Piotr Kozarzewski

Przekształcenia własnościowe w państwach postsocjalistycznych: cele, strategie, wyniki

Ownership Transformation in the Post-Communist Countries: Goals, Strategies, Effects

Abstract: The paper presents an analysis of the efficiency and outcomes of privatization policies in post-communist countries from the perspective of the degree of meeting the privatization goals set by the respective governments. These goals have covered a wide range of systemic, microeconomic, social and political issues and their meeting required creation of a strategy which would resolve a set of dilemmas of structural, implementation, and technical nature. In practice, there were four models of privatization policy according to the way the goals had been set and the dilemmas answered. None of these policies were efficient enough to meet all the privatization goals fully – mainly because of vested interests which were extracting rent from the state-controlled sector. However, the degree of success varies significantly among groups of countries, the CEE states being the leaders of ownership transformation, although even in this group some important unfinished agenda still exists and even trends towards expansion of ownership functions of the state can be seen.
Keywords: privatization, post-communist transition, economic policy, interest groups, Central and Eastern Europe.

W większości państw postsocjalistycznych przekształcenia własnościowe stanowiły jeden z filarów transformacji systemowej w gospodarce, przyczyniając się do demontowania opartego na własności państwowej systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej i tworzenia warunków do budowy stosunków rynkowych. Obejmują prywatyzację, czyli zmianę struktury własnościowej w kierunku dominacji

własności prywatnej (tzw. prywatyzacja w szerokim sensie), na którą składają się przede wszystkim prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych (przekazanie mienia państwowego w niepaństwowe ręce, prywatyzacja w wąskim sensie) oraz powstawanie nowych firm prywatnych (tzw. prywatyzacja założycielska).

Mimo kluczowej roli przekształceń własnościowych w reformach postsocjalistycznych, temat ten od dłuższego czasu znajduje się na marginesie zainteresowań badaczy. Ostatnimi czasy pisze się o nim rzadko i właściwie tylko przy okazji dyskusji nad redefinicją roli państwa w gospodarce – w kontekście popularnego ostatnio powrotu do keynesowskiego paradygmatu aktywnej roli państwa w procesach gospodarczych jako odpowiedzi na światowy kryzys finansowy i inne problemy rozwojowe. Dotyczą one jednak tylko wąskiego zakresu zagadnień oraz wybranych krajów: niedawno ukazały się prace poświęcone Rosji[1] (o zastosowaniu tzw. teorematu prywatyzacji[2]) oraz Polsce i Węgrom[3] (o wpływie zmiany paradygmatu roli państwa na politykę prywatyzacyjną). Prace naukowe na temat syntezy doświadczeń państw postsocjalistycznych w dziedzinie przekształceń własnościowych (w całości bądź wybranych aspektów) od dłuższego czasu się nie ukazywały[4]. Ostatnia publikacja pretendująca do miana w miarę całościowej syntezy przekształceń własnościowych w państwach postsocjalistycznych (skupiona głównie na prywatyzacji „w wąskim sensie") została wydana, i to tylko w języku polskim, dziesięć lat temu[5]; rok młodsza jest ostatnia wartościowa monografia opisująca całokształt transformacji systemowej, w której sporo miejsca poświęcono prywatyzacji[6]. Ale nawet w czasach rozkwitu zainteresowania prywatyzacją

1 A. Radygin, R. Entov, *The Fundamental Privatization Theorem. Ideology, Evolution, Practice*, SSRN, 2014, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398960 [30.10.2015].
2 D. Sappington, J. Stiglitz, *Privatization, Information and Incentives*, „Journal of Policy Analysis and Management", 1987, vol. 4, s. 567-582.
3 M. Szanyi, *Privatization and State Property Management in Post-Transition Economies*, „Working Paper", 2014, no. 211, Centre for Economic and Regional Studies HAS, Institute of World Economics.
4 Bardzo skrótowa analiza porównawcza, obejmująca cały region, została zaprezentowana w: M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, PWE, Warszawa 2014.
5 P. Kozarzewski, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa 2006.
6 A. Åslund, *How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge University Press, New York 2007.

podejmowano przede wszystkim tematy cząstkowe, głównie dotyczące efektów prywatyzacji, zwłaszcza na szczeblu mikro, przy czym autorzy tych badań dochodzili do odmiennych, a często nawet sprzecznych wniosków[7]. Relatywnie najmniej uwagi poświęcano polityce prywatyzacyjnej i jej efektywności w osiąganiu postawionych celów. Gros publikacji na ten temat przypadło na początkowy okres transformacji, kiedy na długofalowe efekty było jeszcze za wcześnie, zaś polityka prywatyzacyjna w większości państw postsocjalistycznych dopiero co się kształtowała. Zatem znaczna część analiz z tamtego okresu miała postulatywny charakter[8], bądź ich wnioski szybko się zdezaktualizowały[9]. Ponadto prace zazwyczaj cechowało zakładanie istnienia wysoce zunifikowanych celów prywatyzacji i skupiano się w nich najwyżej na efektywności doboru narzędzi prywatyzacji, także nierzadko odwoływano się do zbyt daleko idących uproszczeń i kontrowersyjnych wniosków. Nie ominęło to nawet ekonomistów o największej światowej sławie, jak np. noblisty Josepha Stiglitza[10], krytykowanego przez ekonomistów związanych z polskimi reformami[11]. W większości prac pomijano rolę interesów grupowych dążących do uzyskiwania renty, zakładając dobrą wolę rządów, celem których miało być wyłącznie dobro ogółu.

Generalny spadek zainteresowania badaczy kwestiami własnościowymi można wytłumaczyć przede wszystkim szeroko rozpowszechnionym przeświadczeniem, że temat ten stracił swoją aktualność: gospodarki wszystkich krajów, w których podjęto się wdrażania reform rynkowych, są już bowiem zdominowane przez własność prywatną. Wydaje się jednak, że „zamknięcie" tematu postsocjalistycznych

7 Bardzo obszerny przegląd tych badań został zaprezentowany w: S. Estrin, J. Hanousek, E. Kočenda, J. Svejnar, *The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies*, „Journal of Economic Literature", 2009, vol. 47, no. 3, s. 699-728.

8 Najbardziej znana publikacja z tamtego okresu to wydana w 1994 r. monografia Romana Frydmana i Andrzeja Rapaczyńskiego pt. *Privatization in Eastern Europe. Is the State Withering Away?* (rok później wydana także w polskim tłumaczeniu: R. Frydman, A. Rapaczyński, *Prywatyzacja w Europie Wschodniej. Czy państwo traci na znaczeniu?*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995).

9 Zob. np. J. Nellis, *Time to Rethink Privatization in Transition Economies?*, „Discussion Paper", 1999, no. 38, The World Bank.

10 J. Stiglitz, *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, w: B. Pleskovic, J. Stiglitz, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, The World Bank, Washington D.C. 2000.

11 M. Dabrowski, S. Gomulka, J. Rostowski, *Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective*, „Journal of Policy Reform", 2001, vol. 4, s. 291-324.

przekształceń własnościowych jest przedwczesne. W niniejszym artykule zamierzam pokazać, że w tej dziedzinie wciąż mamy do czynienia z niedokończonymi procesami i nie do końca osiągniętymi celami w wymiarze zarówno ilościowym, jak i jakościowym. Swoją uwagę skupię przede wszystkim na efektywności polityki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jako najważniejszym dla gospodarek postsocjalistycznych i wysoce skomplikowanym obszarze przekształceń własnościowych.

1. Cele prywatyzacji

Zestawy celów prywatyzacji stawiane przez rządy państw postsocjalistycznych miały zarówno cechy wspólne, jak i swoją specyfikę. Cechy wspólne wynikały ze wspólnego głównego celu transformacji systemowej: budowy gospodarki rynkowej i ze wspólnych wyzwań związanych z koniecznością reformowania nieefektywnych struktur gospodarczych. Różnice natomiast wynikały z odmiennego wyobrażenia o docelowym ustroju społeczno-gospodarczym (bardziej liberalnym lub prospołecznym, naśladującym rozwiązania istniejące w rozwiniętych gospodarkach rynkowych[12] lub zawierającym zasadniczo nowe elementy) oraz realnych możliwości prowadzenia polityki gospodarczej. Możliwości te zależały przede wszystkim od istnienia zgody wśród głównych grup społecznych co do kierunków reform i modelu docelowego gospodarki, obecności silnych grup zainteresowanych kontynuacją reform (i relatywnej słabości specjalnych grup interesów zainteresowanych uzyskiwaniem renty z procesów gospodarczych), a także krajowego zaplecza intelektualnego, którego braki mogły być do pewnego stopnia uzupełniane przez ekspertów zagranicznych bądź przez kopiowanie rozwiązań zastosowanych w innych krajach[13]. Pod tym względem relatywnie najkorzystniejsze warunki istniały w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Łotwa, Estonia), zaś relatywnie najmniej korzystne w krajach, które utworzyły Wspólnotę Niepodległych Państw,

12 S. Fischer, A. Gelb, *The Process of Socialist Economic Transformation*, „Journal of Economic Perspectives", 1991, no. 5 (4), s. 91-105.

13 Szerzej zob. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa*, s. 95-99 i 217-218.

zwłaszcza tam, gdzie postawiono nie tyle na reformy rynkowe, ile na wzmocnienie mobilizacyjnych funkcji państwa (Białoruś, Turkmenistan). W tych krajach polityka reform gospodarczych była bardziej wypadkową gry różnych grup interesów niż świadomym wyborem. Formalnie przybierało to zazwyczaj postać rozwiązań bardziej „prospołecznych", z państwem bardziej opiekuńczym, które jednak *de facto* miało służyć przede wszystkim realizacji określonych interesów grupowych.

Podstawową cechą wspólną polityk prywatyzacyjnych, która wynikała ze wspólnego głównego celu transformacji systemowej, było dążenie do realizacji systemowego celu prywatyzacji, czyli – wymienionych na początku artykułu – osiągnięcia przewagi własności prywatnej i zmiany funkcji państwa[14]: odpolitycznienia decyzji gospodarczych poprzez wycofanie się z bezpośredniego wpływu na przedsiębiorstwa i skupienia się na tworzeniu ogólnych warunków działalności gospodarczej, czyli reguł gry, i pilnowania ich przestrzegania. Cel ten był wypełniany nieco różną treścią. Z uwagi na znacznie szerszy, niż w przypadku liberalnej odmiany kapitalizmu, zakres funkcji państwa w modelu społecznej gospodarki rynkowej czy jeszcze bardziej „prospołecznych" modelach docelowych odpowiednio szerszy miał być obszar własności kontrolowanej przez państwo.

Drugim wspólnym celem wynikającym ze wspólnych problemów i wyzwań transformacji był cel mikroekonomiczny: rozwiązanie problemu nieefektywności przedsiębiorstw państwowych poprzez ich przekazanie w ręce właścicieli prywatnych, co doprowadziłoby do dookreślenia praw własności (które były niepełne w warunkach socjalizmu) i pozwoliłoby na wypracowanie przez nowych właścicieli efektywnych strategii rozwojowych. Nie istniał jeden pogląd co do tego, który konkretnie typ własności prywatnej jest najlepszy dla prywatyzowanych przedsiębiorstw. Ścierały się i postawy doktrynalne, i partykularne interesy, których przedstawiciele byli zainteresowani preferencjami dla siebie w trakcie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

14 Szerzej zob. A. Åslund, dz.cyt., s. 145; M. Boycko, A. Shleifer, R. Vishny, *Privatizing Russia*, MIT Press, Cambridge 1995, s. 10-11.

Reformatorzy i inne grupy społeczne uwikłane w procesy zmiany własnościowej byli przekonani, że pozwala ona na znacznie więcej niż tylko osiągnięcie celu systemowego oraz mikroekonomicznego. W dyskusjach, a następnie w realizowanej polityce, znalazły swoje odzwierciedlenie także inne cele, przede wszystkim fiskalne, społeczne i polityczne.

Cele fiskalne zakładały pozytywny wpływ zmiany własnościowej na budżet państwa. Po pierwsze, prywatyzacja oznacza możliwość zasilenia budżetu państwa dochodami od sprzedaży przynajmniej części prywatyzowanego mienia. Po drugie, budżet państwa zyskałby na prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w sposób pośredni, ponieważ zwalnia ona państwo z konieczności ich wspomagania finansowego, typowego dla okresu socjalizmu.

Cele społeczne o charakterze finansowym mogły przybierać postać ochrony lub wspomagania pewnych grup społeczno-zawodowych przy okazji prywatyzacji, np. przez nakładanie na inwestora strategicznego określonych zobowiązań. Cele o charakterze niefinansowym wiązały się przede wszystkim z dążeniem do zapewnienia bądź przywrócenia – w różny sposób rozumianej – sprawiedliwości społecznej.

Cele polityczne polegały na ukształtowaniu potężnych grup interesów zainteresowanych kontynuacją reform rynkowych[15]. Niekiedy za cel stawiano także pozbawienie władzy ekonomicznej elit politycznych poprzedniego ustroju. Dobór politycznych sprzymierzeńców reform był w znacznym stopniu uwarunkowany wyborem modelu docelowego transformacji oraz zależał od bieżącej koniunktury politycznej.

W wielu krajach stawiano także szereg celów niejako pobocznych, np. wspieranie rozwoju rynku kapitałowego, zwalczanie inflacji, zatamowanie prywatyzacji żywiołowej przybierającej najczęściej postać zawłaszczenia majątku przedsiębiorstw państwowych przez ich kadrę kierowniczą.

Wymienione wyżej cele prywatyzacji przybierały niekiedy postać celów ukrytych, publicznie nieujawnianych, czy celów z „podwójnym dnem", gdy rzeczywiste zamiary decydentów nie w pełni odpowiada-

15 Zob. m.in. C.W. Gray, *In Search of Owners. Lessons of Experience with Privatization and Corporate Governance in Transition Economies*, „Policy Research Working Paper", 1996, no. 1595, The World Bank; *Transition Report 2000. Employment, Skills and Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London 2000, s. 29.

ją oficjalnie głoszonym. Często było to robione w dobrej wierze: próbując zbudować silną koalicję proreformatorską, kręgi decydenckie dochodziły do wniosku, iż z uwagi na odmienne interesy poszczególnych grup społecznych do tej koalicji należących, czy z innych względów taktycznych, bardziej racjonalne będzie niewymienianie explicite wszystkich postawionych celów prywatyzacji. Ukryte cele prywatyzacji mogły być także formułowane w „złej wierze" – dla uzyskiwania renty przez np. redystrybucję własności na korzyść nowo powstających elit politycznych i gospodarczych bądź zatrzymanie majątku w rękach jego dysponentów z okresu schyłku realnego socjalizmu.

Istnienie celów ukrytych było jedną z przyczyn niewystarczającej przejrzystości w ustalaniu celów prywatyzacji w zdecydowanej większości krajów postsocjalistycznych. Ale po części powodem mógł też być brak jasnej koncepcji reform. Nieliczne tylko kraje zdobyły się na formalne przedstawienie podstawowych celów transformacji i przekształceń własnościowych.

Specyficznym celem prywatyzacji mogła być także odpowiedź na oddziaływanie z zewnątrz. Chodzi o zobowiązania międzynarodowe (np. przystąpienie do organizacji międzynarodowej może być obwarowane koniecznością prowadzenia określonej polityki gospodarczej obejmującej zmiany własnościowe, np. zawartej w *acquis communautaire* dla krajów aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej) oraz presję ze strony międzynarodowych organizacji pomocowych, które promowały prywatyzację gospodarek postkomunistycznych, uzależniając udzielenie pomocy (przede wszystkim finansowej) od wprowadzania określonych reform, w tym prywatyzacji określonych sektorów czy nawet pojedynczych przedsiębiorstw.

Poza celami polityki prywatyzacyjnej na przebieg przekształceń własnościowych wpływały także związane z nimi cele wszystkich interesariuszy, których owa polityka dotyczyła: pracowników przedsiębiorstw, ich kadry kierowniczej, partnerów gospodarczych tych firm, związków zawodowych, innych organizacji społecznych i politycznych, społeczności lokalnych, wspomnianych wyżej organizacji międzynarodowych itp.

W każdym kraju istniała hierarchia celów, która różniła się w zależności od przyjętej koncepcji reform. Te kraje, które generalnie dążyły (czasami nawet otwarcie tego nie uznając, jak Czechy) do wykorzystania sprawdzonych w praktyce wzorców zachodnich, na pierwszy

plan wysuwały systemowe i mikroekonomiczne cele prywatyzacji. Te zaś kraje, które próbowały raczej odnaleźć, przynajmniej werbalnie, sposoby na budowę „lepszego", „bardziej sprawiedliwego" kapitalizmu (bądź mniej zagrażającego wpływowym grupom interesu), większy nacisk kładły na społeczne cele prywatyzacji.

2. Dylematy strategii prywatyzacji

Nakreślając strategie realizacji celów prywatyzacji, państwa postsocjalistyczne musiały się zmierzyć z całym szeregiem dylematów do rozstrzygnięcia. Wynikało to z braku jasnej, „jedynie słusznej" drogi w dziedzinie polityki zmiany własnościowej – z uwagi zarówno na pionierski charakter podjętego wyzwania, jak i bardzo wysoki stopień skomplikowania materii, w którą należało ingerować.

Pierwszy rodzaj dylematów można określić jako dylematy strukturalne. Na szczeblu makro należało ustalić docelowy udział sektora prywatnego w gospodarce. We wszystkich krajach zakładano, że pewne obszary gospodarki, ze względu na ich strategiczne znaczenie dla państwa i obywateli, mają zostać całkowicie lub częściowo wyłączone z prywatyzacji – przede wszystkim sektory infrastrukturalne i związane z obronnością kraju. Najmniejszy zakres ograniczeń cechował politykę prywatyzacji Węgier i krajów bałtyckich, największy – Czechosłowacji (polityka ta była kontynuowana przez rząd czeski po rozpadzie CSRS). W krajach spoza regionu Europy Środkowo-Wschodniej, a zwłaszcza w krajach WNP, zakres wyłączeń z prywatyzacji ze względu na istotne znaczenie społeczne, obronne itp. był znacznie większy. Podstawą ideologiczną tych ograniczeń było przekonanie o bardzo dużej ułomności rynku (*market failure*), przejawiające się w braku wiary w zdolność sektora prywatnego do wytwarzania dóbr publicznych i znacznej części społecznie ważnych dóbr prywatnych – przy odpowiedniej cenie, jakości oraz stabilności podaży, aczkolwiek mogły za tym stać również grupy interesów specjalnych, niezainteresowane prywatyzacją. Ponadto zwolennicy zachowania dużego sektora państwowego twierdzili, iż skarb państwa przez określony czas powinien pozostawać przedsiębiorcą, czyli prowadzić działalność gospodarczą – w celu zapewnienia dochodów budżetowych, wspierania restrukturyzacji itp. Pogląd ten, początkowo rozpowszechniony głównie w krajach z ponadprzeciętnie silnym

lobby przedsiębiorstw państwowych (przede wszystkim kraje WNP)[16] ostatnio zrobił się popularny w szeregu państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce[17].

Na szczeblu mikro należało przede wszystkim rozstrzygnąć kwestię pożądanej struktury własności przedsiębiorstw sprywatyzowanych, co sprzyjałoby kształtowaniu efektywnych mechanizmów nadzoru korporacyjnego. Chodziło przede wszystkim o stopień koncentracji własności i tożsamość nowych właścicieli. Wyzwania transformacji postsocjalistycznej skłaniały do wniosku, że bardziej korzystne byłoby promowanie tzw. modelu kontynentalnego, opartego na skoncentrowanym akcjonariacie zewnętrznym, zapewniającym aktywną rolę właściciela, który z kolei zapewniałby dostęp do różnego rodzaju zasobów finansowych i niefinansowych, których bardzo brakowało reformującemu się sektorowi przedsiębiorstw państwowych. W tym kontekście należało m.in. wypracować politykę wobec bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Strategiczni inwestorzy zagraniczni, zwłaszcza na początku transformacji, posiadali znacznie więcej wspomnianych zasobów niż inwestorzy krajowi. Z drugiej strony, prawie we wszystkich krajach bardzo popularne były obawy przed „obcymi" inwestorami, którzy mogli dążyć do realizacji przede wszystkim własnych interesów ze szkodą dla interesów zakładu, jego otoczenia i całej gospodarki.

W niektórych państwach, głównie ze względów pozamikroekonomicznych, czyli przede wszystkim ideologicznych i politycznych (poszukiwanie wsparcia ze strony pewnych grup społecznych), promowano rozwiązania partycypacyjne, czyli rozproszony akcjonariat składający się z pracowników przedsiębiorstwa bądź drobnych krajowych inwestorów zewnętrznych.

Dylematy realizacyjne obejmowały problemy związane z generalnymi zasadami wdrażania polityki prywatyzacyjnej. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują dwie ich grupy.

16 Zob. np. П.Д. Половинкин, А.В. Савченко, *Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики*, Экономика, Москва 2000.

17 Zob. m.in. *Uwaga na jednorękich ekonomistów!*, z prof. Elżbietą Mączyńską rozmawia Michał Sobczyk, „Nowy Obywatel", jesień 2012, http://nowyobywatel.pl/2012/10/12/uwaga-na-jednorekich-ekonomistow/ [10.11.2013].

Pierwsza dotyczyła tempa prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Teoretycznie jest ono funkcją całego szeregu czynników: miejsca prywatyzacji w kolejności reform systemowych (czy prywatyzacja miała poprzedzać liberalizację i stabilizację, czy odwrotnie), ogólnego pożądanego tempa transformacji systemowej, docelowej wielkości domeny państwowej oraz stopnia dbania o należytą jakość procesów prywatyzacyjnych. W praktyce zaś ważnym czynnikiem okazała się także zdolność rządów do zapewnienia drożności procesów prywatyzacyjnych. W rezultacie niskie tempo prywatyzacji, szczególnie w państwach WNP i – na początku transformacji – szeregu państw Europy Południowo-Wschodniej wcale nie oznaczało świadomego wyboru reformatorów.

Drugi dylemat dotyczył roli państwa w inicjowaniu i przeprowadzeniu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Po pierwsze, to sposób inicjacji prywatyzacji: odgórny, czyli z inicjatywy władz publicznych, bądź oddolny, z inicjatywy przedsiębiorstwa państwowego lub potencjalnego inwestora. Prywatyzacja odgórna, przynajmniej w teorii, pozwalała lepiej kontrolować procesy prywatyzacyjne. Natomiast tempo i efektywność takiej prywatyzacji mogły być ograniczone z powodu braku odpowiednich zasobów organizacyjnych i ludzkich. Prywatyzacja oddolna z inicjatywy insiderów zapewniała wykorzystanie ich potencjału społecznego, z inicjatywy inwestora – stwarzała możliwość lepszego dostosowania popytu na prywatyzowany majątek i jego podaży. W praktyce w krajach, gdzie rozpoczęto radykalne i konsekwentne reformy rynkowe, w tym w Polsce, rząd był bardziej skłonny ustalać tylko warunki brzegowe (m.in. wyłączenia z prywatyzacji), a samemu inicjować przekształcenia jedynie w szczególnie ważnych bądź skomplikowanych przypadkach. W pozostałych krajach często występowała praktyka typowania pojedynczych przedsiębiorstw lub ich grup (np. z tej samej branży) do prywatyzacji.

Po drugie, to umiejscowienie kompetencji prywatyzacyjnych w strukturze władz publicznych. Pierwszy dylemat dotyczył relacji między parlamentem i rządem. W krajach, gdzie wola polityczna wdrażania reform rynkowych była silna, parlamenty tworzyły tylko ramy brzegowe dla prywatyzacji, za całą resztę odpowiadał rząd. W pozostałych krajach parlamenty dążyły do utrzymywania ścisłej kontroli nad przebiegiem procesów prywatyzacyjnych i były zazwyczaj nastawione do prywatyzacji znacznie bardziej krytycznie niż odpowied-

nie agendy rządowe. Drugi dylemat to stopień koncentracji funkcji prywatyzacyjnych w strukturze władzy wykonawczej. W niektórych państwach wszystkie uprawnienia prywatyzacyjne były skupione w jednym specjalnie utworzonym urzędzie zadaniowym. W innych państwach, głównie należących do WNP, można było spotkać rozwiązania mieszane, kiedy za prywatyzację niektórych sektorów odpowiadały, stosując polską terminologię, organy założycielskie przedsiębiorstw. Powodowało to, poza czysto organizacyjnym utrudnieniem prowadzenia spójnej polityki prywatyzacyjnej w ramach całej gospodarki, zagrożenie utrzymania bądź nawet odtworzenia partykularnych interesów branżowych. Istniało także pytanie, czy funkcje prywatyzacji majątku państwowego powinny być organizacyjnie połączone z nadzorem nad tym majątkiem. Praktyka pokazała, że to był wybór między Scyllą i Charybdą: utworzenie superresortu łączącego funkcje właściciela i prywatyzatora (à la polskie Ministerstwo Skarbu Państwa) miało gwarantować lepszą koordynację polityki właścicielskiej państwa, jednak tak duży urząd oznaczał tworzenie w ramach rządu potężnego ośrodka wpływów, co wzmacniało partykularne interesy tego resortu. Ponadto powstawał konflikt tych dwóch funkcji i resort był skłonny ograniczać prywatyzację, aby nie uszczuplać swojego stanu posiadania, będącego podstawą jego wagi politycznej. Rozdzielenie funkcji nadzoru i prywatyzacji między dwa resorty zmniejszało wagę polityczną i bezwładność instytucjonalną pojedynczych urzędów i likwidowało wewnętrzny konflikt funkcji, natomiast sprzyjało konfliktom między urzędami – zwłaszcza kiedy jeden z urzędów był podporządkowany rządowi, a drugi parlamentowi.

Skala wyzwań w obszarze dylematów technicznych obejmujących narzędzia prywatyzacji także była wielka – ze względu na niebywały zakres przekształceń i konieczność wypracowania zasadniczo nowych rozwiązań, mających zapewnić realizację celów prywatyzacji. W literaturze przedmiotu jest wiele klasyfikacji metod i technik prywatyzacji, czasem bardzo szczegółowych, ale najprostszy i zarazem najczytelniejszy wydaje się podział na trzy podstawowe metody[18]:

18 Podział ten jest także bliski zmodyfikowanej klasyfikacji Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR): *Transition Report 1999. Ten Years of Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London 1999, s. 286.

- sprzedaż, metoda najbardziej rynkowa, była stosowana we wszystkich krajach postsocjalistycznych, nawet tych, które zrezygnowały z wdrażania reform rynkowych. Zapewniała realizację przede wszystkim celu mikroekonomicznego, fiskalnego i politycznego;
- prywatyzacja powszechna w różnych formach była wdrażana w zdecydowanej większości krajów postkomunistycznych. Metoda ta służyła realizacji celu systemowego poprzez szybkie rozdawnictwo własności, a także celu społecznego poprzez egalitarystycznie rozumowany sprawiedliwy podział majątku wśród obywateli;
- prywatyzacja menedżersko-pracownicza w różnych odmianach występowała w ok. 3/4 krajów postkomunistycznych, a w większości krajów Europy Południowo-Wschodniej, WNP i Polsce stanowiła jedno z podstawowych narzędzi. Miała przede wszystkim służyć realizacji celów społecznych w stosunku do insiderów oraz – w niektórych krajach, w tym w Polsce – sprzyjać drożności procesów prywatyzacyjnych i wykorzystywać potencjał rozwojowy insiderów.

Zestaw stosowanych metod zależał od zestawu celów prywatyzacji, ich konkretnego wypełnienia treścią i wyobrażeń o efektywności poszczególnych metod. Na tle pozostałych krajów Polska wyróżnia się wysoce heterogeniczną polityką prywatyzacyjną (zakładając, że różne grupy przedsiębiorstw wymagają odmiennych procedur prywatyzacyjnych), w ramach której stosowano wszystkie trzy podstawowe metody prywatyzacji, aczkolwiek często w sposób odbiegający od stosowanego w innych krajach postsocjalistycznych.

3. Modele polityki prywatyzacyjnej i ich ewolucja

Nie da się w sposób jednoznaczny sklasyfikować polityki prywatyzacyjnej poszczególnych krajów na podstawie spójnych modeli prywatyzacji. Po pierwsze, z uwagi na liczbę i różnorodność stawianych celów oraz dokonanych wyborów co do sposobów ich osiągnięcia nawet w krajach podobnych do siebie pod względem warunków społeczno-politycznych i ekonomicznych oraz prowadzonej polityki gospodarczej bardzo trudno jest wytyczyć granicę między poszcze-

gólnymi modelami. Po drugie, cele, priorytety i strategie prywatyzacji w wielu krajach w sposób istotny zmieniały się w czasie.

Niemniej jednak, analizując poszczególne elementy polityk prywatyzacyjnych, można mówić o istnieniu czterech „klastrów podobieństw". Zróżnicowanie wewnątrz zbudowanych w ten sposób modeli prywatyzacji między poszczególnymi krajami wciąż pozostaje jednak duże i jest skutkiem niepoddającej się wiarygodnej interpretacji odmienności polityki prywatyzacyjnej w poszczególnych krajach – będącej raczej skutkiem indywidualnych decyzji rządów, niż przejawem jakichś ogólniejszych prawidłowości.

Model pierwszy – środkowoeuropejski (kraje Europy Środkowo-Wschodniej). W społeczeństwach istniał konsensus co do generalnego kierunku transformacji (przy większym lub mniejszym braku zgody, jeżeli chodzi o konkretne działania i stosowane narzędzia), zasadniczo obecna była wola polityczna do prowadzenia reform i decydenci mieli relatywnie stabilne poparcie wśród wyborców i grup interesów. Prywatyzacja przez dłuższy czas odgrywała kluczową rolę w polityce gospodarczej i stanowiła jeden z filarów transformacji postkomunistycznej. Była nakierowana przede wszystkim na kompleksową realizację celów systemowych, ekonomicznych i nieco później – także fiskalnych. Ograniczenia zakresu prywatyzacji z reguły były najmniejsze spośród wszystkich krajów postkomunistycznych, zaś tempo – zazwyczaj najszybsze. Zauważalne było natomiast duże zróżnicowanie w zakresie miejsca prywatyzacji w kolejności reform i występowania oraz charakteru podmiotów uprzywilejowanych bądź – znacznie rzadziej – dyskryminowanych. Generalnie dynamika prywatyzacji, jej struktura czasowa, miała wspólne cechy: najpierw był okres „heroiczny", z jego wysokim tempem przekształceń i ich szeroką skalą. Następnie tempo prywatyzacji spadało, ponieważ w domenie państwowej zostawały przedsiębiorstwa, które było trudno sprywatyzować ze względów technicznych, ekonomicznych, społecznych czy politycznych. Wzrastał opór ze strony innych grup interesów, dla których własność państwowa stanowiła źródło renty (centrale związkowe, politycy, urzędnicy itp.). Doprowadziło to do rozmycia strategii prywatyzacyjnych, odejścia na drugi plan celów systemowych i ekonomicznych, transakcje prywatyzacyjne zaczęły być zawierane głównie pod presją potrzeb fiskalnych rządów. Ponadto coraz częściej zaczęto stosować praktykę prywatyzacji częściowej, kiedy państwo sprzedając pakiety akcji, w ten lub inny

sposób zachowywało kontrolę korporacyjną nad daną spółką[19]. Taki sposób prywatyzacji majątku państwowego, stosowany zresztą także przez państwa zachodnie, w literaturze przedmiotu uzyskał nazwę *reluctant privatization*[20], co można w przybliżeniu przetłumaczyć jako „prywatyzacja niechętna".

Pod koniec pierwszej dekady XXI w. pojawiło się kolejne wyzwanie w postaci światowego kryzysu finansowego, który wywołał dyskusję nad rolą państwa w przezwyciężaniu kryzysów gospodarczych. Wzmocniły się pozycje ekonomistów i polityków stojących na pozycjach *market failure* i przekonujących o konieczności bardziej aktywnej roli państwa w gospodarce, w tym na szczeblu mikroekonomicznym. Większość najbardziej rozwiniętych krajów świata zaczęła pompować olbrzymie środki finansowe w gospodarkę, m.in. na wspieranie dużych podmiotów w sektorach przemysłu i finansów, ratując je przed upadkiem głównie poprzez wykup (najczęściej tymczasowy) aktywów. Nie ominęły te procesy i postsocjalistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej, aczkolwiek można mieć wątpliwości, czy faktycznie zawsze za tym stało wyłącznie dążenie do stawienia czoła kryzysowi światowemu i czy nie był to pretekst do wzmocnienia źródeł renty, związany z sektorem państwowym w gospodarce. Pod tym względem charakterystyczne są przykłady Węgier i Polski.

W latach 90. na Węgrzech przeprowadzono prywatyzację na najszerszą ze wszystkich krajów postsocjalistycznych skalę, głównie z udziałem BIZ, w związku z czym udział sektora prywatnego w PKB już w 1998 r. wzrósł do rekordowego dla tych krajów poziomu 80%[21]. Po objęciu w 2010 r. władzy przez koalicję Fideszu i Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej, będącej zwolennikiem interwencjonizmu państwowego, państwo zaczęło wykupywać podmioty sektora prywatnego, głównie banki, zwiększając udział państwa w sektorze bankowym do 60%[22]. Stosowano metodę tzw. *regulatory capture*, czyli celowo tworzono gorsze warunki dla funkcjonowania banków, aby

19 Szerzej zob. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Przedsiębiorstwa sektora publicznego w Polsce – próba zdefiniowania i wyodrębnienia*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 2016, nr 1.

20 B. Bortolotti, M. Faccio, *Reluctant Privatization*, „FEEM Nota di Lavoro", 2004, no. 130.

21 *Transition Report 2001. Energy in Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London 2001, s. 156.

22 É. Voszka, *Államosítás, privatizáció, államosítás*, „Közgazdasági Szemle", 2013, nr 12, s. 1289-1317.

radykalnie obniżyć ich atrakcyjność dla dotychczasowych właścicieli – tak więc wykup banków przez państwo, w odróżnieniu od innych krajów, gdzie zastosowano ten zabieg, nie był związany z próbami ich ratowania. Według niektórych ocen, w ciągu 4 lat wielkość sektora państwowego w gospodarce została podwojona[23].

W Polsce obserwowane w tym samym czasie wzmocnienie roli państwa jako gracza na rynku odbywało się na zdecydowanie mniejszą skalę i zwiększenie stanu jego posiadania oficjalnie nie było elementem polityki gospodarczej. W sektorze przedsiębiorstw przejęcia uprzednio sprywatyzowanych przedsiębiorstw (czy ostatnio nawet prywatnego banku, który nigdy nie był państwowy) są tłumaczone indywidualnymi decyzjami biznesowymi podmiotów gospodarczych znajdujących się pod kontrolą właścicielską państwa. Równocześnie w ciągu ostatnich kilku lat praktycznie wygaszono prywatyzację, zaś państwo stara się wzmocnić swoje uprawnienia w dziedzinie stosunków własnościowych. W lipcu 2015 r. parlament uchwalił ustawę o kontroli niektórych inwestycji, która daje państwu możliwość blokowania wejścia inwestora strategicznego do szeregu spółek o znaczeniu strategicznym – w tym spółek prywatnych; trwają prace nad nowelizacją ustawy o ofercie publicznej, która m.in. wprowadza preferencje dla Skarbu Państwa na rynku giełdowym względem innych graczy. Działania te są tłumaczone koniecznością aktywizacji roli państwa w obliczu światowego kryzysu gospodarczego, ale ich gros zostało podjęte dopiero po pierwszej fali kryzysu, którą polska gospodarka przeszła ze znacznie niższymi kosztami, niż nawet najbardziej rozwinięte gospodarki rynkowe, i praktycznie nie uciekając się do interwencjonizmu państwowego. Ponadto, w odróżnieniu od Fideszu, Platforma Obywatelska przez dłuższy czas reprezentowała relatywnie najbardziej liberalne podejście do polityki gospodarczej spośród innych ugrupowań i w pewnym momencie musiała dokonać zwrotu prointerwencjonistycznego. Zatem można podejrzewać, że u podstaw obecnej polityki właścicielskiej leżą także czynniki inne niż reakcja na kryzys czy względy ideologiczno-programowe.

Model drugi – południowoeuropejski, „doganiający" (kraje Europy Południowo-Wschodniej: Albania, Bułgaria, Rumunia oraz byłe

23 M. Szanyi, dz.cyt., s. 19.

republiki Jugosławii): prywatyzacja odgrywała kluczową rolę w polityce gospodarczej i stanowiła jeden z filarów transformacji postkomunistycznej. Podstawowe różnice w porównaniu z modelem środkowoeuropejskim to późniejsze rozpoczęcie wdrażania polityki prywatyzacyjnej i wolne tempo na początku reform przy większej wadze celów społecznych i mniejszej – fiskalnych. Następnie w regionie nastąpiło przyspieszenie reform, co spowodowało zwiększenie tempa prywatyzacji oraz modyfikację jej celów i priorytetów na zbliżone do modelu środkowoeuropejskiego. Przyczyniły się do tego pewne czynniki zewnętrzne, stwarzające odpowiednie mechanizmy zachęt do zmian. W przypadku Bułgarii, Rumunii i Chorwacji wiązało się to w dużej mierze z perspektywą przystąpienia do Unii Europejskiej. Przyspieszenie reform, w tym prywatyzacji, w Serbii łączyło się z zainicjowanymi przez społeczność międzynarodową zmianami politycznymi w tym kraju. Jeszcze większy wpływ czynników zewnętrznych można było zaobserwować w Kosowie, gdzie prywatyzacja rozpoczęła się z inicjatywy i pod bezpośrednim nadzorem organizacji międzynarodowych. Obecnie można stwierdzić, że w szeregu krajów regionu następuje ostateczna konwergencja modelu południowoeuropejskiego ze środkowoeuropejskim.

Model trzeci – postradziecki, „stagnacyjny" (kraje WNP z wyjątkiem Białorusi i Turkmenistanu). Jest wewnętrznie zróżnicowany, ale i tu prywatyzacja, przynajmniej formalnie, odgrywała kluczową rolę w polityce gospodarczej i stanowiła jeden z filarów transformacji postkomunistycznej, ze znacznym udziałem celów społecznych i różnorakich celów ukrytych. Istniały duże wyłączenia z prywatyzacji oraz rozbudowany system ograniczeń i preferencji dla podmiotów prywatyzacji itp. W ramach modelu występowało wszakże wewnętrzne zróżnicowanie dotyczące zakresu prywatyzacji, tempa i ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych. W krajach tych przez dłuższy czas nie udawało się osiągnąć porozumienia między najbardziej wpływowymi grupami społeczeństwa na temat podstawowych kierunków rozwoju, nie mówiąc już o konkretnych mechanizmach ich realizacji. Zewnętrznym przejawem tych różnic był najczęściej konflikt między pragmatycznym z reguły rządem (i prezydentem, tam gdzie on pełnił funkcję zwierzchnika władzy wykonawczej), opowiadającym się za budową instytucji rynkowych, a parlamentem, który był zdecydowanie bardziej populistyczny. Najbardziej znany jest trwający przez całe

lata 90. spór między rządem i parlamentem w Rosji. Skutki tych konfliktów dla reform były rozmaite: od przyspieszenia reform w wyniku przezwyciężenia oporu parlamentarzystów (zwłaszcza w dziedzinie restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw) do ich zablokowania (obu skrajności doświadczyła m.in. Ukraina w latach 1999-2001). Równocześnie następowało coraz większe podporządkowanie celów i priorytetów prywatyzacji różnego rodzaju grupom poszukiwaczy renty, zarówno zainteresowanych, jak i niezainteresowanych prywatyzacją. Najjaskrawszym przykładem wykorzystywania prywatyzacji w celu zaspokojenia interesów grupowych jest Rosja, gdzie w połowie lat 90. został dokonany radykalny zwrot w polityce prywatyzacyjnej, uwłaszczający bankierów w zamian za poparcie polityczne dla Borysa Jelcyna.

Zatem kiedy w większości krajów WNP pewnego rodzaju konsensus (a raczej niestabilna równowaga sił) został osiągnięty, bardzo różnił się on od pierwotnych założeń transformacji: wizja ustrojowa była już wyjałowiona z większości celów o charakterze efektywnościowym i społecznym, a głównym założeniem reform stawało się zaspokojenie potrzeb potężnych grup interesów. W takiej sytuacji zasadniczym motywem przekształceń własnościowych było dążenie elit politycznych i gospodarczych do samouwłaszczenia, które od początku XXI w. w niektórych krajach, np. w Rosji i Kazachstanie, doprowadziło nawet do swoistej pełzającej renacjonalizacji. Skarb państwa bezpośrednio lub przez tworzenie struktur holdingowych kontrolowanych przez spółki zależne od państwa zaczął obejmować kontrolą uprzednio sprywatyzowane lub zgoła od samego początku prywatne przedsiębiorstwa. Termin „renacjonalizacja" jest tu stosowany umownie, ponieważ własność transferowano do rąk państwa w sposób nominalny, a kontrolę nad nią obejmowali wysoko postawieni urzędnicy i (w przypadku Rosji) także przedstawiciele służb specjalnych w celu osiągnięcia korzyści prywatnych.

Model czwarty – niereformatorski, „outsiderski" (Białoruś i Turkmenistan): prywatyzacja nie odgrywa istotnej roli w polityce gospodarczej i nie stanowi filaru zmian. Prywatyzacja jest bardzo powolna, z niezwykle dużymi wyłączeniami przedmiotowymi i podmiotowymi oraz odbywa się głównie pod presją potrzeb fiskalnych państwa.

4. Wyniki prywatyzacji

Jako główny miernik efektywności polityki prywatyzacji proponuję użyć stopień osiągnięcia jej celów – tak jak były one w sposób bardziej lub mniej otwarty stawiane przez rządy państw postsocjalistycznych. Takie podejście powinno pomóc w uniknięciu wnioskowania subiektywnego, opartego na własnych poglądach i preferencjach badacza: ekonomicznych, politycznych czy ideologicznych. Aczkolwiek bardzo złożony i zmieniający się w czasie charakter analizowanych procesów i brak dostępu do wielu istotnych informacji zmusza często do wnioskowania bardzo ostrożnego, bez kategorycznych osądów, pośredniego, nierzadko operującego nie tezami, lecz hipotezami. Generalnie można stwierdzić bardzo duże zróżnicowanie w stopniu realizacji celów prywatyzacji, przy czym żaden z tych celów nigdzie nie został w pełni osiągnięty.

Stopień osiągnięcia systemowego celu prywatyzacji można oszacować na podstawie wyników ilościowych, czyli postępów w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, i zmiany ogólnej struktury własnościowej gospodarek, a także po przyjrzeniu się przedsiębiorstwom, które pozostały w domenie państwowej. Jako mierniki wyników ilościowych można wykorzystać wskaźniki opracowane przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), które zawierają w sobie kombinację danych ilościowych i ocen eksperckich. Główną zaletą baz danych EBOR jest objęcie wszystkich krajów postsocjalistycznych w całym okresie transformacji, co ułatwia analizę dynamiki i analizę porównawczą. Oprócz tego, dane te wydają się mieć wysoki stopień wiarygodności, ponieważ zazwyczaj nie są sprzeczne z wynikami innych badań i obserwacji rzeczywistości. Wskaźniki, obrazujące ilościowo-strukturalny wymiar wyników prywatyzacji, zostały zaprezentowane w tabeli 1. EBOR stosuje specyficzny system punktacji, gdzie 1 oznacza stan braku reform, zaś 4,3 – że reformy w danej dziedzinie zostały zakończone. W przypadku „małej" prywatyzacji (drobnych zakładów, głównie w rzemiośle, handlu i usługach) maksymalna punktacja oznacza m.in. brak małych przedsiębiorstw państwowych, w przypadku „dużej" prywatyzacji – sprywatyzowanie ponad 75% przedsiębiorstw państwowych i nadzór korporacyjny zgodny ze standardami światowymi. Pozycja „ogółem" to średnia tych dwóch wskaźników. Udział sektora prywatnego w PKB pokazuje postępy prywatyzacji w „szerokim" sensie, ponieważ uwzględnia także prywatyzację założycielską.

Tabela 1. Postęp w dziedzinie prywatyzacji wg wskaźników EBOR

Kraje	Postęp prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (stan w 2014 r.)			Udział sektora prywatnego w PKB (w %, 2010 r.)
	ogółem	w tym:		
		„małej" prywatyzacji	„dużej" prywatyzacji	
Wszystkie kraje	3,6	3,9	3,2	67
Kraje Europy Środkowo-Wschodniej				
Czechy	4,2	4,3	4,0	80
Estonia	4,2	4,3	4,0	80
Litwa	4,2	4,3	4,0	75
Łotwa	4,0	4,3	3,7	70
Polska	4,0	4,3	3,7	75
Słowacja	4,2	4,3	4,0	80
Węgry	4,2	4,3	4,0	80
Średnia	**4,1**	**4,3**	**3,9**	**77**
Kraje Europy Południowo-Wschodniej				
Albania	3,8	4,0	3,7	75
Bośnia	3,0	3,0	3,0	60
Bułgaria	4,0	4,0	4,0	75
Chorwacja	4,0	4,3	3,7	70
Czarnogóra	3,5	3,7	3,3	65
Macedonia	3,7	4,0	3,3	70
Rumunia	3,7	3,7	3,7	70
Serbia	3,2	3,7	2,7	60
Słowenia	3,7	4,3	3,0	70
Średnia	**3,6**	**3,9**	**3,4**	**68**
Kraje WNP ze średnim poziomem wyników prywatyzacji				
Armenia	3,8	4,0	3,7	75
Gruzja*	4,0	4,0	4,0	75
Kazachstan	3,5	4,0	3,0	65
Kirgistan	3,8	4,0	3,7	75
Mołdowa	3,5	4,0	3,0	65
Rosja	3,5	4,0	3,0	65
Ukraina	3,5	4,0	3,0	60
Średnia	**3,7**	**4,0**	**3,3**	**69**
Kraje WNP z niskim poziomem wyników prywatyzacji				
Azerbejdżan	2,8	3,7	2,0	75
Tadżykistan	3,2	4,0	2,3	55
Uzbekistan	3,0	3,3	2,7	45
Średnia	**3,0**	**3,7**	**2,3**	**58**
„Outsiderzy prywatyzacji"				
Białoruś	2,0	2,3	1,7	30
Turkmenistan	1,7	2,3	1,0	25
Średnia	**1,8**	**2,3**	**1,3**	**28**

* Wystąpiła z WNP w 2009 r.

Źródło: dane EBOR, obliczenia własne.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 pokazuje, że mimo iż prywatyzacja dużych zakładów nigdzie nie została doprowadzona do końca, obecnie w zdecydowanej większości krajów postsocjalistycznych prywatny sektor jest już prawdziwym motorem gospodarki, wytwarzając co najmniej 2/3 PKB. Należy zaznaczyć, że ocena udziału sektora prywatnego w PKB jest ostrożna, co wynika z prób uwzględnienia wszystkich możliwych pośrednich sposobów kontroli właścicielskiej ze strony państwa, i już nieco przestarzała (od 2010 r. EBOR przestał obliczać ten wskaźnik). Na przykład obecnie, mimo znacznego spowolnienia prywatyzacji w Polsce, wielkość domeny państwowej ocenia się w mniej niż 20%[24]. Ale i tak udział państwa we własności nawet w najbardziej zreformowanych państwach postsocjalistycznych jest odczuwalnie wyższy niż w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, gdzie zazwyczaj nie przekracza on 10%. Dzieje się tak m.in. dlatego, że pod kontrolą państwa w większości krajów postkomunistycznych pozostały nie tylko te przedsiębiorstwa, które służą realizacji społeczno-ekonomicznych funkcji państwa, lecz także te, których nie dało się sprywatyzować ze względów technicznych (brak popytu) bądź politycznych i koniunkturalnych (opór ze strony grup uzyskujących rentę na majątku państwowym bądź z innych powodów obawiających się prywatyzacji, fiskalna cenność przedsiębiorstwa ze względu na płacone przez niego podatki i dywidendę itp.).

Zróżnicowanie wyników ilościowych prywatyzacji generalnie pokrywa się z podziałem na modele polityki prywatyzacyjnej. Do liderów należą przede wszystkim kraje Europy Środkowo-Wschodniej, bardzo blisko, zwłaszcza jeżeli chodzi o udział sektora prywatnego w gospodarce, znajdują się kraje Europy Południowo-Wschodniej. Podobne wyniki formalnie uzyskała większa część państw WNP. Podstawowa różnica między tymi dwoma grupami państw polega na tym, że w krajach Europy Południowo-Wschodniej przez dłuższy czas obserwowało się ciągłą poprawę wyników prywatyzacji, zaś w WNP występowała stagnacja lub nawet regres. Zamykają tabelę trzy kraje WNP z niskim poziomem wyników prywatyzacji oraz dwa kraje „outsiderzy", w któ-

24 M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Formal and Real Ownership Structure of the Polish Economy. State-Owned versus State-Controlled Enterprises*, „Post-Communist Economies", 2016, vol. 28, issue 3.

rych zresztą prywatyzacja nie była filarem transformacyjnej polityki gospodarczej.

Realizacja celu mikroekonomicznego zależała głównie od tożsamości nowych inwestorów. Mimo dużego rozrzutu wyników badań empirycznych, generalnie rzecz biorąc, outsiderska własność okazała się bardziej efektywna niż insiderska, koncentrowana – niż rozproszona, zagraniczna – niż krajowa[25]. Od tej reguły istniały wyjątki, np. w kilku krajach WNP (m.in. w Rosji, na Białorusi, w Kazachstanie i Gruzji), które przez dłuższy czas charakteryzowały się niskim udziałem sektora prywatnego, brakiem potencjalnych inwestorów zewnętrznych i nierozwiniętym rynkiem menedżerów, „insiderska" kontrola nad przedsiębiorstwami sprywatyzowanymi często nie miała rozsądnej alternatywy i wyłącznie insiderzy – menedżerowie firm – okazywali się nosicielami rynkowych zachowań. Natomiast rola BIZ nie zawsze była pozytywna: sytuacja, kiedy klimat inwestycyjny był niekorzystny, reguły gry ekonomicznej wypaczone i niepewne, przyciąga raczej spekulantów nastawionych na szybki zysk, niż inwestorów zorientowanych na długofalowe zaangażowanie w przedsiębiorstwa. Ponadto często były to tak naprawdę osoby krajowe, które założyły firmy w „oazach podatkowych", czyli nieposiadające większości cennych zasobów o charakterze niefinansowym[26].

Problemem w realizacji celu mikroekonomicznego była także sztuczna, nieodpowiadająca interesom przedsiębiorstw i wymogom rynku, struktura własności wielu przedsiębiorstw bezpośrednio po prywatyzacji w wyniku istnienia formalnych i faktycznych preferencji i ograniczeń dla różnych grup inwestorów (np. preferencje dla insiderów, ograniczenia dla kapitału zagranicznego itp.). Oznaczało to obiektywną konieczność przejścia przez okres redystrybucji własności, tzw. wtórnej prywatyzacji[27]. I faktycznie wszędzie, nawet w krajach,

25 Zob. np. przeglądy badań zawarte w: S. Estrin, J. Hanousek, E. Kočenda, J. Svejnar, dz.cyt.; B. Błaszczyk, I. Hashi, A. Radygin, R. Woodward, *Corporate Governance and Ownership Structure in the Transition. The Current State of Knowledge and Where to Go from Here*, „Studies and Analyses", 2003, no. 264, CASE, Warsaw; W.L. Megginson, J.M. Netter, *From State to Market. A Survey of Empirical Studies on Privatization*, „Journal of Economic Literature", 2001, vol. 39.

26 Szerzej zob. M. Bałtowski, P. Kozarzewski, *Zmiana własnościowa*, s. 400-402.

27 Zob. B. Błaszczyk, I. Hoshi, R. Woodward (red.), *Secondary Privatisation in Transition Economies. The Evolution of Enterprise Ownership in the Czech Republic, Poland and Slovenia*, Palgrave Macmillan, Hampshire–New York 2003.

gdzie istniały twarde ograniczenia na redystrybucję tytułów własności przedsiębiorstw sprywatyzowanych (jak np. na Białorusi), rozpoczęły się strukturalne procesy dostosowawcze, przede wszystkim w kierunku koncentracji własności i wyprowadzenia praw własności poza spółkę. Ale nawet w krajach, gdzie nie było żadnych ograniczeń na „wtórną prywatyzację", struktury początkowe były z reguły dość bezwładne i utworzyły zależność ścieżkową. A zatem chybione decyzje prywatyzacyjne dotyczące kształtowania tych struktur przez dłuższy czas wywierały negatywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Z punktu widzenia osiągnięcia fiskalnych celów prywatyzacji, w większości krajów postsocjalistycznych prywatyzacja istotnie stała się znaczącym źródłem zasilającym budżet państwa, nawet w tych, dla których realizacja fiskalnego celu prywatyzacji miała niezbyt wysoki priorytet. Do skutków negatywnych należy zaliczyć pokusę kontynuacji nieracjonalnych wydatków budżetowych w warunkach wysokich dochodów od prywatyzacji; ponadto przypisywanie zbyt dużej uwagi dochodowemu wymiarowi prywatyzacji często zakłócało hierarchię celów polityki prywatyzacyjnej, odsuwało na dalszy plan osiągnięcie jej podstawowych celów: systemowych i mikroekonomicznych. Także zazwyczaj niepowodzeniem kończyły się próby ograniczenia finansowania przedsiębiorstw sektora publicznego – głównie z powodu oporu grup interesów z nim związanych. Formalnie większość krajów dosyć szybko obniżyła poziom oficjalnych subwencji, jednak pozostały formy pomocy pośredniej, przede wszystkim poprzez zaległości podatkowe i z tytułu innych zobowiązań wobec budżetu.

Żadnemu z krajów nie udało się w pełni osiągnąć społecznych celów prywatyzacji. Pomijając zasadniczą niemożliwość zapewnienia przy pomocy reform rynkowych sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako zmniejszenie nierówności społecznych, konkretne mechanizmy realizacji same w sobie często prowadziły do nadmiernego wzrostu zróżnicowań. Potęgowało się poczucie niesprawiedliwości, krzywdy. Próby realizacji celu sprawiedliwości społecznej na szczeblu mezo i mikro także nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Zobowiązania o charakterze socjalnym, nakładane na inwestorów, co prawda pozwoliły na pewne złagodzenie szoku transformacyjnego, lecz odbyło się to kosztem spowolnienia restrukturyzacji, zmniejszenia inwestycji i dochodów budżetu. Bardzo często potencjalni inwestorzy w ogó-

le rezygnowali z udziału w prywatyzacji na takich warunkach (część z nich decydowała się wtedy na założenie nowej spółki).

Kraje, które postawiły na jakość procesów prywatyzacyjnych oraz na przygotowanie niezbędnego otoczenia regulacyjnego i ekonomicznego dla rodzącego się sektora prywatnego, odnotowały dużo lepsze wyniki w osiągnięciu politycznego celu prywatyzacji, stwarzając znacznie szersze kręgi zainteresowane budową systemu liberalno-rynkowego z prawdziwego zdarzenia, niż pozostałe kraje. Ale nawet im nie udało się stworzyć stabilnej bazy społeczno-politycznej nowego systemu. Na to złożyły się m.in. wciąż niewystarczająca siła polityczna grup społecznych zainteresowanych jak najbardziej głębokimi i konsekwentnymi reformami rynkowymi, powszechny negatywny stosunek społeczeństwa do prywatyzacji oraz ukształtowanie się wpływowych grup „poszukiwaczy renty" hamujących konsolidację procesu reform[28]. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w krajach, gdzie reformy wdrażano niekonsekwentnie, polityka gospodarcza została zawłaszczona przez partykularne interesy, a władze postawiły na uzyskanie masowego poparcia ze strony szerokich rzesz społeczeństwa. Mimo atrakcyjności idei powszechnego rozdawnictwa majątku, jego niska wartość realna, pojawienie się grup mających uprzywilejowany dostęp do prywatyzowanego mienia, szerzące się klientelizm i korupcja wywołały powszechne poczucie, że społeczeństwo zostało oszukane, powodując rozczarowanie nie tylko prywatyzacją, lecz także reformami rynkowymi w ogóle.

Z celów pobocznych najbardziej rozpowszechnione było wspieranie rozwoju instytucji finansowych, przede wszystkim rynku kapitałowego – zwłaszcza w krajach, które realizowały programy prywatyzacji masowej. W odróżnieniu od Polski, najczęściej starano się zapewnić jak najszybszy jego rozwój kosztem jakości. Rezygnacja z tworzenia odpowiedniego otoczenia regulacyjnego prowadziła do licznych dysfunkcji związanych m.in. z asymetrią informacji, niskiej jakości rynku, co negatywnie wpływało na jego atrakcyjność i pełnienie funkcji źródła kapitału dla sektora przedsiębiorstw i oceny funkcjonowania

28 Szerzej zob. P. Kozarzewski, R. Woodward, *The Reform Process in Post-Communist Transition. Understanding Reform in Eastern and Central Europe and the Commonwealth of Independent States*, w: J.M. Fanelli, G. McMahon (red.), *Understanding Market Reforms*, vol. 2, *Motivation, Implementation and Sustainability*, Palgrave Macmillan, Houndmills–New York 2006, s. 173-178.

spółek. Potwierdzają to m.in. badania poświęcone wpływowi prywatyzacji masowej na rynki kapitałowe Czech i Rosji[29].

Realizacja ukrytych celów stawianych w „dobrej wierze" także odniosła bardzo ograniczone sukcesy. Co prawda, w niektórych krajach (np. w Rosji) w ten sposób udało się zapewnić wysokie tempo prywatyzacji, ale zostało to opłacone ukształtowaniem nieefektywnych struktur własności, dysfunkcjami w zachowaniach nowych właścicieli i kadry zarządzającej i masowym rozczarowaniem społeczeństwa. W sposób oczywisty ukryte cele o charakterze „karygodnym" miały negatywny wpływ na przebieg i prywatyzacji, i transformacji jako całości. Natomiast z punktu widzenia tych grup często był to ich sukces partykularny: uzyskanie źródeł renty poprzez uwłaszczenie na majątku państwowym. Zjawisko to było bardziej charakterystyczne dla krajów WNP, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej główne źródła renty były związane z przywilejami uzyskiwanymi w sektorze państwowym, a nie z prywatyzacją.

Bibliografia

Åslund A., *How Capitalism Was Built. The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge University Press, New York 2007.

Bałtowski M., Kozarzewski P., *Formal and Real Ownership Structure of the Polish Economy. State-Owned versus State-Controlled Enterprises*, „Post-Communist Economies", 2016, vol. 28, issue 3.

Bałtowski M., Kozarzewski P., *Przedsiębiorstwa sektora publicznego w Polsce – próba zdefiniowania i wyodrębnienia*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie", 2016, nr 1.

Bałtowski M., Kozarzewski P., *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, PWE, Warszawa 2014.

Błaszczyk B., Hoshi I., Radygin A., Woodward R., *Corporate Governance and Ownership Structure in the Transition. The Current State of Knowledge and Where to Go from Here*, „Studies and Analyses", 2003, no. 264, CASE, Warsaw.

Błaszczyk B., Hoshi I., Woodward R. (red.), *Secondary Privatisation in Transition Economies. The Evolution of Enterprise Ownership in the Czech Re-*

29 B. Kogut, A. Spicer, *Capital Market Development and Mass Privatization are Logical Contradictions. Lessons from Russia and Czech Republic*, „Industrial and Corporate Change", 2002, vol. 11, no. 1.

public, Poland and Slovenia, Palgrave Macmillan, Hampshire–New York 2003.

Bortolotti B., Faccio M., *Reluctant Privatization*, „FEEM Nota di Lavoro", 2004, no. 130.

Boycko M., Shleifer A., Vishny R., *Privatizing Russia*, MIT Press, Cambridge 1995.

Dabrowski M., Gomulka S., Rostowski J., *Whence Reform? A Critique of the Stiglitz Perspective*, „Journal of Policy Reform", 2001, vol. 4, s. 291-324.

Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar J., *The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies*, „Journal of Economic Literature", 2009, vol. 47, no. 3, s. 699-728.

Fischer S., Gelb A., *The Process of Socialist Economic Transformation*, „Journal of Economic Perspectives", 1991, no. 5 (4), s. 91-105.

Frydman R., Rapaczyński A., *Prywatyzacja w Europie Wschodniej. Czy państwo traci na znaczeniu?*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.

Gray C.W., *In Search of Owners. Lessons of Experience with Privatization and Corporate Governance in Transition Economies*, „Policy Research Working Paper", 1996, no. 1595, The World Bank.

Kogut B., Spicer A., *Capital Market Development and Mass Privatization are Logical Contradictions. Lessons from Russia and Czech Republic*, „Industrial and Corporate Change", 2002, vol. 11, no. 1, s. 1-37.

Kozarzewski P., *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa 2006.

Kozarzewski P., Woodward R., *The Reform Process in Post-Communist Transition. Understanding Reform in Eastern and Central Europe and the Commonwealth of Independent States*, w: J.M. Fanelli, G. McMahon (red.), *Understanding Market Reforms*, vol. 2, *Motivation, Implementation and Sustainability*, Palgrave Macmillan, Houndmills–New York 2006, s. 141-192.

Megginson W.L., Netter J.M., *From State to Market. A Survey of Empirical Studies on Privatization*, „Journal of Economic Literature", 2001, vol. 39, no. 2, s. 321-389.

Nellis J., *Time to Rethink Privatization in Transition Economies?*, „Discussion Paper", 1999, no. 38, The World Bank.

Radygin A., Entov R., *The Fundamental Privatization Theorem. Ideology, Evolution, Practice*, SSRN, 2013, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2398960.

Sappington D., Stiglitz J., *Privatization, Information and Incentives*, „Journal of Policy Analysis and Management", 1987, vol. 4, s. 567-582.

Stiglitz J., *Whither Reform? Ten Years of the Transition*, w: B. Pleskovic, J. Stiglitz, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1999*, The World Bank, Washington D.C. 2000, s. 27-56.

Szanyi M., *Privatization and State Property Management in Post-Transition Economies*, „Working Paper", 2014, no. 211, Centre for Economic and Regional Studies HAS, Institute of World Economics.

Transition Report 1999. Ten Years of Transition, European Bank for Reconstruction and Development, London 1999.
Transition Report 2000. Employment, Skills and Transition, European Bank for Reconstruction and Development, London 2000.
Половинкин П.Д., Савченко А.В., *Основы управления государственной собственностью в России: проблемы теории и практики*, Экономика, Москва 2000.