

ANDRZEJ SUWALSKI

PODSTAWOWE SPORY O EKONOMICZNY SENS POLSKIEJ PRYWATYZACJI

Prywatyzacja nie jest wyidealizowaną sprzedażą przedsiębiorstw zakładającą, że prezentujący spójne cele transferu dotychczasowy właściciel zleca agentowi zbycie firmy w ramach nieograniczonego przetargu na efektywnym rynku kapitałowym. Rzeczywistość prywatyzacji polskiej zdecydowanie odbiega od takiego schematu, a podstawowe różnice dotyczą trzech odmiennych choć krzyżujących się ze sobą obszarów. Każdy z nich ma zarówno swój osobny ogniskujący problem jak i swoisty język dyskusji. Powoduje to niejasność kontrowersji wokół przebiegu procesu oraz nieczytelność kompromisów zawartych w jego regulacjach.

Pierwszy obszar dotyczy kwestii "spójności celów odstępującego". Tworzenie nowego układu właścicielskiego mogło przyjąć dwa odmienne kierunki. Pierwszym z nich jest model "kapitalizmu właścicielskiego" uznający, że największe szanse na ożywienie i unowocześnienie przedsiębiorstwa daje oparcie się na inwestorach zdolnych do przejęcia wewnętrznej kontroli w firmach, wnoszących kapitał, nowe technologie, rynki zbytu i sztukę zarządzania, zdolnych jednocześnie wywiązać się z gwarancji socjalnych wobec załóg związanych przede wszystkim z ochroną liczby miejsc pracy. W odmiennym rozumieniu, przekazanie własności służyć powinno przede wszystkim tworzeniu rynku kapitałowego mającego przejąć rolę nowego mechanizmu regulacyjnego gospodarki. Dzięki temu instrumentowi alokacji zasobów powstać ma instytucja zewnętrznej kontroli przedsiębiorstw poprzez efektywną wycenę wartości kapitału spółek i stworzenie punktu odniesienia dla porównania wysokości zwrotu tej lokaty wobec alternatywnych możliwości inwestowania. Podejście to polegało więc na ukierunkowaniu procesu prywatyzacyjnego w stronę "kapitalizmu rynkowego" i rozwijaniu jego charakterystycznej cechy jaką jest płynność praw właścicielskich.

Początkowa strategia prywatyzacyjna – oferta publiczna znana z akcji reklamowej "Poznaj siłę swoich pieniędzy" – nawiązywała przede wszystkim do własnościowych układów modelu rynkowego. Zmiana, która nastąpiła później odwoływała się do konieczności tworzenia bardziej stabilnych stosunków właścicielskich, a motywowana była potrzebą restrukturyzacji przedsiębiorstw wynikającą z utraty dotychczasowych rynków zbytu i problemu pokonania bariery kapitałowej. Momentem szczególnego nasilenia sporu pomiędzy zwolennikami odmiennych łańcuchów instytucjonalnych w gospodarce był okres negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym i równoległej parlamentarnej debaty nad programem powszechnej prywa-

tyzacji. W okresie po wyborach 1993 roku zmniejszyła się rola sporów o kierunek transferu ustępując miejsca wizji "kapitalizmu państwowego". Polegać on miał na przywracaniu praw właścicielskich państwa wobec przedsiębiorstw i budowie struktur pośrednich zarządzania, a jego przejawami były koncepcje masowej komercjalizacji czy propozycje tworzenia holdingów państwowych.

Drugie odstępstwo prywatyzacji w Polsce od idealnego modelu sprzedaży przedsiębiorstw wyznaczone jest przebiegiem procesu mającym postać negocjacji między agentem sprzedaży a przedsiębiorstwami. Z jednej strony w przypadku prywatyzacji pośrednikami transferu są instytucje państwowe determinowane biurokratycznym oportunizmem w podejmowanych działaniach, przy czym ulokowanie uprawnień zatwierdzających na najwyższym szczeblu administracji powoduje centralizację i sformalizowanie decyzji prywatyzacyjnych. Z drugiej strony przedsiębiorstwa nie są zredukowane tylko do adekwatnie wycenionych na rynku kapitałowym przedmiotów transakcji, gdzie znaczenie kapitału ludzkiego określone jest w cenie pod kątem przydatności do przyszłej restrukturyzacji firmy. Polska prywatyzacja zdominowana została przez negocjacyjny tryb podejmowania decyzji o przekształceniu, gdzie przedsiębiorstwa aspirują do roli strony transakcji. W wyniku tego prywatyzacja każdego przedsiębiorstwa warunkowana jest dwustronną możliwością blokowania projektów prywatyzacyjnych. Ze strony organów przedsiębiorstw odnosiło się to szczególnie do projektów prywatyzacji kapitałowej bądź uczestnictwa w programie NFI. Natomiast działania administracji państwowej sprawującej nadzór nad prywatyzacją w sporym zakresie były ukierunkowane na zachowanie kontroli nad koncepcjami przekształceń przedsiębiorstw w spółki pracownicze.

W ten obszar dyskusji wkomponować też należy kontrowersje wokół włączenia w tak szerokim zakresie rozwiązań partycypacyjnych w regulacje przekształceń własnościowych. Wśród ich uzasadnień występuje stanowisko odwołujące do wyrastającej z tradycji sprzeciwu wobec totalitarnego państwa koncepcji społeczeństwa pojętego jako "Samorządna Rzeczpospolita", gdzie przywileje partycypacyjne "demokracji przemysłowej" mają zabezpieczać pracowniczą więź grupową. Rozwiązaniom partycypacyjnym przypisuje się też rolę swoistej rekompensaty uzasadnianej pogorszeniem sytuacji grup pracowniczych, wynikającej z towarzyszącej przekształceniom własnościowym restrukturyzacji firm. Wydaje się jednak, że najbardziej istotne w tym względzie nie są ustawowe koncesje, ale zagwarantowanie miejsc pracy i wysokości zarobków. Widoczne jest to w kontraktach sprzedaży firm, gdzie nacisk załóg wymusza coraz większe pakiety "socjalne", których podstawowym elementem jest wydłużenie okresu objętego gwarancjami zatrudnienia. Problem rozwiązań partycypacyjnych polega bowiem na takim ustaleniu ich granicy, gdzie ustępstwa spowodują rezygnację pracowników i ich reprezentantów z możliwości blokowania prywatyzacji, a których poziom nie podważy jej ekonomicznego sensu.

Wreszcie funkcjonuje trzeci obszar dyskursu o prywatyzacji, który bardzo często nie ma w ogóle odniesienia do modelowej wizji sprzedaży przedsiębiorstw. Jest to polityczna debata, w której prywatyzacja jest centralnym

problemem transformacji rozumianej przede wszystkim jako odpowiedź na pytanie – czyja Polska. Okazjami do prezentacji takich stanowisk jest tworzenie regulacji prywatyzacyjnych w organach prawodawczych przez demokratycznie weryfikowane reprezentacje polityczne społeczeństwa. Wy-suwaniu propozycji formułowanych w trudno przekładalnych na kategorie ekonomiczne postulatach moralno-etycznych sprzyja stopień skomplikowania a wraz z tym potencjalna niezrozumiałość prawnych założeń tworzącego się ładu. Jest to kontekst ocen wartości programu NFI jako zakresu uczestnictwa pojedynczego obywatela, dylematy zażartych dysput wokół ustawy o komercjalizacji z 1995 roku (określanej przez ówczesną opozycję jako “skok na kasę”), kwestia powszechnego uwłaszczenia, zagadnienie słuszności i zasad przeprowadzenia reprivatyzacji.

Charakterystyczną cechą sporów o polską prywatyzację jest krzyżowanie się wyróżnionych płaszczyzn dyskusji. Przykładem połączenia się dwóch pierwszych obszarów dyskusji jest kwestia wyboru kolejności prywatyzacji przedsiębiorstw. Ukierunkowanie działań prywatyzacyjnych na przedsiębiorstwa o dobrej sytuacji ekonomicznej było niezbędne do kreacji wiarygodnego rynku kapitałowego (wykorzystanie oferty publicznej), jak też umożliwiało zwiększenie wpływów państwa z prywatyzacji. Jednak pozostawienie w gestii państwa przedsiębiorstw słabszych powodować mogło narastanie recesji w gospodarce narodowej i w efekcie prowadzić mogło do ujemnego bilansu efektów prywatyzacyjnych. Zasygnalizowany w tym miejscu problem dochodów z prywatyzacji jest przyczyną następnej kontrowersji. Prywatyzacja może bowiem stanowić źródło wzrostu dochodów budżetowych zarówno poprzez sprzedaż przedsiębiorstw jak i z powodu oszczędności płynących z obniżeniem poziomu subwencji państwa dla zmniejszającego się sektora państwowego. Jednak gdy uznaje się, że transfer majątku państwowego ma odbyć się w sposób ekwiwalentny powstaje problem czy prywatyzacja ma być traktowana jednostronnie jako dochód budżetu i wobec tego powinno nastąpić maksymalizowanie wpływów ze sprzedaży. Istnieje bowiem stanowisko uznające, że nacisk położony powinien być na pozyskanie kapitału inwestycyjnego przez przedsiębiorstwa i dlatego priorytetem w przyjętej strategii prywatyzacyjnej powinny być zobowiązania inwestorów na rzecz firm.

Skrzyżowanie tych płaszczyzn dyskusji jest też miejscem sporu o rangę partycypacji niematerialnej pracowników. Dotyczy to bowiem rozwiązania, które narusza logikę funkcjonowania spółki kapitałowej. Jednocześnie konieczność wprowadzania tego typu rozwiązań jest uzasadniana ich obecnością w mającym wielu zwolenników w Polsce niemieckim modelu społecznej gospodarki rynkowej. Wykraczając w tym miejscu poza kwestie związane bezpośrednio z regulacjami prywatyzacyjnymi należy stwierdzić, że w ten nurt kontrowersji wpisują się również dylematy związane z funkcjonowaniem zarówno centralnego szczebla negocjacji zbiorowych stosunków pracy jak i propozycje obligatoryjnego wprowadzenia do polskich przedsiębiorstw instytucji rad zakładowych.

Natomiast drugi i trzeci obszar dyskusji krzyżuje się w aspekcie rangi przypisywanej akcjonariatowi obywatelskiemu mającemu za cel upowsze-

chnienie własności wśród szerokich grup obywateli. Jako motyw tej operacji wymienia się postulaty rewindykacyjne bazujące na przekonaniu, że prywatyzowany majątek powstał kosztem krzywdy i wyzysku obywateli przez państwo socjalistyczne. W jej uzasadnieniach nie brak też wątków egalitarnych, odwołujących się do poglądu, że w nowej sytuacji należy dać wszystkim obywatelom szansę uczestnictwa w procesie transformacji a przez rozwój akcjonariatu obywatelskiego doprowadzić do powstawania klasy średniej zainteresowanej wprowadzaniem do gospodarki ładem rynkowym i spełniającej rolę stabilizatora porządku politycznego państwa. Potrzeba postawienia akcentu na rozwój akcjonariatu obywatelskiego wspierana jest bowiem również argumentacją o konieczności przeciwstawienia się kapitałowej partycypacji pracowniczej, w wyniku której profity w procesie prywatyzacji zyskuje tylko ta grupa beneficjentów.

Tematyka akcjonariatu obywatelskiego wchodzi także w zakres sporów z wyróżnionej pierwszej płaszczyzny dyskusji. Miało to miejsce przy propozycjach wykorzystania prywatyzacji nieekwiwalentnej do kreacji rynku kapitałowego. Powszechna prywatyzacja spełnić miała rolę "pierwszego rozdania" praw własności a poszerzenie przez początkowe preferencje liczby uczestników zapewniłoby jego płynność.

Przedstawione obszary dyskusji wokół polskiej prywatyzacji wskazują na wielowątkowość problematyki podporządkowania działaniom praw własności sektora państwowego gospodarki. Ekonomiczny sens formułowanych w nich stanowisk odnosi się do określenia przyszłościowo pożądanej konstrukcją systemu gospodarczego i roli jaką prywatyzacja ma do odegrania w tym zakresie. Prywatyzacja bowiem wymaga wkomponowania w strukturę gospodarczą o stosunkowo dość dużym potencjale, ale w małym stopniu dostosowaną do wymogów konkurencyjności. Możliwości restrukturyzacyjne w tym zakresie wyznaczone są ograniczonymi źródłami zasilenia kapitałowego. Formujący się układ własnościowy gospodarki jest więc raczej chaotycznym dostosowywaniem się do potrzeb finansowych państwa, stopnia ofert zagranicznych, kwestii podejścia do zagadnienia przekształceń przez uformowane w przedsiębiorstwach partykularne interesy załóg niż jest spójną realizacją określonej wizji systemu gospodarczego. Przyszłość pokaże, w który z kontekstów sporów o polską prywatyzację zostanie wpisana zgłoszona jesienią 1997 roku koncepcja Narodowych Funduszy Uwłaszczeniowych.