

Marian Brzeziński, Henryk Paszke

## MIEJSCE PAŃSTWA W PROCESIE PRYWATYZACJI LIKWIDACYJNEJ W POLSCE

### 1. OGRANICZENIA UNORMOWAŃ PRAWNYCH GOSPODARKI A JEJ PRYWATYZACJA

Socjalistyczny ustrój gospodarczy, po odarciu go z ideologicznej frazeologii, okazał się nagim i niczym nie skrepowanym systemem etatyzmu. Jeśli tak, to o istocie przemiany ustrojowej gospodarki centralnie kierowanej w gospodarkę rynkową decyduje stopień normowania gospodarki przez państwo, to znaczy: a) przekształcenia własnościowe (prywatyzacja), b) ograniczenie zakresu i zmiana charakteru oddziaływania prawnego instytucji rządowych. To drugie wydaje się zresztą ważniejsze, ponieważ sam proces prywatyzacji może być poddany państwowej hiperregulacji, co oznacza jedynie zmianę obszaru ingerencji państwa w gospodarkę, a nie zmniejszenie tej ingerencji. Postaramy się wykazać, że jest tak w istocie rzeczy, to znaczy, że proces prywatyzacji jest nadmiernie zetatywowany i w tym należy upatrywać przyczyny zbyt wolnego — w stosunku do istniejących możliwości — przebiegu prywatyzacji, a ogólniej: przemian ustrojowych w Polsce.

Spór o miejsce (granice) państwa w gospodarce ma wieloletnią tradycję w myśli ekonomicznej. W ostatnich kilkunastu latach miejsce apriorycznej życzliwości dla zbawczej mocy programów społecznych i ekonomicznych Państwa jako panaceum na niestabilność i kryzysy rynku zajął zdecydowany krytycyzm wobec ambicji regulacyjnych rządów<sup>1</sup>. Warto jednak uprzytomnić sobie, że dyskusja próbująca nakreślić z góry, co z samej istoty rzeczy należy do funkcji państwa, a co jest immanentną właściwością społeczeństwa obywatelskiego, wieść musi w nieskończoność. Każdej teorii, która stałaby się *a priori* zdecydować, jaki powinien być zakres regulacji państwa ze względu na określone kryteria filozoficzne, ekonomiczne, społeczne czy nawet prakseologiczne, można przeciwstawić kontrteorię bazującą na innych założeniach i kryteriach.

Nie podejmując - z braku miejsca - tej dyskusji oraz pomijając kwestię granic działania państwa rozpatrywaną w kategoriach opisowo-wyjaśniających, to znaczy pytań o polityczne oraz społeczno-ekonomiczne źródła i uwarunkowania procesów etatyzacji współczesnych gospodarek, ich istotne

<sup>1</sup>Zob.: E. Jantoń-Drozdowska, H. Paszke, "Tbtałno-etetystyczna a interwencyonistyczna regulacja systemu gospodarczego", *Ruch Prawniczy Ekonomiczny Socjologiczny* zeszyt 3-4, 1990

cechy i prawidłowości, wychodzimy z podstawowych założeń umiarkowanego liberalizmu ekonomicznego i w ich świetle rozpatrywać będziemy zagadnienie miejsca państwa w przemianach ustrojowych gospodarki polskiej.

Wydaje się bowiem, że nie sposób zaakceptować prostych rozwiązań proponowanych przez fundamentalistów liberalnych: "laissez faire" jak najszybciej i w jak największym zakresie. Ojciec zachodniemieckiego cudu gospodarczego podkreślał, że ekonomia wolnego rynku posiada walory polityczne, społeczne, moralne i ekonomiczne w takim tylko stopniu, w jakim kierowana jest prawdziwą konkurencją<sup>2</sup>. W warunkach polskich, przy ułomnej konkurencji i braku rynku kapitałowego rząd przez dłuższy jeszcze czas musi pozostać aktywnym uczestnikiem procesów przemian ekonomicznych. Problemem otwartym pozostaje jednak kwestia charakteru tego ucześnieństwa.

W okresach kryzysów gospodarczych występuje zawsze tendencja do przypisywania większej efektywności metodom bezpośredniego, administracyjnego zarządzania. Tendencja taka jest jednak — jak to podkreśla W. Wilczyński — "oparta na złudzeniu wywołanym widocznością cząstkowego, bezpośredniego skutku jakiegoś zarządzenia, zwykle bez związku z analizą jego konsekwencji dla otoczenia, dla większej całości"<sup>3</sup>. Administracyjnej regulacji gospodarki sprzyjają też okresy, w których społeczeństwo stoi w obliczu zasadniczej przebudowy ustroju społeczno-gospodarczego, która wymaga — jak się mniema — scentralizowanego przewodnictwa.

Podstawowym przejawem odejścia od tych tendencji byłaby praktyczna rekonstrukcja funkcji państwa w zmieniających się warunkach naszej gospodarki. Rekonstrukcja taka musiałaby uwzględniać zarówno postulat wyeliminowania państwa z szeregu dziedzin życia gospodarczego, jak i podjęcia przez nie skutecznej polityki ekonomicznej - a więc jakiejś wersji liberalnego interwencjonizmu państwowego.

Pojęcie liberalnego interwencjonizmu państwowego oznacza przyznanie państwu pewnych zadań gospodarczych i nałożenie ograniczeń co do kierunku, zakresu i metod jego ingerencji w życie gospodarcze. W koncepcji F. Zweiga<sup>4</sup>, która jest jedną z nielicznych prób zarysowania pozytywnej koncepcji państwa w literaturze liberalnej, k i e r u n e k interwencjonizmu liberalnego wyznaczany jest przez zagrożenia na jakie napotykają i jakim ulegają reguły gry rynkowej. Państwo powinno czuwać nad przestrzeganiem reguł gospodarczej *fair-play* i wkraczać w ich obronie wtedy, gdy naruszone zostały przez monopole, kartele, wielkich akcjonariuszy itp. Z a k r e s interwencjonizmu liberalnego związany jest z jego kierunkiem — obroną wolnej konkurencji, nie może być więc określony z góry. Jeżeli system gospodarczy jest liberalny, zakres interwencji państwowej winien być wąski. Jeżeli jednak system ten usiany jest koncesjami, przywi-

<sup>2</sup> L. Erhard, "Le rôle de l'économie dans la politique d'aujourd'hui" W: "Les fondements philosophiques des systèmes économiques" Payot, Paris 1967. s. 279

<sup>3</sup> W. Wilczyński, "Reforma gospodarcza jako szansa powrotu do równowagi i efektywności", w: "Nierównowaga makroekonomiczna. Mechanizmy jej powstawania i koncepcje przezwyciężania" Zeszyty naukowe AE w Poznaniu, Zeszyt 127, Poznań 1985, s. 71

<sup>4</sup> F. Zweig "Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu", Książnica Atlas, Lwów-Warszawa 1938, ss. 26 - 35

lejami, monopolami oraz jest zetatyzowany, to wymaga szerokiego zakresu państwowej interwencji liberalnej. Wreszcie metoda interwencjonizmu liberalnego polega na tym, by nie demontować mechanizmu rynkowego, lecz go wspierać poprzez unikanie przymusu administracyjnego i reglamentacji, a posługiwanie się wyłącznie elementami kalkulacji i ceny.

Postulaty Zweiga mogą się wydać banalne, a nawet wewnątrznie sprzeczne i trącą socjologiczną naiwnością. Gdy liberalizm współczesny uzyskał już wiedzę o władczych ambicjach rządzącej "nowej klasy" i rozpoznał jej grupowy interes - maksymalizację władzy (rozszerzenie sfery regulacji działań obywateli) — myśl, że można z niej uczynić gwaranta zachowania rynkowych reguł gry, przypomina pomysł uczynienia kota gwarantem przestrzegania zasad *fair-play* w zbiorowości myszy. Naiwnie brzmi też postulat zwalczania etatyzmu interwencjonizmem państwowym.

Jeśliby jednak uznać zarysowaną wyżej koncepcję kierunku, zakresu i metody interwencjonizmu liberalnego za możliwy standard oceny praktyki funkcjonowania organów państwowych w trakcie przemian ustrojowych ostatnich trzech lat, to zasadne byłoby stwierdzenie, że ujawniła się tendencja do stałego i rosnącego przekraczania granic państwa liberalnego w kierunku ponownej centralizacji i hiperregulacji administracyjnej życia gospodarczego. Dobrym przykładem tej tendencji mogą być prawidłowości procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, które przedstawiamy w świetle doświadczeń tzw. prywatyzacji likwidacyjnej.

## 2. OCENA PRZEBIEGU PRYWATYZACJI LIKWIDACYJNEJ

Prywatyzacja likwidacyjna jest formą prywatyzacji bezpośredniej, w wyniku której przedsiębiorstwo państwowe przestaje istnieć. Powstają nowe podmioty gospodarcze, które w warunkach szerokiego dostępu do mienia likwidowanych przedsiębiorstw umożliwiają szybkie zmiany struktury gospodarki. Daje ona szansę przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorstwom oraz takimże kapitałom, a zwłaszcza drobnym inwestorom pracowniczym. Ustawa z 13 VII 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych stwarza dobre warunki dla prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i możliwość przekształceń własnościowych małych i średnich przedsiębiorstw. Niestety jednak sposób interpretowania przyjętych rozwiązań koncepcyjno-prawnych, konsekwencja w ich stosowaniu, procedury ocen analiz ekonomiczno-finansowych, tryb dochodzenia do wyceny przedsiębiorstwa i ustalania ceny transakcyjnej oraz negocjowania umów leasingowych stanowią przykłady biurokratycznej asekuracji, a decyzje grzęzną w gąszczu wielomiesięcznych konsultacji.

Wyniki badań Ośrodka Badań Związkowych NSZZ "Solidarność" Regionu Mazowsze, autorstwa M. Gwiazdy i W. Pańkova, wskazują, iż przedsiębiorstwa, które podążały ścieżką prywatyzacji likwidacyjnej napotykały szczególnie często na rozmaite przeszkody ze strony przedstawicieli państwa. W świetle tych badań najbardziej dokuczały im kłopoty z procedurą wyceny majątku oraz ustaleniem własności gruntu i obiektów (43,1%) oraz

biurokracja i niekompetencja (27,6%). Ministerstwo Przekształceń Własnościowych zachowuje się całkowicie biernie jako inicjator przekształceń (1,7% firm prywatyzowanych likwidacyjnie) oraz jest w tej procedurze bądź to nieobecne, bądź to przyczynia się do jej spowolnienia<sup>5</sup>.

W zetatyzowanym systemie nakazowo-rozdzielczym występowała dominacja stosunków władczych nad ekonomicznymi. Dominacja ta została przeniesiona do procesu prywatyzacji, w trakcie którego przedsiębiorstwo pozostaje bezbronne wobec administracji państwowej — rzeczywistego właściciela, a jednocześnie prawodawcy i jedyne interpretatora reguł gry.

Organizacja i tryb procedury przedstawia się następująco. Przedsiębiorstwo zwraca się do organu założycielskiego z wnioskiem oraz kompletem analiz i prognoz ekonomiczno-finansowych. Organ powołuje zespół przygotowawczy w celu zbadania zasadności zamierzonej likwidacji oraz sporządzenia analiz ekonomiczno-prawnych, założeń programu likwidacyjnego, prognozy wpływów do Skarbu Państwa itp. oraz wydania opinii. Zleca on wykonanie takich analiz firmie consultingowej, bądź też wykorzystuje materiały przygotowane przez firmę pracującą dla przedsiębiorstwa. W praktyce zespół przygotowawczy dba jedynie o to, by nie zabrakło jakiegoś dokumentu. Wykonuje więc czynności weryfikacyjno-kontrolne, powtarza w swej opinii wyniki wcześniejszych analiz i przekazuje materiały organowi założycielskiemu. Ten z kolei ustosunkowuje się do nich i przesyła dokumentację do Delegatury MPW, która po wykonaniu względnie identycznej pracy opiniuje materiały i przekazuje do Ministerstwa. Tę ostatnie, po przeanalizowaniu (to już trzeci państwowy analityk!) otrzymanych materiałów, przekazuje swoje stanowisko organowi założycielskiemu, który wydaje odpowiednie zarządzenie. Wydaje się w tym kontekście, iż postulat ograniczenia państwowych ogniw do dwóch tylko: zespołu analiz merytorycznych i decydenta, nie byłby zbyt przesadny. Jest przy tym rzeczą bardzo ważną, aby oba te ogniwa znajdowały się na identycznym szczeblu hierarchii państwowej - wojewódzkim lub centralnym. Powołanie regionalnych Delegatur MPW, które miało w założeniu ułatwiać i przyspieszać realizację programu prywatyzacji, przyniosło w efekcie kolejną instytucję o racjonalności aseku-ranckiej oraz inwencji ograniczającej się do odgadywania intencji władzy centralnej. W trakcie procesu prywatyzacji MPW wydawało szereg zaleceń interpretacyjnych, które samo traktowało częstokroć elastycznie. Nie można natomiast było w żadnym przypadku liczyć na podobną elastyczność delegatur tego ministerstwa. Wiele więc ścieżek i tak wiodło bezpośrednio do Warszawy, z pominięciem delegatur.

Najwięcej dyskusji i emocji (głównie politycznych) wywołuje kwestia wyceny prywatyzowanych przedsiębiorstw. Nadawałaby się ona raczej na temat odrębnego opracowania. W tym miejscu krótko zatem o podstawowych kontrowersjach i nieporozumieniach.

Wiele szkód wyrządzają niektóre partyjne ośrodki opiniotwórcze, które bądź to z rzeczywistych, bądź koniunkturalnych względów ideologicznych, nie dostrzegają lub nie chcą dostrzegać związku, jaki występuje między sta-

<sup>5</sup> Cyt za J. TrepkowBką "Szkic do portretu", Gazeta Bankowa 1992, nr 23

nem ekonomicznym przedsiębiorstw a ich wartością dla inwestorów, a z drugiej strony — ogromnych różnic, jakie muszą wystąpić w takiej sytuacji między wartością księgową przedsiębiorstw a ich wartością ekonomiczną. Owocuje to publiczną kampanią anty prywatyzyjną pod hasłem groźby "wyprzedaży majątku i interesu narodowego". Jest to przykra, lecz prawdopodobnie nieunikniona konsekwencja gry politycznej w młodym systemie demokratycznym. Gorzej, jeśli pewne elementy tego stylu myślenia przenikają do kadr administracji państwowej odpowiedzialnych za fachową obsługę prywatyzyjacji. Administracja państwowa, która - jak to wielokrotnie wykazywał W. Wilczyński - nie sprawdziła się w roli dyrektora gospodarki narodowej, doprowadzając ją do zapaści gospodarczej, również obecnie ma niezłe samopoczucie i nie przyjmuje do wiadomości specyficznych wymogów racjonalności ekonomicznej, jakie nakłada na nią aktualna rola zarządcy i likwidatora przedsiębiorstw państwowych.

W kręgach ekonomistów uznaje się powszechnie, że w warunkach recesji i przy braku kapitałów prywatnych wartość przedsiębiorstw jest niska. Przedsiębiorstwa polskie po 45 latach funkcjonowania w systemie centralnego planowania są warte mniej niż się oczekuje i na co miano nadzieję<sup>6</sup>. Wartość rynkowa większości z nich jest minimalna lub zerowa ze względu na nierentowność, przestarzałe struktury oraz niskie zainteresowanie inwestorów ich nabyciem. Prawdy te nie docierają najwidoczniej do reprezentantów Skarbu Państwa, którzy zachowują się zazwyczaj tak, jakby dysponowali niezwykle cennymi ekonomicznie składnikami majątku. Choć formalnie uznaje się metody bazujące na majątku przedsiębiorstwa za przestarzałe i nieadekwatne do obecnych warunków, to jednak ich logika odpowiada mentalności ukształtowanej w warunkach socjalizmu i wywołuje opory, kiedy proporcje między wartością księgową a rynkową przedsiębiorstwa kształtują się jak 5:1 czy nawet 7:1, mimo, że takie są wyniki fachowych i niezależnych od siebie wycen.

Stosowana obecnie powszechnie metoda zdyskontowanego strumienia gotówki mogłaby stanowić doskonałą podstawę wyceny przedsiębiorstwa, gdyby nie arbitralne ustalenie stopy dyskontowej na poziomie około 20%, co odrywa tak ustanowiony koszt kapitału od współczesnych realiów polskich. Stopa ta byłaby uzasadniona przy 5% inflacji, natomiast przy inflacji rzędu 60-70% rocznie przyjęcie stopy dyskontowej na poziomie 50% trudno uznać za przesadzone. Koszty kapitału są średnią ważoną kosztów kapitału uzyskiwanego z różnych źródeł i doprawdy trudno oczekiwać, by racjonalny inwestor angażował swój kapitał po koszcie tak niskim, jak 20%.

Truizmem jest stwierdzenie, że w warunkach braku rynku kapitałowego Każda wycena przedsiębiorstwa jest wielce dyskusyjna. Dla powodzenia procesu prywatyzyjacji najbardziej istotna jest jednak ocena ekonomicznej możliwości wypełnienia przez przyszłą spółkę zobowiązań wobec Skarbu Państwa, wynikających z ustalenia należności za korzystanie z mienia. Możliwość ta jest pochodną dwóch czynników:

1/ wyceny wartości przedsiębiorstwa, warunkującej wysokość opłat na rzecz Skarbu Państwa,

2/ kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa, warunkującej w przyszłości realizację zobowiązań wobec Skarbu Państwa, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do przetrwania i rozwoju w warunkach rynkowych.

Przedstawiciele Skarbu Państwa kierują się w swym postępowaniu krótkookresową i krótkowzroczną polityką oddania mienia państwowego po maksymalnej (niejednokrotnie — nierealnej) cenie, co czyni prywatyzację niektórych przedsiębiorstw całkowicie bezprzedmiotową z powodów ekonomicznych. Nie dostrzega się zwłaszcza, że realistyczna wycena przedsiębiorstwa być może uszczupla bezpośrednio (dzisiejsze) wpływy do Skarbu Państwa, ale stwarza przyszłym spółkom warunki solidnego bytu i rozwoju, a co za tym idzie przysporzy Skarbowi Państwa źródła względnie pewnego i stałego dochodu.

Napełnianie dzięki wpływom z prywatyzacji rządowej kasy, która jest z reguły pusta, wydaje się ważnym, choć ekonomicznie kontrowersyjnym motywem państwowej biurokracji. Jej podejście cechuje jednak całkowity brak podstawowej cechy myślenia racjonalnego przedsiębiorcy, to jest kategorii kosztu i korzyści alternatywnej. Każda cena, przy której przychody ze sprzedaży majątku są nie niższe aniżeli uaktualniona wartość przyszłego strumienia dochodów przy założeniu pozostawienia przedsiębiorstwa w rękach państwa — jest uzasadniona ekonomicznie z punktu widzenia Skarbu Państwa. Nawet symboliczna złotówka nie jest ceną zbyt niską, jeśli alternatywą dla niej jest ujemny strumień dochodów z upadającej firmy państwowej.

Prawdę mówiąc urzędowi analitycy wchodzą dość głęboko w ocenę ekonomicznej realności funkcjonowania spółek w przyszłości. Otwiera to jednak drogę do typowego błędnego koła uśmiercającego praktycznie zamiary prywatyzacyjne. Najpierw bowiem ustala się cenę przedsiębiorstwa w górnym pułapie wartości, opartym na wątpliwej stopie dyskonta, a następnie wykazuje się łatwo, że przyszła spółka nie jest w stanie pokryć zobowiązań wobec Skarbu Państwa z osiąganego dochodu, a więc przedsiębiorstwo nie nadaje się do prywatyzacji! Krótkowzroczność nie pozwala zaś dostrzec, że wartość przedsiębiorstw spada wraz z pogarszaniem się ich kondycji rynkowej. Wydłużanie procedury prywatyzacyjnej odbywa się więc nie tylko ze szkodą dla przedsiębiorstw, ale również dla dzisiejszych interesów Skarbu Państwa.

Urzednicy państwowi nie dostrzegają też, że z wnioskami prywatyzacyjnymi zgłaszają się przedsiębiorstwa o relatywnie bardziej dynamicznej kadrze kierowniczej, otwartej na innowacje i ryzyko. Kadra ta działa ciągle w warunkach "trójkąta bermudzkiego" i musi pokonywać niejednokrotnie nieracjonalne opory wewnątrz przedsiębiorstwa. Jest zrozumiałe, że dysponując analizami ekonomiczno-finansowymi, próbuje ona niejednokrotnie ustalić w organie założycielskim wstępne warunki umowy leasingowej w trybie roboczym, by dopiero w przypadku realności przedsięwzięcia, przedstawić te warunki radom pracowniczym i załogom, a po ich akceptacji wszcząć procedurę prywatyzacyjną. Usiłowania takie z reguły kończą się niepowodzeniem, co prowadzi do kolejnego kręgu niemożności.

Tymczasem liderzy MPW zgodnie twierdzą, że omawiana tu ścieżka prywatyzacji jest bardzo drożna i że spółki pracownicze samodzielnie zbierające kapitał zakładowy zaskakująco dobrze sprawdzają się na rynku<sup>7</sup>. Potwierdzają to też wyniki cytowanych wcześniej badań. Niestety warunki tworzenia takich spółek zostały w trakcie realizacji programu prywatyzacyjnego zaostrzone, a margines swobody uznania organów administracji znacznie poszerzony. Początkowo np. wyrażono zgodę na zakładanie spółek — zgodnie z kodeksem handlowym — już po zebraniu 25% wymaganego kapitału akcyjnego. Później stosowano już raczej rygorystycznie zalecenie MPW, by tego nie czynić, a warunkowało to w wielu przypadkach (w przedsiębiorstwach o wysokiej sumie funduszy) możliwość przekształcenia przedsiębiorstwa.

Wątlým uzasadnieniem takiej obstrukeynej postawy jest argument "przekładni kapitałowej" i ekonomiczno-finansowej wiarygodności spółki dla banku oraz kontrahentów i zabezpieczenia roszczeń Skarbu Państwa w przypadku upadłości spółki. *Wymogi* takie, zasadne w przypadku inwestora zewnętrznego, pomijają specyfikę tworzenia spółek z istotnym udziałem pracowników, którzy inwestują subiektywnie poważne kwoty, godząc się ponieść ekonomiczną odpowiedzialność za wyniki spółki i ucząc się jednocześnie reguł gry ekonomicznej. Są to zresztą kwoty niemałe również w sensie obiektywnym, bo sięgające w niektórych średniej wielkości przedsiębiorstwach sumy 12 mld zł. Charakterystyczna jest tu pewna niekonsekwencja ogniów państwowych. Nie dostrzegają one mianowicie podobnych niebezpieczeństw w przypadku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w których zakres preferencji i ulg dla pracowników obejmujących akcje jest bardzo szeroki. Uznaje się najwidoczniej, że pozostawienie 80% akcji w ręku Skarbu Państwa jest dla tych spółek dostateczną gwarancją wiarygodności i przyszłego powodzenia ekonomicznego.

Jeśli już uznać warunek dostatecznie wysokiego kapitału akcyjnego, to niezrozumiała jest ambiwalencja organów państwowych wobec inwestorów zewnętrznych. Niepotrzebny i etatystyczny w swej genezie jest wymóg wyrażania przez MPW zgody na wchodzenie do spółek osób prawnych. Kwestię tę można byłoby ewentualnie pozostawić (wiążąc ją z przeciwdziałaniem praktykom monopolistycznym) interpretowanym na zasadzie "de minimis" kompetencjom Urzędu Antymonopolowego. Obecnie bowiem wymóg ten i tak jest obchodzony poprzez fikcyjną personalizację kapitałów osób prawnych, co z kolei wywołuje wzmożoną podejrzliwość administracji państwowej, wobec inwestorów wewnętrznych, aż do zainteresowania UOP-u włącznie. Wszystko to "zagęszcza" dodatkowo i bez tego nieprzychylną atmosferę procesu prywatyzacji.

Urzędy państwowe dokonują też swoistej selekcji rzeczywistych inwestorów prywatnych spoza przedsiębiorstw, kierując się sobie tylko wiadomymi kryteriami. Zdarzało się na przykład w takich przypadkach, że uzależniano wyrażenie zgody od odstąpienia od prawem przewidzianej rocznej opłaty dodatkowej przy zastosowaniu 3/4 aktualnej wysokości stopy procentowej i po-

<sup>7</sup>.S Brzeg-Wieluński, "Co dalej z przekształceniami", Gazeta Bankowa 1992, nr 13

noszenia przez prywatnego inwestora opłat w wysokości pełnej stopy procentowej (!).

Procesowi prywatyzacji towarzyszy nieustannie zmienność reguł gry i duża arbitralność kryteriów stosowanych przez administrację. Jeśli już w jej zachowaniach można dostrzec jakąś prawidłowość, to jedynie w stopniowym usztywnianiu warunków przekształcenia przedsiębiorstwa. Przedstawiciele Skarbu Państwa uzasadniają zazwyczaj tę zmienność wymogami "uczenia się" i niezbędnej adaptacji do pojawiających się w trakcie realizacji programu zjawisk wcześniej nieprzewidywanych, ale jest to niestety proces "oswajania" dynamiki rzeczywistości gospodarczej przez biurokratyczną statykę.

Polityczne i biurokratyczne kryteria racjonalności mają pierwszeństwo przed myśleniem ekonomicznym. Organizatorzy procesu prywatyzacji dostrzegają głównie jego bezpośrednie korzyści oraz koszty polityczne, społeczne i ekonomiczne, pozostawiając na uboczu kwestię kosztów i korzyści alternatywnych. Myślą oni jednak przede wszystkim w kategoriach możliwych strat i niebezpieczeństw, przed którymi należy się zabezpieczyć, aniżeli w kategoriach korzyści i szans, jakie prywatyzacja otwiera.

Zarysowana pokrótce ocena przebiegu prywatyzacji likwidacyjnej w Polsce potwierdza jak się wydaje, wyjściową tezę o upaństwowieniu programu prywatyzacji. Można w nim z łatwością dostrzec zasadnicze metody etatyzmu gospodarczego. Jest to — po pierwsze — "naiwny kreacjonizm", czyli przeświadczenie o plastyczności rzeczywistości ekonomicznej, którą może uformować w pożądaną kształt odpowiednio zaprogramowana i odgórnie sterowana aktywność państwa. Wiąże się z tym — po drugie — swoisty "prewencjonizm" i "prohibicjonizm", a więc metoda apriorycznego zapobiegania przy pomocy mnożenia nakazów i instrukcji wszelkim możliwym odstępstwom nieposłusznej rzeczywistości od jej założonego i pożądanego kształtu.

### 3. UWAGI KOŃCOWE

We wszystkich krajach postkomunistycznych ujawniły się w dotychczasowej fazie przemian pewne wspólne cechy: 1/ recesja gospodarcza, inflacja, niedobory budżetowe i zadłużenie zagraniczne, 2/ duże rozdrobnienie sceny politycznej, 3/ słabość orientacji liberalnej wyrażająca się zarówno niewielkim znaczeniem partii liberalnych jak i brakiem proliberalnego klimatu intelektualnych przekonań w społeczeństwie. Wszystkie te cechy mają swe źródło zarówno w mniej czy bardziej odległej przeszłości jak i w aktualnym koszcie transformacji ustrojowej. Są one zresztą połączone ze sobą silnym ujemnym sprzężeniem zwrotnym i wzmacniają się wzajemnie. Obiektywna niemożność szybkiego wyjścia z kryzysu owocuje wieloma konkurencyjnymi programami polityczno-gospodarczymi rozbijającymi stopniowo wielkie ugrupowania polityczne oraz malejącą aprobatą i zróżnicowaniem opinii społecznej w kwestii kierunku dokonujących się zmian, a zwłaszcza dotyczących prywatyzacji sektora państwowego. Pogłębiające się podziały polityczne i społeczne powodują blokadę szans sformułowania i konsekwentnej realizacji jakiegokolwiek programu makropolityki gospodarczej, co hamuje wyjście z recesji, itd...

Wszystkie te zjawiska i zależności wystąpiły w ostatnich latach w naszym kraju i były prawdopodobnie nie do uniknięcia w takiej a nie innej sytuacji historycznej, gospodarczej i politycznej. Dlatego też choć można i należy krytycznie analizować i oceniać zbyt wolne tempo zmian systemowych oraz brak ich wyraźnego kierunku, postępującą biurokracyzację i niezdolność do znalezienia nowych metod działania adekwatnych do całkiem nowych wyzwań, przed którymi stanęło społeczeństwo polskie (co staraliśmy się pokazać w odniesieniu do procesu prywatyzacji likwidacyjnej) to jednak istota rzeczy tkwi w pytaniu, czy zjawiska te i zależności są jedynie przejawem przemijających prawidłowości procesu transformacji ustrojowej, czy też winny być interpretowane jako pogłębiający się "bezwład systemowy"

Niebezpieczeństwo popadnięcia systemu społeczno-ekonomicznego w bezwład uzależnione jest od wykształcenia pewnych sposobów przeciwdziałania lub likwidacji przejawów dezorganizacji cechujących każdy system społeczny Florian Znaniecki wyróżniał dwa główne typy reorganizacji systemów społecznych: a/ reorganizację zachowawczą — polegającą na usiłowaniu zachowania wzorców i norm organizujących dany system oraz podejmowaniu nieustannych działań mających na celu przedłużenie jego funkcjonowania; b/ reorganizację twórczą — stanowiącą takie przeciwdziałanie dezorganizacji systemu, które rozszerza jego funkcje pozytywne, wprowadza nowe wzory działania i nowe związki funkcjonalnej współzależności<sup>8</sup>. System centralnie kierowany cechował się pierwszym typem reorganizacji - był to więc system zamknięty, niereformowalny i niezdolny do "uczenia się".

Obecna anarchizacja funkcjonowania gospodarki polskiej pod wieloma względami przypomina w swej zewnętrznej warstwie okres drugiej połowy lat osiemdziesiątych. Łatwo się o tym przekonać, sięgając choćby do krytycznych ocen ówczesnych reform gospodarczych dokonanych przez W. Wilczyńskiego<sup>9</sup>. Wiele jego spostrzeżeń można byłoby odnieść wprost do obecnej rzeczywistości. A jednak ten rodzący się system gospodarczy, pełen sprzeczności i tendencji dezintegracyjnych zachowuje wciąż zdolność do twórczej reorganizacji. Jest otwarty, reformowalny i zdolny do "uczenia się". Kwestionowana może i powinna być jego sprawność, wysokie koszty, okresy застоju czy nawet regresu w przekształceniach ustrojowych, ale zbyt wcześnie jeszcze, by zakwestionować jego szanse oraz perspektywy.

#### STATES ROLE IN THE PROCESS OF PRIVATIZATION IN POLAND

#### S u m m a r y

Privatization in Poland is carried out by means of typical "etatistic" methods: (a) naive creationism, i.e., a conviction that the economic reality may be shaped in a given way through programmed activity of the state, and (b) preventionism and prohibitionism, i.e., a method of *a priori*

<sup>8</sup>Zob.: F. Znaniecki, *Nauki o kulturze*, PWN, Warszawa 1971, rozdz. XIII

<sup>9</sup>W Wilczyński, "Polska reforma ekonomiczna po czterech latach a kryteria oceny systemów ekonomicznych w: *Reforma gospodarcza oraz warunki jej powodzenia*. Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, Zeszyt 164, Poznań 1986, ss. 13 - 31

prevention of all possible deviations from a desired and assumed shape of reality by means of multiplying orders and instructions.

The organizers of the privatization process think in terms of all possible losses and dangers against which some kind of protection must be found, rather than in terms of advantages and profits which privatization may bring.