wymienione metody odnoszą się tak do całości przedsiębiorstwa, jak i do jego części – rozumianych głównie jako „części zorganizowane, a nie tylko majątek trwały”<sup>28</sup>.

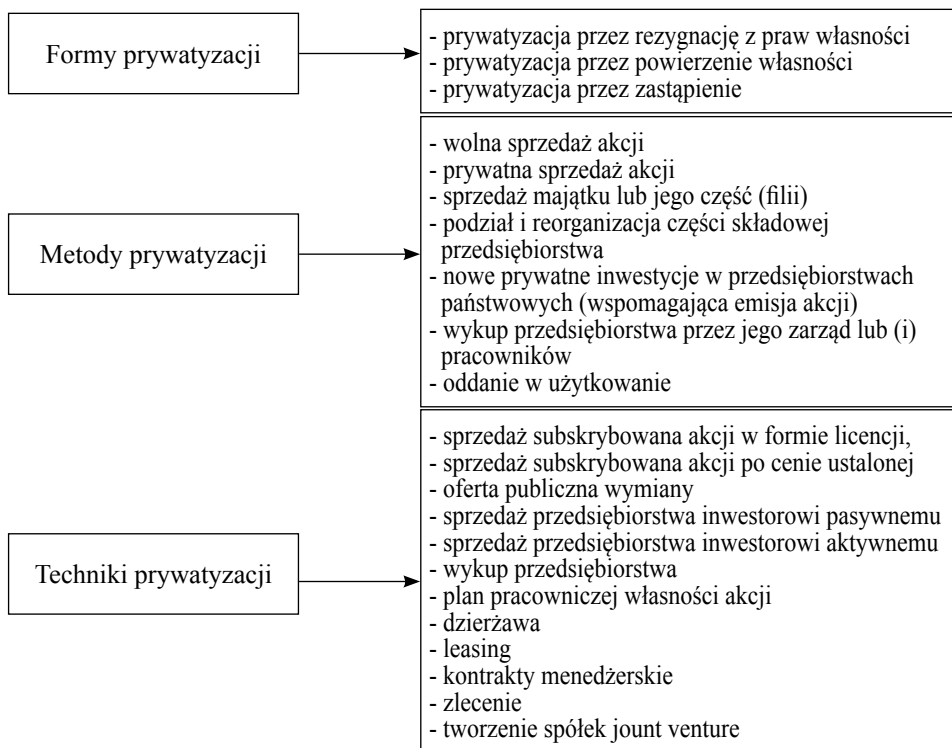
W ramach poszczególnych metod prywatyzacji wyróżnia się techniki szczegółowe, które są zaliczane do operacyjnych instrumentów prywatyzacji.

Poza technikami prywatyzacji, do instrumentów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zalicza się:

<sup>28</sup> G. Mędza, *Cele, motywy i procesy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w świecie w latach osiemdziesiątych*, Warszawa 1989.

- instrumenty finansowe (kredyt państwowy, kredyty bankowe i pożyczki, papiery wartościowe i udziały, rabaty i premie),
- formuły regulacyjno-podatkowe,
- bony prywatyzacyjne.

Rysunek 1. Podstawowe formy, metody i techniki prywatyzacji przedsiębiorstw



Źródło: E. Brozi, *Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Łódź 1993, s. 75-123.

Najczęściej stosowanymi technikami prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych są:

- sprzedaż subskrybowana akcji w formie licencji,
- sprzedaż subskrybowana akcji po cenie ustalonej,
- oferta publiczna wymiany,
- sprzedaż przedsiębiorstwa inwestorowi pasywnemu,
- sprzedaż przedsiębiorstwa inwestorowi aktywnemu,
- wykup przedsiębiorstwa,
- plan pracowniczej własności akcji,
- dzierżawa,
- leasing,

- kontrakty menedżerskie,
- zlecenie,
- tworzenie spółek joint venture.

Biorąc powyższe uwarunkowania pod uwagę w Polsce w 1989 roku nakreślono podstawowe kierunki przewidzianych zmian struktury własnościowej gospodarki, czyli prywatyzacji w szerokim ujęciu:

- przekazanie w sposób odpłatny lub nieodpłatny majątku przedsiębiorstwa państwowego osobom prywatnym (fizycznym i prawnym),
- zwrot majątku przejętego przez państwo osobom prywatnym,
- przekazanie majątku państwowego samorządom terytorialnym<sup>29</sup>,
- tworzenie warunków autonomicznego rozwoju sektora prywatnego.

Przyjmując za punkt wyjścia kierunki wyróżnione w ramach procesu zmiany struktury własnościowej gospodarki, można sformułować w odniesieniu do zasad realizowanej zmiany własności z państwowej na prywatną podstawowe jej koncepcje – metody<sup>30</sup>:

- Metoda komercyjna:

Podstawą jej jest przyjęcie założenia, że państwo jest jedynym właścicielem przedsiębiorstwa państwowego, a jego przekazanie osobom prywatnym następuje w drodze sprzedaży, wniesienia do spółki lub leasingu – oddania do odpłatnego korzystania mienia Skarbu Państwa w drodze umowy z przeniesieniem prawa własności po uregulowaniu zobowiązań. Możliwe jest przy tym realizowanie drogi bezpośredniej lub pośredniej, a przedmiotem w tym względzie jest całe przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część.

- Koncepcja uwłaszczeniowa:

Zakłada nieodpłatne przekazanie przedsiębiorstw dotychczasowym użytkownikom tj. pracownikom, kadry zarządzającej czy samorządom terytorialnym. Jej rozwinięciem jest koncepcja powszechnego rozdawnictwa. Można wyróżnić: prywatyzację kapitałową i bezkapitałową (prywatyzacja masowa).

- Metoda reprivatyzacyjna:

Oddanie majątku (w naturze, pieniądzu lub bonach prywatyzacyjnych) – także przedsiębiorstw – przyjętego wcześniej przez państwo w drodze nacjonalizacji bez odszkodowania.

Obecnie, pod koniec 2013 roku analizując potrzebę kontynuowania procesów prywatyzacji należy mieć na uwadze trzy aspekty. Po pierwsze – skuteczne prowadzenie procesów prywatyzacji jest niezbędne dla zakończenia transformacji gospodarczej naszego kraju. Po drugie – stanowi szansę na utrzymanie wzrostu gospodarczego oraz poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki. Po trzecie zaś –

<sup>29</sup> W tym wypadku następuje zmiana własności w obrębie sektora publicznego z własności państwowej na własność komunalną.

<sup>30</sup> M. Breitkopt, M. Górski, D. Jaszczynski, *Prywatyzacja w Polsce*, „Polityka Ekonomiczna i Społeczna” 1991, nr 3.

pozyskanie inwestora dla spółek stwarza podstawę ich modernizacji i rozwoju, m.in. poprzez dostęp do know-how, pozyskanie środków finansowych na inwestycje czy zapewnienie synergii między podmiotami.

Celem prowadzonych działań prywatyzacyjnych jest przede wszystkim:

- modernizacja podmiotów gospodarczych,
- podniesienie ich innowacyjności i konkurencyjności,
- zwiększenie efektywności działania,
- podporządkowanie struktury właścicielskiej w gospodarce,
- konsekwentne ograniczanie roli państwa w tych obszarach, w których nie jest konieczne sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez organy administracji publicznej.

Przekształcenia własnościowe prowadzone będą poprzez prywatyzację branżową oraz giełdową, procesy komunalizacji, a także wniesienia akcji/udziałów Skarbu Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego innych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa. Na kształt polityki prywatyzacyjnej wpływ będzie miało również rozpoczęcie realizacji Programu „Inwestycje Polskie”, którego głównym założeniem jest utworzenie narzędzia wykorzystującego potencjał aktywów Skarbu Państwa, a tym samym mogącego współrealizować duże projekty infrastrukturalne<sup>31</sup>.

## Podsumowanie

Prywatyzacja gospodarki polskiej charakteryzuje się pewnymi specyficznymi cechami, które pozwalają na wyróżnienie polskiego modelu prywatyzacji<sup>32</sup>. Należy jednak dodać, iż cechy polskiego modelu prywatyzacji nie są cechami dotyczącymi tylko naszego kraju. Występują one także w modelach prywatyzacji w innych krajach, jednakże w warunkach gospodarki polskiej tworzą całościowy, specyficzny model prywatyzacji.

Po pierwsze, głównymi cechami polskiego modelu są:

- wielość metod, form oraz ścieżek i programów prywatyzacyjnych;
- decydujący wpływ załóg przedsiębiorstw na przebieg procesów prywatyzacji;
- uznanie prywatyzacji za proces prowadzący do realnych zmian ekonomicznych w przedsiębiorstwie poprzez restrukturyzację finansową, organizacyjną, techniczną;

---

<sup>31</sup> *Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2014 r.*, MSP, Warszawa, wrzesień 2013 r., s. 3-5.

<sup>32</sup> Model prywatyzacji pojmowany jest tu w szerokim znaczeniu, które obejmuje w zasadzie całość przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych oraz powstawanie nowych podmiotów prywatnych (prywatyzacja założycielska).

- dążenie do zapewnienia udziału inwestora strategicznego w projektach prywatyzacyjnych;
- powiązanie procesów prywatyzacji z realizacją ważnych celów ekonomicznych i społecznych;
- traktowanie wpływów budżetowych jako jednego z istotnych celów prywatyzacji.

Zgodnie z opinią Piotra Kozarzewskiego, polska prywatyzacja odznacza się wyższą jakością niż prywatyzacja w porównywalnych krajach, jest jednak wolniejsza<sup>33</sup>.

Po drugie, jedną z ważniejszych cech polskiego modelu prywatyzacji, szczególnie istotną z punktu widzenia przedmiotu tego artykułu, jest powiązanie prywatyzacji z rozwojem rynku kapitałowego. Według założeń twórców polskiego modelu prywatyzacji, rynek kapitałowy (zwłaszcza zaś dokonywana na tym rynku sprzedaż przedsiębiorstw w formie oferty publicznej) miał być podstawowym narzędziem prywatyzacji. Jakkolwiek w praktyce liczba przedsiębiorstw sprywatyzowanych w ten sposób stanowi niewielki odsetek ogólnej liczby przedsiębiorstw poddanych procesowi przekształceń własnościowych (22,8% w 2004 roku), to rynek kapitałowy stał się ważnym elementem tworzącego się systemu rynkowego<sup>34</sup>. Rozpatrując związek pomiędzy prywatyzacją a rynkiem kapitałowym w Polsce, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- prywatyzacja pierwszych przedsiębiorstw umożliwiła uruchomienie podstawowych instytucji rynku kapitałowego (giełdy, depozytu papierów wartościowych, biur maklerskich) oraz determinowała jego rozwój w kolejnych latach, dostarczając akcji nowych spółek do obrotu publicznego,
- prywatyzacja kapitałowa charakteryzowała się wysoką jakością projektów prywatyzacyjnych, co wpływa także na jakość innych programów, zwiększając stopień społecznej akceptacji całego procesu przekształceń własnościowych – takie założenia wynikały z deklaracji autorów naszej prywatyzacji,
- rynek kapitałowy, a zwłaszcza ceny akcji notowanych na tym rynku, umożliwiły oparcie wyceny prywatyzowanych przedsiębiorstw na coraz bardziej zobiektywizowanych podstawach, co przyczyniło się do optymalizacji wpływów z prywatyzacji,
- rozwój rynku kapitałowego umożliwił wdrożenie programu powszechnej prywatyzacji (programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych), do obsługi którego konieczne było istnienie sprawnego mechanizmu dystrybucji i dematerializacji świadectw udziałowych oraz ich zamiany na akcje NFI, a także zorganizowanie obrotu tymi walorami. Oczywiście należy tu pamiętać o krytyce społecznej i innych zarzutach wysuwanych wobec tego programu,
- rynek kapitałowy tworzy niezbędne warunki do wdrożenia innych programów i inicjatyw prywatyzacyjnych (jak rekompensaty dla emerytów i ren-

<sup>33</sup> P. Kozarzewski, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2006 r., s. 199–263.

<sup>34</sup> Raport o przekształceniach własnościowych w 2004 r., MSP, Warszawa 2005, s. 11.

cistów oraz pracowników sfery budżetowej, wsparcie reformy systemu emerytalnego, bankowe postępowania ugodowe, regionalne fundusze inwestycyjne).

Po trzecie, jednym z najważniejszych filarów polskiego modelu prywatyzacji są bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Wynika to m.in. z braku kapitału rodzimego i dużego zadłużenia zewnętrznego. W szczególności inwestycje te wywołują niezbędne procesy restrukturyzacyjne i dostosowawcze. Dotychczasowy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych stawia Polskę na pierwszym miejscu wśród krajów przeprowadzających transformację systemową. Niekorzystna jest jednak struktura branżowa i regionalna tych inwestycji, względnie słabe jest bowiem zaangażowanie inwestorów zagranicznych w dziedziny o wysokiej technologii, a także w prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw, oraz w regionach o wysokim bezrobociu.

### Literatura

- Brozi E., *Drugi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1993.
- Czekaj J., Kowalski A., *Polski model prywatyzacji a rozwój rynku kapitałowego*, [w:] *Raport o przekształceniach własnościowych w 2004 r.*, Warszawa 2005.
- Dowżycki A., Sobolewski H., Tłuchowski W., *Restrukturyzacja, prywatyzacja i wycena przedsiębiorstw*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004.
- Kosikowski C., *W poszukiwaniu koncepcji Skarbu Państwa*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12.
- Kozarzewski P., *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Noga A., *Teoretyczne podstawy przekształceń własnościowych*, [w:] *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990–1997)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1999.
- Prusek A., *Prywatyzacja polskiej gospodarki. Cele, programy i ocena jej rezultatów*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005.
- Staniek Z., *Interes ogólny a prywatyzacja, Kolegium Zarządzania i Finansów SGH*, [w:] *Studia i prace*, Warszawa 1997.
- Stryjek J., *Polski model prywatyzacji*, [w:] *Kto wygra na prywatyzacji. Historyczne, ekonomiczne i społeczne aspekty przekształceń własnościowych*, MSP Fundacja „Fundusz Pomocy Studentom”, Warszawa 2010.
- Surdykowska S. T., *Prywatyzacja*, WN PWN, Warszawa 1997.
- Szmitka S., *Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną*, „Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne” 2012, nr 4.
- Woźniak M. G., *Ekonomiczne problemy krajów postsocjalistycznych*, cz. II, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 1995.
- Yarrow G., *Prywatyzacja w procesie przekształceń własnościowych*, [w:] *Transformacja systemu gospodarczego w krajach Europy środkowo-wschodniej*, [red.] J. Czekaj, WN PWN, Warszawa 1993.



### **Working out the Polish Privatization Model**

**Summary:** This publication assesses to analyze and evaluate the logic of the mechanisms of privatization constituting the respective privatization models, in particular the Polish one. It should be noted, however, that the characteristics of the Polish privatization model are no peculiarities restricted to our country alone. They can be found in the privatization models of other countries as well. In the framework of the economic entity of the Polish economy however, they constitute a homogenous and peculiar privatization model. The Polish economy, as it had neither historical experience to draw on nor any point of reference to rely on, had (in its initial phase) only the method of trial and error to attain its goal-capitalism.

**Key words:** privatization model; privatization; reasons for privatization; economic interests.

