

JACEK KLICH

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROCESÓW PRYWATYZACJI W GOSPODARCE BRYTYJSKIEJ W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

Gospodarka brytyjska posiada najbogatsze w skali świata doświadczenia w zakresie prywatyzacji. Powstawały one przede wszystkim w okresie lat 1979-1990, kiedy to sprywatyzowano majątek wartości ponad 24 mld funtów¹, a sprzedaż akcji niektórych prywatyzowanych przedsiębiorstw (np. British Telecom czy British Gas) była największą jednorazową sprzedażą nie tylko w historii gospodarki Wielkiej Brytanii, ale i świata.

Celem niniejszego artykułu jest zwięzła prezentacja procesu prywatyzacji dekady lat osiemdziesiątych w Zjednoczonym Królestwie z uwzględnieniem genezy, pojęcia i celów prywatyzacji, stadiów prywatyzacji oraz jej efektów ekonomicznych, społecznych i politycznych. Taka ogólna - zważywszy ograniczoną ilość łamów niniejszego artykułu - prezentacja posłuży za punkt odniesienia do wstępnego porównania procesu prywatyzacji w Polsce i w Wielkiej Brytanii.

I. GENEZA PROCESU PRYWATYZACJI LAT OSIEMDZIESIĄTYCH W WIELKIEJ BRYTANII

Korzenie programu prywatyzacji dekady lat osiemdziesiątych tkwią dość głęboko i sięgają lat czterdziestych bieżącego stulecia, kiedy to rząd laburzystowski przeprowadził szeroką akcję nacjonalizacji przemysłu i niektórych usług. Sektor publiczny istniał w Wielkiej Brytanii już wcześniej, jednakże dopiero lata 1946-1949 i nacjonalizacja m.in. Bank of England, kopalni węgla kamiennego, lotnictwa pasażerskiego, większości środków transportu lądowego, elektrowni, przedsiębiorstw gazowniczych, przemysłu stalowego i stoczni doprowadziły do powstania silnego sektora publicznego w gospodarce².

Nacjonalizacja dokonywała się w imię racji ekonomicznych (m. in. umożliwić miała modernizację przejmowanych przez państwo przedsiębiorstw,

¹ Obliczenia własne na podstawie *The Government's Expenditure Plans 1990-91 to 1992-93*, HM Treasury, January 1990, Chapter 21: Supplementary Analyses and Index, s. 91.

² L.J. Tivey, *Nationalisation in British Industry*, London 1966, s. 40-41.

wyeliminować niekorzystne przejawy konkurencji, umożliwić koordynację prac nad wprowadzaniem innowacji, obniżkę kosztów) i społecznych (utrzymywanie niektórych nierentownych stalowni w imię walki z bezrobociem)³. Generalnie rzecz ujmując - nacjonalizacja nie doprowadziła do poprawy wyników ekonomicznych objętych nią przedsiębiorstw. Było to spowodowane szeregiem czynników, spośród których wymienia się najczęściej: wadliwą politykę ustalania cen w przedsiębiorstwach, błędy w kierunkach inwestowania, nieefektywny sposób zasilania przedsiębiorstw w środki finansowe, biurokratyzację struktur zarządzania i prymat racji politycznych nad ekonomicznymi w formułowaniu celów dla przedsiębiorstw⁴. W 1951 r. konserwatyści podjęli próbę denacjonalizacji przemysłu stalowego i kilku przedsiębiorstw branży transportowej, a w 1970 r. rząd Heatha sprzedał dwa państwowe przedsiębiorstwa turystyczne i niewielką ilość małych przedsiębiorstw handlowych. Po raz pierwszy zastosowano wówczas na szerszą skalę zasadę organizowania przetargów na świadczenie usług na rzecz instytucji państwowych (np. sprzątanie szkół, szpitali, prowadzenie tamże bufetów, stołówek etc), czyli zasadę *contracting out*.

Najszerzy zasięg miała jednak denacjonalizacja z lat osiemdziesiątych, zainicjowana i przeprowadzona przez kolejne rządy pani premier Thatcher (1979 -1990). Prywatyzacja w tym okresie objęła swoim zasięgiem wszystkie te obszary, które były nacjonalizowane w latach czterdziestych.

Manifest wyborczy konserwatystów z 1979 r. nie zawierał rozbudowanego programu szerokiej prywatyzacji, a tylko zapowiedź denacjonalizacji przemysłu stocznioowego i niektórych branż pracujących na potrzeby przemysłu lotniczego⁵. Dopiero z czasem prywatyzacja zaczęła obejmować coraz to nowe branże i dziedziny. Ten rozszerzający się zakres prywatyzacji po części był konsekwencją braku jednolitego, zwartego, rozbudowanego i w miarę szczegółowego programu prywatyzacji, w którym w sposób precyzyjny określono by pojęcie, cele, metody i zakres tego przedsięwzięcia. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż w pierwszych latach prywatyzacji (1979-1982) nie ukazał się ani jeden oficjalny raport, dokument czy choćby programowe wystąpienie premiera lub innego członka rządu, w którym odniesiono by się do przedstawionych powyżej kwestii⁶.

W dekadzie lat siedemdziesiątych Partia Konserwatywna nie opracowała zwartego stanowiska wobec problemu prywatyzacji. Na cały dorobek konserwatystów w tym względzie składał się pochodzący z 1971 r. dokument *The Right Approach to the Economy* oraz nie opublikowany raport z prac grupy

³ Ibidem.

⁴ Ibidem, s. 70 i n.

⁵ O. McDonald, *Own your Own. Social Ownership Examined*, London-Sydney-Wellington 1989, s. 1.

⁶ K. Wiltshire, *Privatisation. The British Experience*, Melbourne 1987, s. 1.

posłów konserwatywnych pod kierownictwem Ridleya. Dopiero w 1978 r. władze Partii Konserwatywnej sformułowały po raz pierwszy swoje stanowisko wobec kwestii prywatyzowania gospodarki, jednakże w stopniu dość ogólnym. Następny oficjalny dokument *Privatisation Directory* datowany na 1982 r. (wydany przed wyborami do władz lokalnych), wyliczał wszystkie te rodzaje usług, które zostały do tego czasu sprywatyzowane, a zatem trudno byłoby go uznać za dokument programowy prywatyzacji. Również późniejsze wystąpienia Ministra Skarbu Moora w latach 1983-1985, choć zawierały więcej szczegółów dotyczących prywatyzacji - w tym zamierzenia rządu na najbliższą przyszłość - trudno byłoby zakwalifikować za w pełni programowe⁷. Można zatem przyjąć, że prywatyzacja w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych nie dokonywała się na podstawie ustalonego z dużym wyprzedzeniem, kompleksowego i długofalowego programu zmian własnościowych w gospodarce.

n. POJĘCIE PRYWATYZACJI I JEJ CELE

Brak oficjalnego programu prywatyzacji zrodził w efekcie pewną różnorodność stanowisk zarówno co do koncepcji prywatyzacji, jak i samego rozumienia tego terminu.

Rząd nie definiował pojęcia „prywatyzacja”. Ministrowie w swoich wystąpieniach dotyczących zmian własnościowych używali takich określeń, jak „powrót przedsiębiorstw państwowych do sektora prywatnego”, „liberalizacja” czy „deregulacja”⁸. W dokumentach oficjalnych termin „prywatyzacja” używany był jako synonim sprzedaży⁹. Oficjalne źródła nie definiowały pojęcia „prywatyzacja”, lecz raczej opisywały cele zmian własnościowych, ich zakres, metody i rezultaty.

W literaturze przedmiotu pojęcie prywatyzacji jest również określane na wiele sposobów. Spośród około 60 dających się wyodrębnić definicji prywatyzacji¹⁰ jedną z najbardziej klarownych, a przy tym wyczerpujących, jest propozycja D. Healda. Wskazuje on, że prywatyzacja budowana jest z czterech poziomów:

- prywatyzacji finansowania usług, które co prawda w dalszym ciągu są świadczone przez sektor publiczny, ale do ich finansowania wykorzystywane są środki pochodzące z opłat dokonywanych bezpośrednio przez obywateli, a nie z podatków;

⁷ J. Moore, *Why Privatise?* oraz *The Success of Privatisation*, w: J. Kay, C. Mayer, D. Thompson, *Privatisation and Regulation - the UK Experience*, Oxford 1986, s. 78-97.

⁸ Ibidem.

⁹ *Privatisation of the Water Authorities in England and Wales*, February 1986.

¹⁰ K. Wiltshire, *Privatisation*, s. 15.

- prywatyzacji usług, które są finansowane przez sektor publiczny (zwykle z podatków) np. poprzez wykorzystanie formy przetargów na ich świadczenie (metody *contracting out*), *vouchers* na kształcenie (rodzice mogą pokrywać nimi część kosztów kształcenia dzieci w szkołach prywatnych, jeżeli rezygnują z usług szkół publicznych);

- denacjonalizacji, czyli sprzedaży przedsiębiorstw sektora publicznego i transferu sprawowanych w nich dotąd funkcji do sektora prywatnego;

- liberalizacji, czyli rezygnacji ze wszystkich ustawowo zagwarantowanych form monopolu państwowego budowanego bądź na podstawie odpowiednich ustaw, bądź na podstawie wymagań licencyjnych, które nie pozwalały w praktyce na wchodzenie na pewne rynki przedsiębiorstwom innym niż państwowe.¹¹

Z przytoczonej wyżej definicji prywatyzacji na szczególne uwzględnienie zasługują swa ostatnie poziomy, a więc denacjonalizacja i liberalizacja - zarówno ze względu na znaczenie, jakie posiadały w praktyce brytyjskiej prywatyzacji, jak i potencjalne znaczenie dla realizacji programu prywatyzacji w Polsce.

III. CELE PRYWATYZACJI

Zgodnie z koncepcją rządu brytyjskiego, prywatyzacja miała być kluczowym elementem strategii ekonomicznej prowadzącej do zasadniczej zmiany równowagi pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Miała spowodować gruntowną zmianę w stosunkach między przedsiębiorstwami państwowymi, przynieść korzyści konsumentom, doprowadzić do poprawy warunków płacy i pracy oraz stworzyć nowe możliwości działania kierownictwom przedsiębiorstw objętych prywatyzacją. Do tych celów dopisywano jeszcze promowanie konkurencji i zwiększanie efektywności¹². Jednym z celów prywatyzacji było również dążenie do poszerzenia zakresu własności akcyjnej - powszechnego akcjonariatu. Miało to służyć m.in. zmianie niekorzystnej struktury własności (zbyt wysoki poziom koncentracji własności w społeczeństwie brytyjskim) oraz uruchomieniu dodatkowych bodźców do wzrostu wydajności pracy w przedsiębiorstwach.

Wzmiankowane powyżej cele zostały wypowiedziane *expressis verbis* w odróżnieniu od drugiej grupy celów - tzw. celów nie wypowiedzianych. Wśród nich wymienia się: cele ideologiczne (właściciele opowiadają się najczęściej za innymi wartościami politycznymi niż ludzie pozbawieni własności; sprzedaż czy

¹¹ D Heald, *Privatisation. Analysing its Appeal and Limitations*, Fiscal Studies 1984, vol. 5, nr 1, s. 36-46.

¹² *Privatisation in the United Kingdom: Background Briefing*, HM Treasury 1984, s. 1.

oddawanie pracownikom części akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw czyniły ich mniej podatnymi na oddziaływanie ideologii lewicujących), uproszczenie relacji między rządem a przemysłem (tym sposobem zdjęto z rządu część odpowiedzialności za funkcjonowanie przedsiębiorstw), znaczne ograniczenie wpływu związków zawodowych w przedsiębiorstwach, chęć zredukowania popytu na pożyczki z budżetu państwa zgłaszanego przez przedsiębiorstwa państwowe i wreszcie - *last but not least* - uzyskanie dodatkowych dochodów dla skarbu państwa.

Uporządkowaną i wyczerpującą sekwencję celów prywatyzacji podają Vickers i Yarrow¹³, wymieniając wśród nich:

- poprawę efektywności przedsiębiorstw,
- redukcję zapotrzebowania na pożyczki zgłaszanego przez sektor publiczny (*Public Sector Borrowing Requirement* - PSBR),
- zredukowanie zaangażowania rządu w procesy podejmowania decyzji w przedsiębiorstwach,
- uwolnienie rządu od problemów z ustalaniem płac w przedsiębiorstwach sektora publicznego,
- poszerzenie akcjonariatu,
- zachęcenie do akcjonariatu pracowniczego,
- korzyści polityczne.

IV. PRZEBIEG PRYWATYZACJI

Według Ministra Skarbu Moore'a, odpowiedzialnego za przebieg prywatyzacji, proces przechodzenia przedsiębiorstw do sektora prywatnego miał trwać około 2-3 lat i składać się z trzech podstawowych faz:

W fazie pierwszej następowała selekcja przedsiębiorstw poddawanych prywatyzacji i uzyskiwano (na podstawie odpowiednich ustaw - o czym poniżej) zgodę parlamentu na ich przekształcenie; w fazie tej opracowywano system regulacji dla przekształcanych przedsiębiorstw i metodami prawoadministracyjnymi zabezpieczano interes narodowy. Celem fazy drugiej było doprowadzenie kondycji ekonomicznej przekształcanych przedsiębiorstw do takiego stanu, by mogły one przetrwać i rozwijać się w warunkach kształtowanych przez rynek i konkurencję. Bardzo często wiązało się to z koniecznością dodatkowego zasilenia przedsiębiorstwa w środki finansowe, wzmocnienia kadrowego kierownictwa przedsiębiorstwa czy reorganizacji przedsiębiorstwa. W fazie trzeciej dochodziło do sprzedaży przedsiębiorstw¹⁴.

¹³ J. Vickers, G. Yarrow, *Privatisation: An Economic Analysis*, Cambridge, Massachusetts, London 1988, s. 157.

¹⁴ J. Moore, *Treasury: Britain's Privatisation Programme Sets World Example*, 1986.

Rząd brytyjski zdecydował prowadzić każdą sprawę prywatyzowanego przedsiębiorstwa oddzielnie. Oznaczało to w praktyce konieczność wydawania specjalnych ustaw dla każdej prywatyzowanej branży. Jednym z argumentów przemawiających za stosowaniem takiego podejścia były różnice w charakterze przekształcanych przedsiębiorstw i dążenie do uwzględnienia specyfiki każdego z nich w procesie zmian własnościowych. Tak więc *The Housing Act* i *The Local Government Planning and Land Act* (1980) umożliwiły prywatyzację zasobów mieszkaniowych będących własnością władz lokalnych, *British Aerospace Act* i *Civil Aviation Act* (1980) umożliwiły sprzedaż British Aerospace i dokonanie zmian organizacyjnych w British Airways, a *The British Telecommunications Act* (1981) i *Telecommunications Act* (1983) stworzyły podstawę prawną dla prywatyzacji Cable and Wireless i British Telecom itd¹⁵.

Na podstawie dokumentów opracowanych w Ministerstwie Skarbu można wyróżnić cztery bardziej szczegółowe, standardowe etapy procesu prywatyzacji¹⁶. Etap pierwszy dzielił się na trzy podetapy. Podetap pierwszy obejmował prace studialne: banki komercyjne i firmy consultingowe wykonywały ekspertyzy dotyczące stanu przedsiębiorstw. Na ich podstawie sporządzano dla odpowiednich ministerstw sprawozdania, w których zawarte były informacje dotyczące stosowania różnych opcji sprzedaży - działania te tworzyły podetap drugi. Podetapem trzecim było podjęcie na szczeblu odpowiedniego ministerstwa (tzn. tego, któremu podlegało przekształcane przedsiębiorstwo) decyzji o prywatyzacji i decyzji dotyczących dalszego postępowania, wyboru opcji, która miała być zastosowana przy sprzedaży (najczęściej była to decyzja, czy przedsiębiorstwo będzie sprzedawane jako całość, czy wcześniej dzielone będzie na części).

W etapie drugim prywatyzowania przedsiębiorstwa wyłaniane były z przedstawiciele banków komercyjnych i firm consultingowych grupy doradców, które miały prowadzić sprawę przekształcanego przedsiębiorstwa aż do fazy sprzedaży jego akcji na giełdzie. Na tym etapie dokonywano również przygotowania przedsiębiorstwa do sprzedaży (m.in. poprzez zmiany w składzie kierownictwa, zmiany schematu organizacyjnego, częściową restrukturyzację), tworzone projekty aktów prawnych stanowiących podstawę przekształceń przedsiębiorstw publicznych w spółki (Public Liability Company) i rozważano ewentualną potrzebę wprowadzenia specjalnych regulacji (np. w odniesieniu do przedsiębiorstw działających w warunkach monopolu).

W etapie trzecim analizowany był i w miarę potrzeby wyrównywany (poprzez specjalne pożyczki i dotacje z budżetu) bilans przedsiębiorstwa, tak, aby uczynić je atrakcyjnym dla potencjalnych nabywców akcji.

¹⁵ D. Whitfield, *Making it Public. Evidence and Action against Privatisation*, London 1983, s. 16-17.

¹⁶ K. Wiltshire, *Privatisation*, s. 31-34.

Ostatni, czwarty etap obejmował takie podetapy, jak: wybór odpowiedniego momentu sprzedaży akcji przedsiębiorstwa na giełdzie, decyzji co do ilości akcji wystawionych do wolnej sprzedaży i sposobu zagwarantowania kupna nie upłynionych akcji, ustalenie ceny sprzedaży, budowanie *image* firmy i wreszcie - sama sprzedaż.

W procesie sprzedaży przedsiębiorstwa ze strony administracji państwowej najważniejszą rolę odgrywały: Ministerstwo Skarbu i odpowiedni departament Ministerstwa Handlu i Przemysłu. Ministerstwo Skarbu sprawowało ogólny nadzór nad przekształcaniem przedsiębiorstwa, odpowiedzialne było za planowy przebieg prywatyzacji i wybór czasu sprzedaży akcji na giełdzie. W konsultacji z odpowiednim departamentem i przedsiębiorstwem przygotowywało projekty aktów prawnych niezbędnych do przekształceń i pomagało decydować o metodzie sprzedaży, wielkości maksymalnego pakietu akcji, jaki mógł nabyć jeden obywatel, ilości akcji kierowanych do sprzedaży na rynkach zagranicznych (głównie w USA i Japonii), ilości akcji, które miały trafić do pracowników przekształcanych przedsiębiorstw w ramach zakupów preferencyjnych itp.

W większości przypadków sprzedaży powoływano specjalne komitety mieszane (*steering committees*), które nadzorowały każdą z faz sprzedaży. W skład tych komitetów wchodził przedstawiciel, konsultanci i doradcy z odpowiedniego departamentu Ministerstwa Handlu i Przemysłu, z przedsiębiorstwa i z Ministerstwa Skarbu. Departament był odpowiedzialny za reklamę, a wyspecjalizowane komisje powoływane przez komitety mieszane - za marketing, kształt umów i innych aktów prawnych, regulację problemu świadczeń emerytalnych itp.

Przy wystawianiu przedsiębiorstw na sprzedaż (w formie subskrypcji akcji) na ogół stosowano zasadę cen stałych. Tylko w nielicznych przypadkach zastosowano formułę sprzedaży aukcyjnej (*tendering prices*); tak było np. w przypadku Britoil.

W procesie przekształceń własnościowych w latach osiemdziesiątych w Wielkiej Brytanii stosowano bardzo zróżnicowane techniki prywatyzacji, na przykład:

- sprzedaż całych przedsiębiorstw (np. Amersham International),
- sprzedaż integralnych części przedsiębiorstw (np. zakłady produkcji ciężarówek i traktorów w Bathgate jako części British Leyland),
- sprzedaż części akcji przedsiębiorstwa będącego własnością państwa (np. w przypadku Britoil czy Associated British Ports),
- sprzedaż przedsiębiorstwa jego załodze (np. National Freight Corporation, Redhead czy Victualic),
- przetarg z udziałem form prywatnych na wykonywanie usług, które do tej pory były wykonywane (bez uprzedniego organizowania przetargu) przez firmy państwowe (np. usługi porządkowe, pralnicze dla National Health Service, usługi komunalne dla władz lokalnych),

- wykupywanie przedsiębiorstw przez kierownictwo (*buy-out*),
- sprzedaż mieszkań i ziemi będących własnością władz lokalnych,
- zastępowanie struktur państwowych w organizowaniu niektórych usług przez organizacje społeczne i stowarzyszenia (np. w odniesieniu do ubezpieczeń, lotnictwa pasażerskiego i budownictwa),
- wykorzystanie w oświacie systemu voucherów na pokrycie kosztów nauki jako przykład osłabiania państwowego monopolu w tej dziedzinie itp.

Podane wyżej techniki prywatyzacji są jedynie wybranymi z listy 22 technik stosowanych w praktyce brytyjskiej¹⁷.

Przekształcone przedsiębiorstwa nie wypadały całkowicie z orbity kontroli państwowej. Gwarantowały to specjalne regulacje dotyczące bądź pakietów akcji umożliwiających wpływ na sprawy przedsiębiorstwa, a pozostające a dyspozycji państwa (*golden shares*), bądź sposobu powoływania i funkcjonowania zarządów przedsiębiorstw (nominowani przez administrację państwową przedstawiciele w dyrekcji firmy), czy wreszcie system udzielania licencji i stosowane niekiedy administracyjne metody ochrony (co prawda na czas określony, z reguły 5 lat) świeżo sprywatyzowanych przedsiębiorstw przed konkurencją wewnętrzną i zewnętrzną.

Jak już wspomniano, zakres prywatyzacji w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych miał charakter rozszerzający, a w całej dekadzie można wyróżnić trzy „fale” denacjonalizacji:

1) lata 1981-1982 - w tym okresie sprywatyzowano m.in. British Aerospace, Cable and Wireless, Amersham International i Britoil. Dochody ze sprzedaży tych przedsiębiorstw osiągnęły w tym okresie ok. 703 mln funtów¹⁸;

2) lata 1984-1987 - do sektora prywatnego przeszły wówczas m.in. Jaguar, British Telecom, British Gas, British Airways, Rolls-Royce, British Airports Authority, a do skarbu państwa trafiło ponad 10 mld funtów¹⁹;

3) lata 1989-1990 - prywatyzacja objęła przedsiębiorstwa dostarczające wodę (Anglian, Northumbrian, North West, Seven Trent, Southern, South-west, Thames, Welsh, Wessex, Yorkshire) i energię elektryczną (Eastern, East Midlands, London, Manweb, Midlands, Northern, Norweb, Seeboard, Southern, South Wales, South Western, Yorkshire). Dochody ze sprzedaży szacowano na 10,439 mld funtów²⁰.

¹⁷ M. Pire, *Dismantling the State. The Theory and Practice of Privatisation*, The National Center for Policy Analysis, Stemmons, Texas 1985, s. 30-108.

¹⁸ *The Government's Expenditure*, s. 91.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Obliczenia własne na podstawie *The Optimists Surge On*, Financial Times 1991, March 16/17.

V. OCENA PROCESU PRYWATYZACJI

Ocena przeprowadzonego w latach osiemdziesiątych w W. Brytanii procesu prywatyzacji jest zabiegiem skomplikowanym i z góry obciążonym pewnym marginesem błędu. Jest to spowodowane zarówno wielością i różnorodnością płaszczyzn, na których należałoby taką ocenę przeprowadzać (np. rezultaty ekonomiczne, społeczne i polityczne), jak i brakiem zgodności samych Anglików co do interpretacji pewnych wielkości ekonomicznych będących rezultatami zmian własnościowych.

Ekonomiczne efekty prywatyzacji mogą być oceniane z punktu widzenia efektywności sprywatyzowanych przedsiębiorstw, dochodów budżetu i konsekwencji rynkowych sprzedaży akcji sprywatyzowanych przedsiębiorstw na giełdzie. Generalnie rzecz ujmując, większość sprywatyzowanych przedsiębiorstw wykazuje poprawę efektywności ekonomicznej. Niektórzy autorzy podważają jednak sposób wyliczenia wskaźników efektywności przekształconych przedsiębiorstw podkreślając, że wyróżniamy efektywność alokacyjną i efektywność produkcji, a wciąż istniejący i powszechnie krytykowany system finansowo-księgowy nie daje bynajmniej jednoznacznego obrazu efektywności przedsiębiorstwa²¹. Podkreśla się również, że na poprawę wyników ekonomicznych sprywatyzowanych przedsiębiorstw nie miały wpływ miały znaczne środki finansowe kierowane z budżetu do przedsiębiorstw tuż przed ich prywatyzacją, by poprawić ich standing finansowy (tzw. *dressing up*). Były to nieraz kwoty bardzo duże, np. British Telecom otrzymał w ten sposób ok. 3,119 mld funtów²².

Jeśli chodzi o wpływy z tytułu sprzedaży przedsiębiorstw, to w okresie od 1979 do 1990 r. osiągnęły one ok. 34,543 mld funtów²³, a w 1991 r. i w latach następnych wpływy do budżetu ze sprzedaży przedsiębiorstw publicznych szacwane są na 5 mld funtów rocznie²⁴. Podane powyżej wielkości są niekiedy podawane w wątpliwość. D. Whitfield wskazuje na przykład, że dochód netto ze sprzedaży British Aerospace określono na 43 mln, co jednakże nie uwzględniało 55 mln funtów, które rząd pożyczył korporacji w ramach *dressing up*. Fakt nieuwzględnienia tej pożyczki podczas szacowania zysków ze sprzedaży został potwierdzony przez departament przemysłu²⁵.

Przy okazji określania wpływów ze sprzedaży porusza się bardzo często kwestię dochodów, które nie zostały zrealizowane, czyli metodę zaniżania

²¹ D. Heald, *Privatisation*.

²² Public Account Committee: Department of Trade and Industry, *Sale of Government Shareholding in British Telecommunications PLC*, 1985, s. 4-7.

²³ Obliczenia własne na podstawie *The Optimists*.

²⁴ *The Governments Expenditure*, s. 90.

²⁵ D. Whitfield, *Making it Public*, s. 34.

wartości sprzedawanych przedsiębiorstw. W przyjętej metodzie subskrypcji akcji po ustalonych cenach w większości przypadków popyt znacznie przewyższał podaż. Tak było np. w odniesieniu do akcji British Aerospace (2,5-krotne przekroczenie podaży), Cable and Wireless (4,6-krotne), Amersham International (26,6-krotne), Associated British Ports (34-krotne)²⁶. W przypadku sprzedaży przedsiębiorstw w trzeciej fali prywatyzacji mieliśmy również do czynienia z zaniżeniem ich wartości: w odniesieniu do przedsiębiorstw dostarczających wodę popyt był średnio 4,2-krotnie wyższy od podaży²⁷, a w przypadku przedsiębiorstw dostarczających energii elektrycznej - 10,7-krotnie wyższy²⁸.

Konsekwencją zaniżania wartości przedsiębiorstw przy ich sprzedaży był szybki wzrost cen rynkowych akcji tych przedsiębiorstw w pierwszych dniach i tygodniach sprzedaży akcji na giełdzie. Ten szybki wzrost cen zachęcał posiadaczy akcji do szybkiej ich wyprzedaży i sprzyjał wykorzystywaniu rynku przez drobnych akcjonariuszy. Sprzedając akcje po cenie rynkowej, wyższej od zaniżonej ceny subskrypcyjnej, otrzymywali oni premię, dodatkowy zysk, który - w ostatecznym rachunku - pokrywany był z kieszeni podatników. Dokonywał się swego rodzaju transfer dochodów od podatników do nabywców akcji. Dla przykładu: kiedy pojawiły się na giełdzie akcje Amersham International i British Aerospace, firmy te miały odpowiednio 65.000 i 158.000 drobnych, indywidualnych akcjonariuszy. W październiku 1983 r., czyli po upływie jednego roku od uruchomienia sprzedaży akcji na giełdzie (to w przypadku Amersham International) i po dwóch latach (w odniesieniu do British Aerospace) liczba akcjonariuszy tych korporacji wynosiła odpowiednio 7.500 i 26.000²⁹.

W strukturze kosztów poniesionych przez rząd na prywatyzację, oprócz mniej lub bardziej ukrytych subsydiów, znaczną pozycję stanowiły koszty usług firm consultingowych z londyńskiego City. Według niektórych źródeł, w latach osiemdziesiątych tytułem prowizji i opłat za usługi eksperckie wypłacono 1 mld funtów³⁰.

Prywatyzacja doprowadziła do istotnego obniżenia zapotrzebowania na pożyczki z budżetu (PSBR). O ile w latach 1980-1981 zadłużenie przedsiębiorstw z tego tytułu wynosiło 13,5 mld, to już w 1985 r. zmalało do wysokości 5,6 mld, a w 1988 r. odnotowano na tym koncie nadwyżkę 14,4 mld funtów³¹.

²⁶ Ibidem, s. 29.

²⁷ Obliczenia własne na podstawie The Independent 1989, December 5.

²⁸ R. Gourlay, *Electricity Share Allocation Likely to be Heavily Scaled Back*, Financial Times 1990, December 10.

²⁹ J. Shackleton, *Privatisation: The Case Examined*, National Westminster Bank Quarterly Review 1984, May, s. 66-67.

³⁰ G. Brown, *Sleazing Along Sid Must be Sick. Privatisation Promised a Shareholding Democracy. But who has Benefited?*, New Statesman and Society 1990, August 3, s. 6.

³¹ *Economic Progress Report*, HM Treasury 1990, February, nr 206, s. 9.

Wśród społeczno-ekonomicznych konsekwencji prywatyzacji do najważniejszych należały wzrost ilości akcjonariuszy i wzrost bezrobocia. W latach 1979-1990 nastąpił bardzo wyraźny wzrost liczby drobnych akcjonariuszy: z poziomu 2,9 mln w 1980 r. do ok. 14 mln w 1990 r.³² Wzrost ilości akcjonariuszy sam w sobie nie może zadowalać, ponieważ struktura własności w tej grupie posiadaczy jest nieodpowiednia (niesymetryczna). Przeważają osoby posiadające jedną lub dwie akcje (takich inwestorów jest 75%), powyżej czterech akcji posiada tylko 19% akcjonariuszy, a średnia wartość akcji dla całej grupy indywidualnych posiadaczy wynosi ok. 500-600 funtów³³.

Przy okazji omawiania powszechnego akcjonariatu w Wielkiej Brytanii warto zwrócić uwagę na pewien znamieny szczegół, który może stanowić *sui generis* przestrożę dla Polski. Jest to problem kultury ekonomicznej społeczeństwa, a ściślej biorąc - poziomu jego wiedzy ekonomicznej. Badania CBI z 1990 r. wykazały, że ponad połowa respondentów nie wiedziała, w jaki sposób można nabyć dodatkowe akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw, a 1/3 właścicieli akcji British Gas nie wiedziała, co czego służy rynek akcji³⁴.

Prywatyzacja nasiliła proces wzrostu bezrobocia. Niemal wszystkie prywatyzowane przedsiębiorstwa przed sprzedażą (w ramach działań sanacyjnych) bądź po sprzedaży zmniejszyły zatrudnienie przeciętnie o 5-10%. Niektóre z nich planują dalsze zwolnienia w perspektywie kilku najbliższych lat (np. Manweb chce w najbliższym czasie zwolnić 500 pracowników, a Northern Electric w ciągu najbliższych 5 lat planuje dziesięcioprocentową redukcję zatrudnienia)³⁵.

Żywo komentowanym zagadnieniem jest rola firm consultingowych z City w procesie prywatyzacji. W praktyce bardzo często zdarzało się, że ta sama firma brała udział we wszystkich fazach sprzedaży, będąc odpowiedzialną zarówno za wycenę wartości przedsiębiorstwa, jak i sprzedaż jego akcji na giełdzie. Zdaniem części krytyków takiego sposobu prowadzenia sprzedaży, przyszyjało to zaniżaniu wartości przedsiębiorstw. Niskie ceny akcji dawały gwarancję ich sprzedaży i szybkiego zrealizowania zysków przez firmy consultingowe.

Również polityka płacowa w odniesieniu do dyrektorów świeżo sprywatyzowanych przedsiębiorstw budzi społeczne niezadowolenie. W sytuacji, gdy wzrost zarobków pracowników sprywatyzowanych przedsiębiorstw

³² G. Oldham, *TA URUS and the Private Shareholder*, Economic Affairs 1990, vol. 11, nr 1, s. 18.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, s. 17.

³⁵ Electric Points 1991, nr 3, s. 5.

dostarczających energię elektryczną i wodę jest limitowany przez układy zbiorowe do poziomu ok. 9,7%, to płace dyrektorów generalnych tych przedsiębiorstw wzrosły w 1990 r. o ok. 40-60%³⁶.

Prywatyzacja przyniosła rządowi konserwatywnemu i całej Partii Konserwatywnej wymierne korzyści polityczne. Wyrażało się to w dwóch zwycięskich kampaniach wyborczych w dekadzie lat osiemdziesiątych i spadku znaczenia opozycyjnej Partii Pracy. Inną korzyścią polityczną konserwatystów był spadek liczby członków związków zawodowych i osłabienie pozycji związków w przedsiębiorstwach. O ile na początku lat osiemdziesiątych liczbę związkowców szacowano na ok. 12 mln, to na początku 1990 r. liczba ta wynosiła już tylko 8 mln, z utrzymującą się wciąż tendencją spadkową³⁷. Prywatyzacja nie była bez wątpienia jedyną przyczyną tak gwałtownego spadku, lecz - jak utrzymują sami związkowcy - odgrywała rolę pierwszoplanową³⁸.

Innym przejawem politycznych korzyści uzyskanych przez konserwatystów było zmuszenie labourzystów do częściowej rewizji ich tradycyjnie krytycznego stanowiska wobec prywatyzacji. W sytuacji, gdy miliony ludzi stanowiących w przeszłości tradycyjny elektorat Partii Pracy - pracowników przedsiębiorstw - włączonych jest czynnie w proces prywatyzacji, nie jest zabiegiem politycznie rozumnym bezwarunkowa i pryncypialna krytyka zmian własnościowych.

VI. PRYWATYZACJA W WIELKIEJ BRYTANII A DOŚWIADCZENIA POLSKIE

W próbie podsumowania można pokusić się o wyodrębnienie pewnych wspólnych cech programu prywatyzacji realizowanego w Wielkiej Brytanii i tego, który zaczyna być realizowany w Polsce. Z uwagi na bardzo ogólny charakter przeprowadzonej powyżej analizy rozwiązań brytyjskich, a z drugiej strony niezbyt bogate doświadczenia Polski w prywatyzowaniu gospodarki, przyjąć należy, że zestawione poniżej cechy wspólne i różnice w sposobach realizacji programu zmian własnościowych w obu krajach mogą być traktowane jedynie w kategoriach impresji. Zestawienie poniższe jest jednak w przekonaniu autora na tyle interesujące, że warto przedstawić.

³⁶ S. Beavis, M. White, J. Morrow, *PM Condemns Big Pay Increases for Water and Power Directors*, The Guardian 1991, June 26.

³⁷ Labour Research 1991, June, s. 11.

³⁸ D. Whitfield, *Making it Public*, s. 55 i n.

Szukając punktów wspólnych wskazać należy na następujące fakty:

1) skala przekształceń własnościowych (dokonanych w Wielkiej Brytanii i mających się dokonać w Polsce) może być określona jako bezprecedensowa w historii gospodarczej obu państw;

2) brak jasno sprecyzowanej, globalnej koncepcji i szczegółowego planu prywatyzacji w pierwszym okresie przeprowadzania zmian własnościowych i konieczność improwizacji;

3) dążność do zachowania w ręku państwa pewnych narzędzi kontroli nad sprywatyzowanymi przedsiębiorstwami;

4) uprzywilejowanie drobnych akcjonariuszy i dążenie do wzrostu ich liczebności;

5) wielość celów stawianych przed prywatyzacją.

Z listy różnic wybrane zostaną tylko niektóre zagadnienia:

1) koncepcja powszechnej prywatyzacji, lansowana obecnie w Polsce, nie ma odpowiednika w programie realizowanym w Wielkiej Brytanii. Przewidziano tam, co prawda, możliwość darmowego rozprawdzenia akcji, ale tylko w bardzo ograniczonym zakresie, w odniesieniu do pracowników niektórych prywatyzowanych przedsiębiorstw;

2) w Wielkiej Brytanii odmiennie rozwiązano sprawę podstaw prawnych w odniesieniu do zmian własnościowych. Brytyjskie podejście jest zindywidualizowane, zarówno jeśli chodzi o ustawy regulujące sprzedaż przedsiębiorstw, jak i regulację samej praktyki sprzedaży. Praktyce polskiej obce jest angażowanie się państwa w działania sanacyjne wobec przedsiębiorstw mających być przedmiotem prywatyzacji na taką skalę i w takim zakresie, jak to się działo w Wielkiej Brytanii;

3) w Wielkiej Brytanii znacznie bogatsze są stosowane tam techniki prywatyzacji. Na marginesie podkreślić należy, jak bardzo niekorzystnie dla Polski wypada porównanie np. jakości i skuteczności reklamy prywatyzowanych przedsiębiorstw, ilości informacji o prywatyzowanych przedsiębiorstwach dostarczanych potencjalnym nabywcom akcji, dostępu do tego typu informacji, języka reklamy prasowej, broszur itp.

Analiza doświadczeń brytyjskich każe również przyjąć, jako rzecz nie do uniknięcia, ewentualne błędy w wycenie wartości majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw. Z dwóch teoretycznych możliwości: zawyżenia lub zaniżenia wartości, rząd brytyjski zdecydował się na drugą opcję, dążąc w ten sposób m.in. do zwiększenia ilości drobnych akcjonariuszy (dając im wcześniej pewne preferencje przy zakupie akcji).

Praktyczną wskazówką dla władz odpowiedzialnych za przebieg prywatyzacji w Polsce powinna być konieczność prowadzenia szeroko zakrojonej działalności na rzecz edukacji społeczeństwa w zakresie znajomości podstawowych instytucji i reguł funkcjonowania gospodarki rynkowej, w tym szczególnie rynku akcji i obrotu akcjami.

GENERAL CHARACTERISTIC OF THE PROCESS OF PRIVATISATION
IN THE UK ECONOMY IN THE 1980s

Summary

In the article, the main features of the privatisation in the United Kingdom during 80s are presented. The Author initially describes the origin, the concept and the main aims of the transformation in the ownership in the British economy under conservative power between 1979-1990. Subsequently, the typical phases of the process of privatisation are represented. In the second part of the article some economic, social and political results of the process of privatisation are shortly considered. Finally, the Author undertakes an attempt to compare the privatisation in the UK with the process of the reform in the ownership structure which is actually being initiated in the Polish economy. In the conclusions section, the list of the main similarities and differences between the countries in question are presented.