

SŁAWOMIR ZWIERZCHLEWSKI

NIEKTÓRE DYLEMATY POLSKIEJ PRYWATYZACJI

Proces przekształceń własnościowych w gospodarce polskiej rozpoczął się niezwłocznie po powstaniu politycznych przesłanek przebudowy ustrojowej, tzn. powstania pierwszego po wojnie niekomunistycznego rządu. Od początku procesu transformacji systemowej było jasne, iż jednym z najważniejszych jej filarów jest szybka i efektywna prywatyzacja. Trudno sobie wyobrazić państwo demokratyczne, podmiotowość jednostek działających w jego ramach i wreszcie sprawną gospodarkę rynkową bez instytucji prywatnej własności.

Proces prywatyzacji sektora publicznego trwa już dziewięć lat. Faktycznie rozpoczął się pod koniec lat osiemdziesiątych¹, ale nabrał wymiarów zjawiska po przyjęciu przez Sejm pierwszej ustawy prywatyzacyjnej w lipcu 1990 roku². Szeroki zakres upaństwowienia gospodarki w Polsce (oraz w innych krajach Europy Wschodniej) powodował, że chcąc zbudować instytucjonalne podwaliny rynku, należało uwzględnić problem prywatyzacji w skali całej gospodarki, a nie poszczególnych przedsiębiorstw, czy nawet sektorów. Tworzyło to z kolei wciąż nowe bariery i zagrożenia sprawnego kontynuowania procesu. Dotyczyły one głównie społecznego charakteru przekształceń własnościowych i presji załóg na propracownicze korekty zapisów prywatyzacyjnych, widocznego upolitycznienia całego procesu czy tworzenia złej atmosfery wokół kapitału zagranicznego. Z tych wszystkich względów kolejne ekipy rządowe w Polsce po hasłowych stwierdzeniach o „konieczności prywatyzacji” stawały przed zasadniczymi wyborami.

W literaturze bardzo często podejmuje się problem tych wyborów, czyli swoistych dylematów polskiej prywatyzacji³. Poniżej dokonano próby wyodrębnienia niektórych z nich.

1. Pierwszy dylemat w obszarze przekształceń własnościowych dotyczył wyboru możliwych scenariuszy prywatyzacji. Wybór o tyle trudny, gdyż na początku 1990 roku nie było praktycznie żadnych analogicznych punktów odniesienia. Nie można było wzorować się na metodach prywatyzacji gos-

¹ Chodzi tutaj o tzw. prywatyzację „nomenklaturową” realizowaną w oparciu o nowelizację ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z października 1987 roku. W nowelizacji wprowadzony został art. 16a dopuszczający tworzenie spółek przedsiębiorstw państwowych z innymi osobami fizycznymi i prawnymi na wniosek jego organów.

² Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1990 r., Nr 51, poz. 298.

³ O dylematach prywatyzacji w trakcie transformacji ustrojowej piszą: por. H. Januszek, *Dylematy modernizacji i nowego ładu społecznego*, w: „Socjologia gospodarcza w okresie przemian”, z. 249, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997; M. Bałtowski, *Dylematy początków transformacji*, w: *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

podarek wschodnioeuropejskich, ponieważ one same stały przed wyborem ścieżek redukcji sektora państwowego. Z kolei środowisko prywatyzacyjne w krajach o gospodarce rynkowej różniło się zasadniczo od krajów o gospodarce centralnie stosowanej. Główna różnica polegała na tym, że w państwach o gospodarce rynkowej przeważał sektor prywatny, prywatyzacja dotyczyła więc tylko poszerzenia jej zakresu. Ponadto gospodarka rynkowa posiada wszystkie elementy uruchamiające przepływ kapitału i pracy⁴.

Mimo braku doświadczeń z innych krajów, w dyskusji nad polską prywatyzacją wykształciły się dwa główne scenariusze: prywatyzacji „spontanicznej” i prywatyzacji odgórnej – „technokratycznej”.

Scenariusz spontaniczny oparty był na skrajnej niechęci do interwencji państwa w konstruowanie rynku. Państwo miało pomagać, ale nie sterować procesami prywatyzacji. Zwolennicy tego scenariusza twierdzili, że rynek kapitałowy rozwinie się sam bez potrzeby odgórnego tworzenia. Prywatyzacja miała więc mieć charakter nieingerencyjny, a czasami wręcz przypadkowy. Wydaje się, że taki scenariusz w warunkach polskich był nierealny. Wynikało to z kilku przyczyn.

Po pierwsze, prywatyzacja była zmianą systemową polegającą na budowie nowego ładu instytucjonalnego w stosunku do praw własności. Trudno sobie wyobrazić, aby ten proces mógł być prowadzony spontanicznie.

Po drugie, należało pokonać trudności związane nie tylko z prywatyzacją, ale także z budowaniem nowej infrastruktury politycznej, finansowej i prawnej. To wymagało aktywnego zaangażowania państwa, automatycznie eliminując spontaniczność jakiegokolwiek procesu.

Po trzecie, należało przekonać własnych obywateli, że prywatyzując sektor państwowy przekazuje się im część władzy gospodarczej i możliwość polepszenia własnej sytuacji gospodarczej. Wymagało to czytelnego ustanowienia reguł prywatyzacyjnych, a więc aktywnej roli państwa.

Po czwarte przeciwnicy wariantu „spontanicznej” prywatyzacji uważali, że ten scenariusz może doprowadzić do „uwłaszczenia nomenklatury”. Nomenklatura, ciągle dominująca w aparacie administracyjnym i kadrze menedżerskiej nawet po odsunięciu partii komunistycznej od władzy mogłaby poprzez niekontrolowany proces prywatyzacji dokonać sama transferu własności na swoją korzyść⁵. Zdaniem oponentów scenariusza „spontanicznego” mogłoby to wywołać bardzo negatywny wydzźwięk społeczny zagrażający całym zmianom ustrojowym.

Drugi scenariusz prywatyzacji negował całkowicie samoistność tego procesu. Zakładał on bowiem przygotowanie koncepcji gospodarki polskiej wraz z odpowiednim „oprzyrządowaniem” legislacyjnym, w tym ustawy prywatyzacyjnej oraz ustawy o obrocie papierami wartościowymi. Efektem tego miało być odgórne stworzenie infrastruktury instytucjonalnej oraz organizacyjnej dla obsługi procesu prywatyzacji i dla funkcjonowania rynku papierów wartościowych⁶. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że właśnie ten

⁴ B. Błaszczak, T. Gruszecki, *Prywatyzacja w Polsce. Ramy prawne i organizacyjne*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 1991, s. 13.

⁵ Por. S. T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 20.

⁶ Por. M. Bałowski, op. cit., s. 145.

scenariusz prywatyzacji odgórnej ściśle nadzorowanej przez państwo stał się wariantem wiodącym. Proces przekształceń własnościowych cechował (i cechuje) wysoki stopień jego centralizacji i sformalizowania. Taki stan rzeczy jest jednak uzasadniony. Głównym bowiem problemem urynkwienia przez prywatyzację był fakt, że struktura gospodarcza zdominowana była przez kilkaset wymagających restrukturyzacji kombinatów. Wymagało to przeprowadzenia demonopolizacji przez podział dotychczasowych monopolii oraz usunięcia ograniczeń dla rozwoju sektora prywatnego. Ponadto ważnym założeniem, często podkreślanym, była próba łączenia prywatyzacji z restrukturyzacją przedsiębiorstw. Wymagało to więc od samego początku silnej ingerencji państwa w proces transformacji własnościowej, tym bardziej, że dużą wagę przykładano do utrzymania wysokiego standardu procedur prawnych w zakładanych ścieżkach prywatyzacji.

Natomiast inną kwestią jest to, jak w praktyce wyglądała realizacja scenariusza technokratycznego oraz czy strategia transformacji zawsze miała charakter odgórny. Należy się zgodzić ze zwolennikami poglądu, że atmosfera wokół prywatyzacji ma istotny wpływ na jej przebieg. W Polsce bardzo szybko okazało się, że całkowity technokratyzm nie ma szans powodzenia. Wynikało to z przebudowy gospodarki upaństwowionej w rynkową, co jest procesem złożonym i konfliktowym. Ujawniły się bowiem olbrzymie koszty zmian systemowych (zwłaszcza bezrobocie), które mogły doprowadzić do nowego pola konfliktu społecznego⁷. Prywatyzacja dawała szansę na łagodzenie rosnącego oporu wobec radykalnych zmian, lecz wymagało to odejścia od całkowicie odgórnego sterowania całym procesem. Można powiedzieć, że za cenę uzyskania większej przychylności dla makroekonomicznej kuracji szokowej i kontynuowania reform ekonomicznych państwo zrezygnowało z *stricte* odgórnego scenariusza prywatyzacji, dając dużą autonomię decyzyjną przedsiębiorstwom państwowym, oraz przywileje ekonomiczne dla „insiderów” tych przedsiębiorstw. Nie można tu jednak posądzać elit rządowych o kształtowanie procesu prywatyzacji w kierunku spontaniczności, ponieważ przywileje ekonomiczne dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw zostały określone w rozwiązaniach legislacyjnych.

2. Drugi wybór dotyczący charakteru prywatyzacji wymagał podjęcia decyzji co do koncepcji tego procesu. Pierwsza – zwana ekwiwalentną – zakładała transfer majątku państwowego w ręce prywatne poprzez sprzedaż (aktywów lub pasywów) poprzedzoną wyceną wartości rynkowej. Druga koncepcja – zwana nieekwiwalentną – miała polegać na bezpłatnym przekazaniu majątku przedsiębiorstwa w ręce prywatne. Miało to być realizowane za pomocą substytutów pieniądza (bonów lub świadectw udziałowych), dlatego ta koncepcja często nazywana jest prywatyzacją bezkapitałową⁸.

Powyższego wyboru nie należy rozumieć jednoznacznie, tzn. przyjmować, że ekwiwalentność i nieekwiwalentność prywatyzacji były alternatywnymi drogami. Od początku formalnie wybrano zasadę prywatyzacji ekwiwalentnej, chodziło natomiast o zasięg i skalę prywatyzacji bezkapitałowej. Pry-

⁷ Por. *Prywatyzacja w Polsce. Szanse i zagrożenia*, praca zbiorowa pod red. naukową Jana W. Bossaka, SGH, Warszawa 1994, s. 39.

⁸ Por. S. T. Surdykowska, op. cit., s. 33.

watyżacja ekwiwalentna, a więc z użyciem środków pieniężnych (stąd też nazwana kapitałową) jest najbardziej preferowanym sposobem przekształcenia sektora państwowego w sektor prywatny. Cechą jednak byłych gospodarek centralnie sterowanych jest brak kapitałów u inwestorów krajowych, którzy mogliby wykupić znaczną liczbę przedsiębiorstw państwowych. Z kolei stosunek do inwestorów zagranicznych jest co najwyżej ambiwalentny.

Przed takim problemem stanęła także Polska. U progu przekształceń własnościowych bariera kapitałowa stała się główną barierą wstrzymującą proces urynkowania gospodarki. Zachęciło to (lub raczej wymusiło) do wykorzystania pomysłu Brytyjczyka S. Brittana, który w 1984 r. obserwując zbyt wolne tempo prywatyzacji w Wielkiej Brytanii doszedł do wniosku, że państwu opłaca się oddać część akcji za darmo. Ponieważ w Polsce stosunkowo szybko narastał opór społeczeństwa wobec przemian ekonomicznych uznano, że takie ujęcie prywatyzacji (czyli nieekwiwalentne) może nie tylko przyspieszyć ten proces, ale posłużyć jako środek zdobycia poparcia społecznego dla transformacji. Ponadto prywatyzacja nieekwiwalentna, zakładająca aktywny udział znacznej liczby obywateli, mogła neutralizować zarzuty, że dokonywana jest „obok narodu”, czy „ponad obywatelami”⁹. Idea zwrócenia części własności państwowej została wysunięta przez dwóch gdańskich liberalnych ekonomistów: Janusza Lewandowskiego i Jana Szomburga.

Początkowo program ten znany był pod nazwą Programu Powszechnej Prywatyzacji, a ostateczne poparcie uzyskał 30 kwietnia 1993 roku kiedy Sejm przegłosował ustawę o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

Trudno dzisiaj odpowiedzieć na pytanie czy program prywatyzacji masowej spełnił swoją rolę, czy też nie. Krytycy podkreślają, że ma on charakter jedynie pilotażowy oraz, że program ten miał od początku skazę, ponieważ promotorem działań było tu Państwo. W efekcie wszystko co dotyczyło NFI zostało w dużym stopniu upolitycznione¹⁰. Ponadto wskazuje się, że z punktu widzenia pojedynczego uczestnika tego programu korzyści ekonomiczne są niewielkie.

Pomimo tego powstanie NFI było i jest swoistą lekcją kapitalizmu dla całego społeczeństwa i praktyczną próbą rozszerzenia właścicieli majątku publicznego, a efekty takiej prywatyzacji należy rozpatrywać po kilku latach.

3. Trzeci dylemat dotyczył problemu partycypacji załóg pracowniczych w procesie prywatyzacji, ponieważ związane są z nim zarówno cele ekonomiczne jak i społeczne. Zasięg „udogodnień” pracowniczych był podstawowym wyborem politycznym w obszarze przekształceń własnościowych, przed jakim stanął rząd T. Mazowieckiego w końcu 1989 roku (a także wszystkie następne ekipy rządowe).

⁹ Por. A. Suwalski, *Problemy polskiej prywatyzacji*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997, s. 65.

¹⁰ Por. J. Winiecki, *Jak zrobić program masowej prywatyzacji nie realizując niemal żadnych istotnych jej celów*, Zeszyty Centrum im. Adama Smitha 1995, nr 6.

Prywatyzacja w Polsce od początku pozostawała pod znacznym wpływem rozwiązań brytyjskich. Bardzo sceptycznie podchodzono więc do „lewackich” pomysłów szerokiego uwłaszczenia załóg pracowniczych kosztem pozostałych grup społeczeństwa. Koncepcja przygotowywanych rozwiązań legislacyjnych zakładała, że metoda kapitałowa (sprzedaż akcji przedsiębiorstw wśród szerokiej rzeszy społeczeństwa bez przyznawania preferencji) ma stać się podstawową drogą transformacji własnościowej. Cechowała się myśleniem w kategoriach spółek prawa handlowego, własności indywidualnej, giełdy i rynku kapitałowego.

Niezależnie jednak od powyższych założeń pracownicy prywatyzowanych przedsiębiorstw otrzymali w ustawie prywatyzacyjnej z 13 lipca 1990 roku ściśle zdefiniowane przywileje: prawo do zakupu dwudziestu procent akcji przedsiębiorstwa po cenie obniżonej o połowę, możliwość współdecydowania o metodzie prywatyzacji swojego przedsiębiorstwa oraz stworzono możliwość realizowania akcjonariatu pracowniczego w ramach ścieżki leasingowej. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że zasięg przywilejów pracowniczych był stopniowo powiększany wraz z tworzeniem kolejnych projektów lub ustaw prywatyzacyjnych¹¹. Można wyróżnić następujące przyczyny tego wyraźnego pracowniczego odchylenia w polskiej prywatyzacji.

Po pierwsze, rozczarowanie ilościowymi efektami metody kapitałowej. Główna jej technika – oferta publiczna – okazała się mało drożna w naszej rzeczywistości. Należało więc znaleźć inne kierunki działań, które zwiększyłyby popyt prywatyzacyjny. Akcjonariat pracowniczy mógł w sposób naturalny rozwiązać ten problem.

Po drugie, bardzo silna pozycja związków zawodowych w Polsce nie występująca w innych krajach. Spowodowało to negocjacyjny charakter polskiej prywatyzacji i *de facto* pracownicy uzyskali decydujący głos, aby przeforsować własną wizję przekształcenia lub nawet zablokować transformację własnościową firmy. Wielokrotnie zwracano uwagę, że w Polsce państwo okazało się najsłabszym właścicielem majątku w porównaniu z innymi państwami Europy Wschodniej.

Po trzecie, opór społeczeństwa przeciwko szerokim zmianom systemowym. Stabilizacja i liberalizacja gospodarki polskiej zgodnie z „planem Balcerowicza” okazała się bolesną terapią szokową. Realny spadek dochodów społeczeństwa radykalnie obniżył społeczną akceptację dla reform. Prywatyzacja mogła stać się narzędziem mniej bolesnego przeczekania tzw. okresu przejściowego (o czym wspomniano już wcześniej) poprzez zwiększenie stopnia partycypacji pracowniczey. Nie ulegało wątpliwości, że czynniki ekonomiczne mają, w miarę pauperyzacji społeczeństwa, coraz większy wpływ na kształtowanie postaw wobec przebudowy gospodarki.

W Polsce wyraźnie uwypuklił się fakt, że zapleczem społecznym prywatyzacji stały się przede wszystkim załogi.

¹¹ Późniejsze rozwiązania legislacyjne przyznały darmową pulę piętnastu procent akcji dla pracowników prywatyzowanego przedsiębiorstwa oraz łagodziły zasady dla leasingu pracowniczego.

CHOSEN DILEMMAS OF POLISH PRIVATISATION

S u m m a r y

On the turn of the eighties and nineties in Poland a process in Poland a process of system transformation has begun – towards the introduction of economic and social order which is proper to developed countries of Western Europe and of the world as a whole. The change of economic system led to many new dilemmas; the problem of property transformations was one of the most important among them.

Such issues as the following became then object of violent debates; what is privatisation? what attitudes can be adopted towards it? what should be privatised? who is the privatisation profitable for?

So, essential controversies about privatisation are resolvable into a number of property transformations' methods, into a participation of the State in this process and, finally, into a range of preferences reserved for the employees of enterprises submitted to a privatisation. Despite of the fact that the process of Polish privatisation is already quite pretty advanced – all the dilemmas above mentioned are still a live issue and are difficult to be solved univocally.