

Piotr Kozarzewski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: pkozarzewski@poczta.umcs.lublin.pl

CZY PRYWATYZACJA SIĘ SKOŃCZYŁA?

IS PRIVATIZATION OVER?

DOI: 10.15611/pn.2017.475.10

JEL Classification: L33, P16, P26, P31

Streszczenie: Celem artykułu jest dokonanie analizy i oceny przebiegu polskiej prywatyzacji przez pryzmat stopnia osiągnięcia jej poszczególnych celów, a także – ze względu na oficjalne zakończenie trwającej od przeszło ćwierćwiecza polityki prywatyzacyjnej – udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zostały wykorzystane wszystkie możliwości, które w ramach tych celów stwarzała postkomunistyczna zmiana własnościowa. Analizy dokonano przez porównanie ilościowych i jakościowych wyników prywatyzacji z jej celami, stawianymi przez kreatorów polityki gospodarczej w okresie transformacji. Wyniki przeprowadzonej analizy pozwalają stwierdzić, że żaden z celów prywatyzacji nie został w pełni osiągnięty, zaś we wszystkich tych dziedzinach pozostał istotny niewykorzystany potencjał. Z tego można wnioskować, że decyzja polskiego rządu o zakończeniu prywatyzacji była podyktowana raczej zmianą priorytetów polityki gospodarczej niż pełnym wyczerpaniem jej możliwości.

Słowa kluczowe: prywatyzacja, własność, Skarb Państwa, polityka gospodarcza.

Summary: The objective of the article is to analyze and evaluate privatization process in Poland from the perspective of meeting its goals. The additional one, taking into account that privatization, which lasted for more than a quarter of a century, has been officially terminated, to answer the question, whether, within these goals, privatization policy made use of all the possibilities provided by the post-communist ownership change. The analysis has been carried out through comparative analysis of privatization effects and its goals as they had been set by transition policy-makers. The results of the analysis show that none of the goals has been fully met and that in every such area certain unused potential still exists. This brings to the conclusion that the decision of the Polish government on privatization closedown originates rather from changing priorities of its economic policy than from full depletion of privatization gains.

Keywords: privatization, ownership, State Treasury, economic policy.

1. Wstęp

Prywatyzacja w Polsce oficjalnie została zakończona. Tuż po uformowaniu rządu PiS nowy Minister Skarbu Państwa Dawid Jackiewicz ogłosił „wygaszenie” pry-

watyżacji, zaś ministerstwo wycofało ostatnie oferty prywatyzacyjne. Od tej pory, jeżeli jakakolwiek sprzedaż składników mienia państwowego mogła mieć miejsce, miało to dotyczyć prawie wyłącznie niewielkich pakietów akcji, nie dających Skarbowi Państwa jakiegokolwiek kontroli nad spółkami, których nie udało się sprzedać wcześniej (tzw. resztówek). Formalne zakończenie prywatyzacji można datować na 31 grudnia 2016 r., kiedy zakończyło swoją działalność Ministerstwo Skarbu Państwa, od 20 lat odpowiadające za prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. Nawet termin „prywatyzacja” został wykreślony z leksykonu polskiej polityki gospodarczej: zgodnie z uchwaloną w grudniu 2016 r. ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym [Ustawa z 16 grudnia 2016 r. ...], wszelkie formy przeniesienia własności z rąk państwa na rzecz podmiotów niepaństwowych nazywają się teraz zbyciem akcji należących do Skarbu Państwa.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy i oceny przebiegu polskiej prywatyzacji przez pryzmat stopnia zrealizowania jej poszczególnych celów, tak jak one były widziane przez kreatorów polityki gospodarczej w okresie transformacji, a także próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zostały wykorzystane wszystkie możliwości, które w ramach tych celów stwarzała postkomunistyczna zmiana własnościowa.

Literatura światowa poświęcona efektom prywatyzacji w trakcie transformacji postkomunistycznej (zob. syntezę tych badań m.in. w [Megginson, Netter 2001; Estrin i in. 2009; Mühlenkamp 2015; Estrin, Pelletier 2015]) ma charakter cząstkowy, traktuje o wybranych aspektach prywatyzacji, głównie jej wpływie na kondycję ekonomiczno-finansową przedsiębiorstw. Ponadto polskie doświadczenie jest w niej traktowane zazwyczaj pobieżnie. Próby całościowego podejścia do analizy przebiegu wyników prywatyzacji były od lat wielokrotnie podejmowane w literaturze przez autorów polskich reprezentujących rozmaite poglądy ekonomiczne – od przeważnie liberalnych do neokeynesowskich czy wręcz otwarcie etatystycznych [Jarosz (red.) 2001; Tittenbrun 2007; Kieżun 2012; Bałtowski, Kozarzewski 2014; Ślęzak 2016]. Część tych badań zdezaktualizowała się, ponadto większość autorów za podstawowe kryterium oceny wyników prywatyzacji wybrało własne oczekiwania, pewien własny idealny docelowy model stosunków społeczno-gospodarczych, pomijając stopień, w jakim zostały zrealizowane zamierzenia autorów i realizatorów polityki prywatyzacji.

Należy przyznać, że zestawienie celów z osiągniętymi efektami nie jest zadaniem łatwym, ponieważ polska polityka prywatyzacyjna, zwłaszcza na początku transformacji, nie miała sformułowanego *explicite* pełnego zestawu celów. Z analizy różnorodnych dokumentów programowych dotyczących prywatyzacji, a także przejawów podejmowanych działań wynika jednak, że był on szczególnie szeroki i zawierał cele podstawowe, związane z reformą ustrojową, oraz dodatkowe, wynikające z traktowania prywatyzacji jako niemalże panaceum na różnorakie problemy transformacyjne [Bałtowski, Kozarzewski 2014]. Ponadto zestaw celów i ich hierarchia ulegały modyfikacji w czasie.

2. Cele podstawowe i ich osiągnięcie

W tej grupie można wyodrębnić dwa cele: systemowy, wyrażający się w dążeniu do upodobnienia struktury własnościowej polskiej gospodarki do rozwiniętych gospodarek rynkowych świata i zdjęciu z państwa ciężaru odpowiedzialności za funkcjonowanie poszczególnych przedsiębiorstw, i mikroekonomiczny, czyli zapewnienie przedsiębiorstwom efektywnej struktury własnościowej i utworzenie skutecznego nadzoru korporacyjnego.

Ocenę stopnia osiągnięcia celu systemowego można oprzeć na wynikach ilościowych zmiany własnościowej. Patrząc na polską gospodarkę przez pryzmat podstawowych danych statystycznych, zauważa się, że postęp jest bardzo duży: gospodarka z przewagą własności państwowej została przekształcona w gospodarkę, której zdecydowana większość jest kontrolowana przez kapitał prywatny¹, natomiast w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych jego udział (nawet przy uwzględnieniu ukrytych form kontroli ze strony Skarbu Państwa) jest obecnie szacowany na 15-16% [Bałtowski, Kozarzewski 2016]. Formalnie można byłoby uznać, że oficjalnie ustalony cel osiągnięcia poziomu 10-20% udziału własności państwowej w gospodarce [MSP 2003, s. 7] został w zasadzie osiągnięty. W praktyce zaś sytuacja nie wygląda tak jednoznacznie.

Po pierwsze, cytowany dokument stwierdza także konieczność osiągnięcia poziomu charakterystycznego dla krajów starej Unii Europejskiej, który i w chwili jego uchwalenia i zwłaszcza obecnie jest niższy niż postulowany poziom dla Polski. Udział przedsiębiorstw z większościowym udziałem państwa w tworzeniu wartości dodanej brutto w Polsce wynosi obecnie (bez uwzględnienia ukrytych form kontroli państwa) około 10% [GUS 2016]. Tymczasem w krajach starej Unii już na przełomie wieków (wtedy ten wskaźnik był po raz ostatni liczony dla wszystkich państw UE) wynosił przeciętnie 8,5% [CEEP 2000]. Od tamtej pory w większości krajów unijnej piętnastki zostały przeprowadzone liczne transakcje prywatyzacyjne [Privatization Barometer 2015] i np. we Francji, znanej z dużego ładunku etatyzmu w polityce gospodarczej, omawiany wskaźnik wynosił 5,5% w 2012 r. [INSEES 2015, s. 153]. Także mierzona wskaźnikiem wartości należących do Skarbu Państwa udziałów kapitałowych w stosunku do PKB (niedoskonałym [Christiansen 2011], ale do którego są dostępne dane w bazie Eurostatu) wielkość sektora państwowego w Polsce należy do jednej z najwyższych w regionie (15,7%)².

Co więcej, obecnie, według ocen EBOR [EBRD Database], udział państwa we wszystkich sektorach gospodarki w Polsce należy do jednego z najwyższych nawet wśród państw postkomunistycznych Europy Środkowo-Wschodniej i jest szacowany na około 25% wobec 20% w Republice Czeskiej, Słowacji, na Węgrzech i w Estonii i jest niższy tylko w porównaniu z Łotwą (30%).

¹ Według najostrożniejszych szacunków co najmniej w wymiarze 3/4, zob. [EBRD Database].

² Zob. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_ggfa&lang=en].

Po drugie, postępy prywatyzacji w poszczególnych grupach przedsiębiorstw są wysoce niejednorodne. W Polsce największa koncentracja przedsiębiorstw kontrolowanych przez Skarb Państwa jest obserwowana w grupie największych spółek. Na przykład w zbiorze przedsiębiorstw niefinansowych spośród 25 największych firm (pod względem sprzedaży) 12, czyli prawie połowa, jest kontrolowana przez Skarb Państwa [Bałtowski, Kozarzewski 2016]. Pod tym względem Polska także wyróżnia się na tle innych gospodarek rynkowych. Według szacunków OECD [Kowalski i in. 2013] w krajach należących do tej organizacji wśród przedsiębiorstw, które znalazły się na liście 2000 największych firm świata Forbesa, większy niż w Polsce udział spółek kontrolowanych przez państwo zaobserwowano tylko w Norwegii (np. mierzony wielkością sprzedaży – odpowiednio 12,5% i 25,0%). W pozostałych krajach była to wartość jednocyfrowa, najwyższa, po Polsce, we Francji: 7,9%.

Prywatyzacja w Polsce przebiegała nierównomiernie także w wymiarze sektorowym: np. w górnictwie i sektorach infrastrukturalnych udział przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo (mierzony produkcją sprzedaną) wciąż wynosi ponad 40%, zaś w przetwórstwie przemysłowym – niecałe 6% [Bałtowski, Kozarzewski 2014]. Sens ogólnonarodowy pozostania wielu z tych spółek w rękach państwa nie zawsze jest zrozumiały, tym bardziej że w przeszłości znaczną ich część zamierzano sprywatyzować.

Wspomniana zmiana paradygmatu roli państwa w gospodarce niesie zagrożenie o charakterze swoistej deprywatyzacji, czyli ponownego rozszerzenia funkcji właścicielskich państwa [Błaszczuk 2017]. Nie deklarując żadnych działań renacjonalizacyjnych, państwo stopniowo zwiększa kontrolę własnościową (najczęściej w sposób pośredni), głównie przez przejęcie uprzednio sprywatyzowanych przedsiębiorstw przez spółki Skarbu Państwa. Procesy te widoczne są przede wszystkim w sektorze energetycznym i ostatnio w bankowym. Do tego dochodzą zapowiedzi nowego Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Zbigniewa Ziobrę rewizji niektórych transakcji prywatyzacyjnych, które rzekomo doprowadziły do sprzedaży majątku za zbyt niską cenę lub naruszyły polski interes narodowy [Sudak 2015]. Także zapowiedziane „udomowienie” gospodarki, czyli zastępowanie zagranicznego kapitału krajowym, w praktyce przybiera różne formy nacjonalizacji [Błaszczuk 2017].

Wyrażenie uzasadnionej oceny dotyczącej realizacji celu mikroekonomicznego jest trudne, gdyż w Polsce (tak samo jak w innych krajach postkomunistycznych) od dłuższego czasu praktycznie nie są prowadzone zakrojone na szeroką skalę badania poświęcone wpływowi prywatyzacji na kondycję przedsiębiorstw, które by do takiej oceny uprawniały. Istotną barierą są także trudności metodologiczne w ustaleniu roli prywatyzacji w poprawie funkcjonowania przedsiębiorstw na tle innych czynników, m.in. postępów w dziedzinie liberalizacji i stabilizacji gospodarki, koniunktury, oraz *selection bias*, wprowadzanego przez „konstruktywistyczną” politykę prywatyzacyjną, kiedy do prywatyzacji kierowano przede wszystkim przedsiębiorstwa o określonych właściwościach. Z badań przeprowadzonych po 10-12 latach przemian

transformacyjnych można jednak wywnioskować, że generalnie prywatyzacja prowadzi do poprawy funkcjonowania przedsiębiorstw pod wieloma względami: jakości nadzoru korporacyjnego, zasięgu restrukturyzacji, skłonności do wprowadzania innowacji, a także osiąganych wyników ekonomicznych i finansowych [Kamiński 1999; Bałtowski (red.) 2002; Woodward, Kozarzewski 2004; Błaszczyk, Kozarzewski (red.) 2007]. Wnioski te potwierdza także najnowsze badanie, które przeprowadzili W. Patena i B. Błaszczyk [2016].

Ponadto w badaniach stwierdzono, że sukces prywatyzacji na szczeblu mikro w dużym stopniu zależy od tożsamości dominującego właściciela prywatnego i od zastosowanej metody prywatyzacji, która wpływała na rodzaj pozyskiwanych właścicieli i to, w jaki sposób i jak szybko w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach powstawał i stabilizował się nowy ład korporacyjny. Liderami poprywatyzacyjnej restrukturyzacji i tworzenia skutecznych mechanizmów nadzoru korporacyjnego oraz efektywnych zachowań rynkowych są przedsiębiorstwa z dominacją inwestorów branżowych, zwłaszcza zagranicznych. Aczkolwiek od początku XXI w. różnice pod względem konkurencyjności i innowacji między spółkami kontrolowanymi przez krajowych oraz zagranicznych inwestorów zaczęły się zacierać [Woodward (red.) 2005]. Są dostępne dane pozwalające sądzić, iż spółki notowane na giełdzie okazały się bardziej efektywne od przedsiębiorstw prywatnych *sensu stricto* [Jelic, Briston 2003].

Efekty bardzo popularnej w latach 90. ścieżki tzw. prywatyzacji pracowniczej są mniej jednoznaczne. Początkowo spółki pracownicze charakteryzowały się ponadprzeciętnie dobrą kondycją ekonomiczno-finansową, co w dużym stopniu było związane z tym, że tą metodą prywatyzowano przede wszystkim niewielkie przedsiębiorstwa znajdujące się w dobrym stanie. Później zaś dosyć szybko nastąpiło rozwarstwienie na te, dla których owa struktura własności była optymalna, i te, które wymagały jej zmiany – okazało się bowiem, że petryfikacja układu władzy i wpływów, brak precyzyjnego podziału funkcji w mechanizmach nadzoru korporacyjnego, niewystarczające źródła inwestycji itp. prowadziły do pogorszenia się wyników finansowych. Wywołało to masowy proces „departycypacji” struktury własności spółek pracowniczych, przejścia w nich kontroli właścicielskiej przez inwestorów zewnętrznych [Kozarzewski 1999; Jarosz (red.) 2000; Woodward, Kozarzewski 2003].

Ze wskazanymi zastrzeżeniami można więc twierdzić, że cel mikroekonomiczny prywatyzacji został osiągnięty. Pozostaje problem przedsiębiorstw, które wciąż należą do domeny publicznej. Jak wykazują badania, o ile poprawa kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw sprywatyzowanych nosi zazwyczaj długofalowy charakter, o tyle w sektorze państwowym okresy dobrych wyników finansowych są w dużej mierze skutkiem czynników zewnętrznych (korzystne zmiany koniunktury, przychylna polityka państwa) czy też ich dominującej pozycji na rynku [Bałtowski, Kozarzewski 2014]. Spółki kontrolowane przez Skarb Państwa częściej niż inne wykazują się dysfunkcjami ładu korporacyjnego: wcześniej była to wszechwładza menedżerów i związków zawodowych, później kontrolę nad nimi przejęli politycy

poszczególnych partii wygrywających wybory parlamentarne. Zarządzanie wieloma spółkami Skarbu Państwa uległo upolitycznieniu i ich funkcjonowanie zostało w znacznym stopniu podporządkowane uzyskiwaniu renty przez różnorakie grupy interesu (elity polityczne, urzędników, uprzywilejowane grupy wyborców itp.) [Senderski 2015; Kozarzewski 2016].

3. Cele dodatkowe i ich osiągnięcie

Poza celami systemowymi i mikroekonomicznymi prywatyzacja w myśl decydentów miała także służyć osiągnięciu całego wachlarza innych celów, będących kuracją wielu bolączek gospodarki okresu przejściowego, przede wszystkim o charakterze fiskalnym, społecznym i politycznym.

Cel fiskalny polegał na poprawie sytuacji budżetowej państwa, głównie przez zapewnienie wpływów budżetowych z tytułu prywatyzacji. Ze względu na to, że w Polsce zdecydowanie przeważały ekwiwalentne metody prywatyzacji, stanowiła ona praktycznie od samego początku istotne źródło dochodów budżetu. Dopiero pod koniec lat 90. przychody z tytułu prywatyzacji stały się jednym z podstawowych priorytetów polityki prywatyzacyjnej, ponieważ zaczęto je traktować jako ważne źródło finansowania konkretnych zadań rządu, m.in. wprowadzanej reformy ubezpieczeń społecznych, szczególnie reformy emerytalnej, której nie można było „dopiąć” bez dofinansowania jej filaru repartycyjnego. Było to jedną z przyczyn tego, że do prywatyzacji zaczęto kierować przedsiębiorstwa o dużej wartości rynkowej, co poskutkowało gwałtownym wzrostem przychodów z prywatyzacji, a rekordu z 2000 r. (27,2 mld zł) nie udało się nigdy powtórzyć, nawet w wymiarze nominalnym. W kolejnych latach, gdy równocześnie przejawiały się światowe spowolnienie gospodarcze i narastanie antyprywatyzacyjnych tendencji w polskiej polityce gospodarczej, nastąpił wyraźny spadek wpływów prywatyzacyjnych i notoryczne niewykonywanie planów zawartych w ustawach budżetowych.

Ożywienie polityki prywatyzacyjnej po 2007 r., która cel fiskalny traktowała jako priorytet, doprowadziło do ponownego wzrostu wpływów z tytułu prywatyzacji, które jednak prawie zawsze były niższe niż zaplanowane. Było to prawdopodobnie związane z narastaniem elementów etatystycznych w polityce rządu, dążeniem do zachowania pod kontrolą Skarbu Państwa atrakcyjnego mienia – szerzyło się zjawisko określone przez Bortolottiego i Faccio [2004] jako *reluctant privatization* (prywatyzacja niechętna), czyli kiedy sprzedaż majątku państwowego odbywa bez utraty kontroli nad nim przez Skarb Państwa – głównie przez zachowanie dla siebie pakietu kontrolnego. W XXI w. zdecydowana większość transakcji prywatyzacyjnych w przypadku dużych przedsiębiorstw stanowiła właśnie taki pozorny charakter [Wojciechowski 2010; Bałtowski, Kozarzewski 2016]. Od roku 2011 dochody prywatyzacyjne zaczęły ponownie spadać aż do faktycznego wstrzymania prywatyzacji w roku 2015 i jej oficjalnego zakończenia na przełomie lat 2016/2017. Charakterystyczną cechą okresu polityki *reluctant privatization* w Polsce było to, że wola po-

lityczna do sprzedaży majątku państwowego wyraźnie zależała od stopnia nasilenia nierównowagi budżetowej: wzrastała w czasach wysokiego deficytu i malała w miarę jego zmniejszania się. W połowie pierwszej dekady XXI w. zaczęto eksploatować inne źródło przychodów z majątku państwowego – dywidendę, która powoli stała się źródłem głównym, a następnie – praktycznie jedynym.

Tabela 1 ilustruje realizację celu fiskalnego w podziale na kadencje polskiego parlamentu. Ze względu na brak danych miesięcznych i czas konieczny dla konsolidacji polityki gospodarczej zwycięskiej koalicji przyjęto, że każda kadencja obejmuje okres od 1 stycznia roku następnego po wyborach do 31 grudnia roku, w którym odbyły się kolejne wybory.

Tabela 1. Dochody z tytułu prywatyzacji i dywidendy w kolejnych kadencjach parlamentu w mld zł (w cenach bieżących)

Kadencja	Koalicja	Prywatyzacja		Dywidenda	Razem
		ogółem	średniorocznie		
I	PC-PSL-UD-ZChN i in.	1,4	0,7	–	1,4
II	SLD-PSL	14,6	3,7	0,3	14,9
III	AWS-UW	54,4	13,6	1,2	55,6
IV	SLD-UP	21,2	5,3	3,5	24,7
V	PiS-Samoobrona-LPR	2,5	0,6	5,8	8,3
VI	PO-PSL	44,1	11,0	19,9	64,0
VII	PO-PSL	14,6	3,7	22,6	37,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Skarbu Państwa.

Można zaryzykować stwierdzenie, że cel fiskalny został osiągnięty w niewystarczającym stopniu. Największą porażką okazał się brak możliwości sfinansowania reformy emerytalnej, co stało się jednym z kluczowych czynników jej niepowodzenia. Istotne jest także to, że duże z pozoru kwoty, uzyskane z prywatyzacji majątku państwowego, są niewielkie w porównaniu z dochodami prywatyzacyjnymi uzyskiwanymi w najbardziej rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Nawet w rekordowym 2000 r., kiedy wpływy do budżetu z tytułu prywatyzacji miały równowartość 6,2 mld USD (3,7% PKB), było to znacznie mniej, niż we Francji (17,4 mld USD), Włoszech (9,8 mld USD) czy Szwecji (8,1 mld USD) [Mahboobi 2001].

W Polsce cele społeczne prywatyzacji nie odgrywały w przekształceniach własnościowych wiodącej roli – miały bardziej wspomagać prywatyzację i osiąganie innych celów transformacji niż stanowić cel sam w sobie. W związku z tym w Polsce, w odróżnieniu od wielu innych krajów, szczególnie WNP, udało się uniknąć formułowania egalitarnych celów społecznych prywatyzacji na szczeblu makro, zaś na szczeblu mikro – zbyt dużej ingerencji w kształtujące się struktury własnościowe, szczególnie dotyczące form ochrony interesów pracowników prywatyzowanych

przedsiębiorstw, które odstraszałyby potencjalnych inwestorów. Było to podejście właściwe, ponieważ było realistyczne.

Głównym celem społecznym na szczeblu makro była wspomniana sformułowana pod koniec lat 90. konieczność kierowania części dochodów prywatyzacyjnych na finansowanie reformy ubezpieczeń społecznych. Cel ten nie został osiągnięty, nie udało się sfinansować luki w budżecie ZUS, nawet po 2010 r., gdy rząd zaczął sięgać po środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej (który także był uzupełniany dochodami prywatyzacyjnymi), aby pokryć bieżące zobowiązania emerytalne.

Na szczeblu mikro w Polsce cele społeczne prywatyzacji polegały przede wszystkim na próbach złagodzenia spodziewanych kosztów społecznych prywatyzacji. Przybierało to w przypadku sprzedaży akcji przedsiębiorstwa inwestorom strategicznym w ramach prywatyzacji kapitałowej postać nakładania na niego zobowiązań dotyczących utrzymania poziomu zatrudnienia, płac czy świadczeń socjalnych. Brak jest systematycznych badań na temat skuteczności tego rozwiązania. Z fragmentarycznych dostępnych danych można wywnioskować, że w przypadku tego kierunku prywatyzacji cel był w znacznym stopniu osiągnięty: takie zobowiązania były zazwyczaj formalnie skrupulatnie realizowane przez inwestorów (m.in. ze względu na kontrole MSP i możliwe protesty pracowników i ich przedstawicieli). W dłuższej perspektywie czasowej okazało się ponadto, że spółki, sprzedane inwestorom strategicznym (zwłaszcza zagranicznym), częściej niż inne rodzaje właścicieli stosowały prorozwojowe strategie restrukturyzacyjne, które nie powodowały tak dużego spadku zapotrzebowania na siłę roboczą, a nawet prowadziły do jego wzrostu [Frydman i in. 1999].

Natomiast z reguły nie sprawdziły się prognozy, że prywatyzacja pracownicza, prowadząca do dominacji insiderów w strukturze własnościowej przedsiębiorstwa, będzie łagodziła szok transformacyjny, m.in. przez zachowanie miejsc pracy. Już w pierwszych latach swojego istnienia, czyli jeszcze w latach 90., spółki pracowniczce dokonały głębokiej restrukturyzacji zatrudnienia, która okazała się wyższa niż w innych grupach przedsiębiorstw sprywatyzowanych [Jarosz (red.) 2000]. Można to wytłumaczyć defensywnymi strategiami restrukturyzacyjnymi polegającymi na wykorzystaniu prostych rezerw – na wdrażanie bardziej finezyjnej restrukturyzacji nie pozwalały brak kompetencji kadry kierowniczej wywodzącej się z przedsiębiorstwa państwowego i charakterystyczny dla tej grupy spółek brak środków inwestycyjnych.

Spodziewano się, aczkolwiek zazwyczaj nie wyrażano tego oficjalnie, że prywatyzacja ma także zrealizować cel polityczny: ukształtuje potężne grupy interesów wspierające reformy rynkowe i zainteresowane ich kontynuacją. Z jednej strony miało to zapewnić nieodwracalność transformacji, z drugiej zaś utworzyć stały nacisk na kręgi decydenckie wspierający dalsze reformy. Narzędziami do osiągnięcia tego celu były z jednej strony konsensualny charakter prywatyzacji (kiedy do jej przeprowadzenia było potrzebne przyzwolenie ze strony głównych grup interesariuszy), z drugiej zaś zabiegi mające podnieść atrakcyjność prywatyzacji w oczach

społeczeństwa, takie jak preferencje dla załóg pracowniczych przedsiębiorstw prywatyzowanych, udział w prywatyzacji powszechnej czy program akcjonariatu obywatelskiego.

Wynik tych wysiłków jest wysoce niejednoznaczny. Z jednej strony formalnie okazały się one przeważnie dość skuteczne: uzyskano poparcie załóg dla prywatyzacji poszczególnych zakładów, idea własności pracowniczej zyskała dużą popularność, nastąpiło masowe zainteresowanie posiadaniem akcji i działaniem giełdy. Z drugiej strony przez cały okres transformacji prywatyzacja należała do reform najmniej popieranych przez społeczeństwo, co nie odzwierciedlało realnego zasięgu jej dysfunkcji. Było to raczej produktem postrzegania świata przez respondentów: z różnych badań wyłania się obraz społeczeństwa preferującego ustrój, nazwany w pracach zespołu M. Jarosz „paternalistyczną demokracją rynkową” [Jarosz (red.) 2007], w którym człowiek cieszy się pełnią praw i swobód oraz korzysta z owoców własnych sukcesów, ale jest chroniony przez państwo, które powinno brać na siebie koszty jego niepowodzeń lub jakichkolwiek innych trudności. Kontrola przedsiębiorstw przez państwo jest postrzegana jako jedna z takich gwarancji bezpieczeństwa. Swoją rolę także odgrywa dyskurs publiczny: z analizy wahań stosunku opinii publicznej do prywatyzacji [CBOS 2009; MSP 2012] wynika, że jego pewna poprawa idzie w parze z nasileniem proprywatyzacyjnej retoryki przedstawicieli władzy, zaś pogorszenie – z nasileniem wypowiedzi negatywnych.

Prywatyzacja nie stała się zatem czynnikiem zapewniającym poparcie polskiego społeczeństwa jako całości dla polityki reform rynkowych. Co więcej, rodząca się klasa właścicieli prywatnych, czyli grupa, która miała być naturalnym sojusznikiem reformatorów, jak pokazują badania, także preferuje paternalistyczny model społeczno-gospodarczy, określony przez Gardawskiego jako „modernizacyjny gospodarczo i konserwatywny społecznie etatyzm oraz ograniczony liberalizm” [Gardawski 2013, s. 301].

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pokazuje, że decyzja polskiego rządu o zakończeniu prywatyzacji była podyktowana raczej zmianą priorytetów polityki gospodarczej niż wyczerpaniem możliwości, jakie niosła ze sobą postkomunistyczna zmiana własnościowa. Żaden z celów prywatyzacji nie został do końca osiągnięty, zaś w tych dziedzinach pozostał istotny niewykorzystany potencjał.

W zakresie zmian systemowych udział sektora państwowego w gospodarce nadal wydaje się za wysoki, obejmujący przedsiębiorstwa, których sens pozostania w domenie państwowej jest dyskusyjny. Ponadto w warunkach istnienia wciąż silnych instytucji o charakterze ekstrakcyjnym [Acemoğlu, Robinson 2012], czyli nastawionych na uzyskiwanie renty, zbyt duży sektor państwowy, stanowiący główne jej źródło, oznacza utrzymywanie się zbyt wysokiego poziomu politycznej decyzji gospodarczych. Pod względem osiągnięcia celów mikroekonomicznych można mó-

wić o tym, że niektóre decyzje prywatyzacyjne tworzyły suboptymalną strukturę własności, co powodowało stratę czasu i innych zasobów na jej korektę mechanizmami rynkowymi. Obecnie zaś największym problemem wydaje się to, że pozostaje sporo przedsiębiorstw, których wyłączenie z prywatyzacji pozbawia czynników rozwojowych, zapewnianych przez zmianę własnościową.

Cele wynikające z traktowania prywatyzacji jako niemalże panaceum na bolączki okresu przejściowego także nie były w pełni osiągnięte, a czasami wyniki bardzo odbiegały od założeń. Cel fiskalny, mimo iż w XXI w. stał się właściwie jedynym celem prywatyzacji, nie zapewnił wystarczających dochodów na cele, które miały być sfinansowane. Pełnemu wykorzystaniu potencjału fiskalnego prywatyzacji przeszkadzały nie tylko zmiany koniunktury na rynku, ale i, przede wszystkim, rosnąca niechęć do zmiany własnościowej ze strony kolejnych ekip rządowych. Osiągnięcie celów społecznych ograniczyło się głównie łagodzeniem szoku transformacyjnego dla pracowników dużych przedsiębiorstw prywatyzowanych. Celów politycznych nie udało się zrealizować – powstająca klasa właścicieli prywatnych okazała się zbyt słaba, aby zapewnić skuteczne wsparcie polityczne dla reform gospodarczych i ograniczyć etatystyczne tendencje w działaniach elit politycznych. Zbyt słaby okazał się także wpływ prywatyzacji na świadomość społeczeństwa, które wciąż akceptuje zasady gospodarki rynkowej tylko w ograniczonym zakresie, zaś sama prywatyzacja jest najmniej popularną reformą transformacyjną.

Analiza czynników, które uwarunkowały meandry polskiej polityki prywatyzacyjnej skutkujących jej ambiwalentnymi wynikami, wykracza poza ramy tematyczne tego artykułu. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że o ile w ciągu pierwszych około 20 lat transformacji polityka prywatyzacyjna kolejnych rządów w znacznym stopniu odpowiadała hasłom i założeniom programowym aktualnej koalicji rządzącej, o tyle obecnie można mówić o *de facto* dużym stopniu ciągłości prowadzonej polityki w tej dziedzinie, mimo formalnie zasadniczych różnic programowych między Prawem i Sprawiedliwością a Platformą Obywatelską. Każde to szukać przyczyn głębszych, m.in. związanych ze zmianą paradygmatu polityki gospodarczej w Polsce [Kozarzewski 2016]: państwo przestało wycofywać się z bezpośredniej kontroli nad podmiotami gospodarczymi i zdaje się deklarować pozostanie silnym graczem rynkowym w dłuższej perspektywie.

Literatura

- Acemoğlu D., Robinson J.A., 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers, New York.
- Bałtowski M. (red.), 2002, *Przedsiębiorstwa sprywatyzowane w gospodarce polskiej*, PWN, Warszawa.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., 2014, *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989-2013*, PWE, Warszawa.
- Bałtowski M., Kozarzewski P., 2016, *Formal and real ownership structure of the Polish economy. State-owned versus state-controlled enterprises*, *Post-Communist Economies*, vol. 28, no. 3, s. 405-419.

- Błaszczyk B., 2017, *Niektóre aspekty odwracania prywatyzacji w krajach transformacji (na przykładzie Polski i Węgier)*, Studia Ekonomiczne INE PAN (w druku).
- Błaszczyk B., Kozarzewski P. (red.), 2007, *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność, restrukturyzacja, efektywność*, CASE, Warszawa.
- Bortolotti B., Faccio M., 2004, *Reluctant privatization*, Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper, no. 130, s. 1-39.
- CBOS, 2009, *Prywatyzacja – oceny, skojarzenia, oczekiwania i obawy*, CBOS, Warszawa, październik.
- CEEP, 2000, *Development of Enterprises of Public Participation and of General Economic Interest in Europe since 1996. CEEP Statistical Review*, European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services, Brussels.
- EBRD Database, <http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data.html> (7.03.2017).
- Estrin S., Hanousek J., Kočenda E., Svejnar, J., 2009, *The effects of privatization and ownership in transition economies*, Journal of Economic Literature, vol. 47, s. 699-728.
- Frydman R., Gray C., Hessel M., Rapaczynski A., 1999, *When does privatization work? The impact of private ownership on corporate performance in transition economies*, Quarterly Journal of Economics, no. 114 (4), s. 1153-1191.
- Gardawski J., 2013, *Oczekiwany model kapitalizmu: ku etatyzmowi?*, [w:] *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Gardawski J. (red.), Scholar, Warszawa.
- GUS, 2016, *Rachunki narodowe według sektorów i subsektorów instytucjonalnych w latach 2011-2014*, GUS, Warszawa, sierpień.
- http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_ggfa&lang=en (8.03.2017).
- INSEES, 2015, *Tableaux de l'économie française. Édition 2015*, INSEES, Paris.
- Jarosz M. (red.), 2000, *Dziesięć lat prywatyzacji bezpośredniej*, ISP PAN, Warszawa.
- Jarosz M. (red.), 2001, *Manowce polskiej prywatyzacji*, ISP PAN, Warszawa.
- Jarosz M. (red.), 2007, *Transformacja. Elity. Społeczeństwo*, ISP PAN, Warszawa.
- Jelic R., Briston R., 2003, *Privatization initial public offerings: The Polish experience*, *European Financial Management*, vol. 9, no. 4, s. 421-484.
- Kamiński T., 1999, *Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych*, Studia i Analizy CASE, nr 193.
- Kieżun W., 2012, *Patologia transformacji*, Difin, Warszawa.
- Kowalski P., Büge M., Sztajerowska M., Egeland M., 2013, *State-owned enterprises: Trade effects and policy implications*, OECD Trade Policy Paper, no. 147.
- Kozarzewski P., 1999, *Elity kierownicze spółek pracowniczych: własność – zarządzanie – świadomość*, ISP PAN, Warszawa.
- Kozarzewski P., 2016, *Zmiany w polityce własnościowej państwa polskiego*, Studia Ekonomiczne, INE PAN, nr 4.
- Mahboobi L., 2001, *Recent privatisation trends*, Financial Market Trends, no. 79, June.
- MSP, 2003, *Program prywatyzacji majątku Skarbu Państwa do roku 2006*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, listopad.
- MSP, 2012, *Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2012*, MSP, Warszawa.
- Patena W., Błaszczyk B., 2016, *Post-privatisation corporate performance: Evidence from companies privatized in Poland in 2008-2011*, Studia Ekonomiczne INE PAN, nr 2, s. 199-221.
- Privatization Barometer, 2015, *The PB Report 2013/2014*, Milano.
- Senderski M., 2015, *Inhibited privatization: A hurdle race over vested interests*, European Journal of Government and Economics, vol. 4, no. 1, s. 46-66.
- Sudak I., 2015, *PiS rozliczy prywatyzację poprzedników*, Wyborcza.biz, 19 grudnia.
- Ślązak R., 2016, *Czarna księga prywatyzacji 1988-1994, czyli jak likwidowano przemysł*, Wydawnictwo WEKORY, Bielany Wrocławskie.
- Tittenbrun J., 2007, *Z deszczu pod rynek. Meandry prywatyzacji*, Zysk i s-ka, Poznań.

- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz.U. 2016, poz. 2259.
- Wojciechowski W., 2010, *Prywatyzacja: wciąż niewykorzystane szanse*, FOR, Warszawa.
- Woodward R. (red.), 2005, *Networks and competitiveness in Polish foreign-owned and domestic firms*, CASE Reports, no. 61.
- Woodward R., Kozarzewski P., 2003, *Poland I: Ownership and performance of firms privatised by management-employee buyouts*, [w:] *Secondary privatisation in transition economies: the evolution of enterprise ownership in the Czech Republic, Poland and Slovenia*, Błaszczyk B., Hoshi I., Woodward R. (red.), Palgrave Macmillan, Hampshire and New York, s. 91-122.
- Woodward R., Kozarzewski P., 2004, *Efektywność ekonomiczna a zmiany struktury własności w polskich przedsiębiorstwach*, Studia i Analizy CASE, nr 271.