

*Rafał Riedel**

Ekonomia polityczna procesów prywatyzacyjnych w Europie Środkowo-Wschodniej – próba podsumowania

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest spojrzenie na intensywne procesy prywatyzacyjne, które miały miejsce po 1989 r. w Europie Środkowej i Wschodniej z perspektywy 25 lat. Stosunkowo duży dystans czasowy pozwala na identyfikację zalet i wad różnych form własności i ich transformacji w burzliwym okresie przemian społeczno-gospodarczych. Oceny poszczególnych aspektów prywatyzacji (i jej konsekwencji) mogą być skrajnie różne, w zależności od przyjętej perspektywy. Tymczasem refleksja akademicka powinna być wolna od zsubiektywizowanych stwierdzeń wartościujących. Niniejszy tekst wskazuje jedynie te elementy procesu prywatyzacyjnego, które wzbudzają kontrowersje i mogą być źródłem polemiki.

Prywatyzacja to jeden z tych procesów, w których ekonomia i polityka przenikają się nawzajem, determinując mechanizmy, dynamikę, jak i same rezultaty tego procesu. Dlatego w niniejszym tekście argumenty gospodarcze przenikają się z politycznymi, co jest wyrazem naturalnego stanu rzeczy w relacjach właścicielskich i procesie ich zmiany. Szczególnie w Europie Środkowej i Wschodniej, gdzie prywatyzacja zachodziła w sposób dynamiczny, wręcz żywiołowy, i do tego pod dyktando wierzycieli – banków, grup kapitałowych, międzynarodowych organizacji gospodarczych – polityka i ekonomia również współdecydowały o jej tempie, kształcie i metodach.

W konsekwencji niniejszy artykuł rozpoczyna się od zdefiniowania, czym właściwie jest prywatyzacja i w jakich formach odbywała się w Eu-

* Dr hab. **Rafał Riedel** – prof. UO Gastdozent, European Studies Institute, Technische Universität Chemnitz.

ropie Środkowej i Wschodniej. Następnie ważnym elementem analizy jest ukazanie prywatyzacji w kontekście przemian gospodarczych i społeczno-politycznych, które miały miejsce w tym regionie po 1989 r. Zabieg taki jest również okazją do krótkiej rekonstrukcji debaty na temat relacji między rynkiem a państwem, demokracją i kapitalizmem oraz – szerzej – polityką a gospodarką. Następnie, w zasadniczej części opracowania, znajdują się argumenty stanowiące za prywatną i publiczną formą własności lub przeciw im, wraz ze wskazaniem dylematów natury etycznej, jakie ujawniły się podczas procesów prywatyzacyjnych. W części konkludywnej tekst odwołuje się do bezalternatywności prywatyzacji, która odbyła się w latach 90. XX w. w Europie Środkowej. Bezalternatywność, jak również bezprecedensowość to dwie najczęściej wymieniane cechy w literaturze przedmiotu w odniesieniu do tego procesu. Niniejsza analiza dodaje do tych atrybutów również kwestię upolitycznienia – tzn. uwypukla motywacje ideologiczne i *stricte* polityczne procesów prywatyzacyjnych, co – samo w sobie – niesie ze sobą pewien ładunek problematyczności z moralno-etycznego punktu widzenia.

Prywatyzacja i jej polityczno-ekonomiczny kontekst

Prywatyzacja w swoim najprostszym rozumieniu oznacza transfer praw własności z rąk publicznych do prywatnych. Zmiana formy własności poszczególnych przedsiębiorstw czy nawet całych gałęzi przemysłu jest stałym zjawiskiem w dynamicznej gospodarce wolnorynkowej. W zależności od koniunktury politycznej oraz sytuacji ekonomicznej poszczególne sektory gospodarcze ulegają prywatyzacji bądź nacjonalizacji. Oczywiście w ramach stabilnych i skonsolidowanych systemów społeczno-politycznych i gospodarczych rzadko kiedy dochodzi do całkowitego transferu własności – zazwyczaj mamy do czynienia ze zmianą proporcji w udziałach bądź akcjonariatach poszczególnych spółek.

Wśród metod prywatyzacji wymienia się najczęściej:

- tradycyjną prywatyzację przez sprzedaż majątku państwowego przedsiębiorstwa prywatnemu właścicielowi (krajowemu lub zagranicznemu),
- tradycyjną prywatyzację (jak wyżej) wraz z programem osłonowym dla pracowników przedsiębiorstwa gwarantującym zatrudnienie dotychczasowym pracownikom w określonym czasie wraz innymi przywilejami,
- masową prywatyzację setek, a nawet tysięcy przedsiębiorstw państwowych przez program bonów (jak np. „kuponovka” w Czechach) dystrybuowanych wśród dorosłych członków społeczeństwa,

- prywatyzacja wewnętrzna – sprowadzająca się do dystrybucji udziałów przedsiębiorstwa między aktualnymi i byłymi pracownikami¹.

Należy jednak pamiętać, że prywatyzacja to nie tylko zmiana formy własności. To również transfer pewnych usług publicznych do sfery rynkowej, łączący się najczęściej z deregulacją. I, co najważniejsze, prywatyzacja nie jest zjawiskiem typowym jedynie dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Od lat 80. XX w. obserwujemy znaczny wzrost liberalnych polityk w większości krajów rozwiniętych². Zatem masowa prywatyzacja, która miała miejsce w Europie Środkowej i Wschodniej, wpisywała się w ogólnoeuropejski trend prywatyzacyjny obecny również w państwach Zachodu. Najbardziej reprezentacyjnym przykładem będzie tutaj oczywiście Wielka Brytania³, która w latach 80. XX w. pod rządami Margaret Thatcher prowadziła dość szeroko zakrojoną (obejmującą nawet takie sektory, jak kolej) politykę denacjonalizacji⁴. Okres ten charakteryzował się dominacją ideologii liberalizmu, aplikowanej przez wiele rządów – zarówno prawicowych, jak i lewicowych.

Tymczasem prywatyzacja, która miała miejsce w Europie Środkowej i Wschodniej, była – ze względu na swoją skalę, masowość i dynamikę – jednym z największych eksperymentów gospodarczych w czasach nowożytnych. Jej nieuchronność wiązała się z innym, nieudanym eksperymentem gospodarczym, jakim była wcześniejsza nacjonalizacja własności prywatnej w ramach eksperymentu komunistycznego. Należy pamiętać, że radykalne reformy, które były udziałem Polski i innych krajów regionu, były nie tyle marszem w stronę takiej czy innej formy kapitalizmu, ile raczej ucieczką od skompromitowanego i bankrutującego systemu. Ucieczka od komunizmu wynikała bardziej z konieczności niż z przemyślanej strategii budowania z góry ustalonej, optymalnej formy kapitalistycznej.

¹ T. Scott, *The Politics and Economics of Privatisation in Central and Eastern Europe*, „The Columbia Journal of World Business”, Spring 1993, s. 171–174.

² M. Reiners, *International Liberalisation Policy. Political Scientific Factors Impacting the Process of Denationalisation*, „Journal of Comparative Politics”, Vol. 6, No. 2/2013, s. 63–81.

³ Mimo że Zjednoczone Królestwo pod rządami Margaret Thatcher postrzegane jest jako przykład daleko idącej, radykalnej polityki prywatyzacyjnej to jednak porównanie ze skalą procesów prywatyzacyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej pozwala sformułować wniosek, iż jeśli tempo prywatyzacji w Wielkiej Brytanii zaaplikować w krajach postkomunistycznych, wtedy osiągnięcie stanu prywatyzacyjnego z połowy lat 90. XX w. zajęłoby takim krajom, jak Polska, więcej niż 50 lat. Porównanie to ukazuje dynamikę przedsięwzięcia prywatyzacyjnego, któremu uległy gospodarki regionu.

⁴ M. Reiners, op.cit., s. 63.

go ustroju gospodarczego z ustaloną w jego ramach proporcją obecności własności prywatnej i publicznej. Był to więc proces żywiołowy, po części chaotyczny, i odbywał się w kontekście dekonstrukcji starego, jak i konstrukcji nowego ładu społecznego i gospodarczego.

Jednocześnie należy pamiętać, że prywatyzacja była jednym z elementów i mechanizmów transformacji. Tak jak w ramach tzw. tranzycji mieliśmy do czynienia z liberalizacją systemu politycznego (pod hasłami pluralizmu), tak w sferze transformacji gospodarczej mieliśmy do czynienia z urynkowaniem, komercjalizacją i prywatyzacją. Te trzy elementy stały się fundamentami doktryny gospodarczej aktualnej od przełomu w 1989 r. (a w pewnych fragmentach nawet wcześniej). Prywatyzacja, komercjalizacja, urynkowanie⁵, czyli trzy składowe tzw. Washington Consensus⁶, swego rodzaju religii gospodarczej lat 80. i 90. XX w., wyznawanej przez wierzycieli zarówno Polski, jak i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym przede wszystkim Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy.

Zmiana systemowa najczęściej niesie ze sobą proces tworzenia i krystalizowania się nowych reguł, proces instytucjonalizacji nowego systemu, a także trwałe i znaczące przekształcenie struktury systemu politycznego i ekonomicznego, ich funkcji oraz interakcji z otoczeniem. Same terminy transformacja (łac. *transformatio* – przekształcenie) oraz tranzycja (łac. *transitio* – przejście) przez wielu autorów traktowane są jako synonimy⁷, które oznaczają pewien etap procesu zmian systemowych, okres przejściowy między poprzedzającym a następującym po nim systemem politycznym. Należy wyraźnie zauważyć, że „transformacja”, jako termin, używa-

⁵ I. Ploom, *Towards Neoliberal Imperialism? Discussing the Implications of the New European Governance Emerging from the Fiscal Crisis and Administrative Reforms for the Identity of the EU*, „Administrative Culture”, Vol. 15(1)/2014, s. 21–38.

⁶ Konsensus waszyngtoński polegał na doktrynie imitacyjnej modernizacji – podążania drogą uprzemysłowionych państw, metodą terapii szokowej, przy pomocy takich instrumentów, jak prywatyzacja, komercjalizacja, deregulacja, liberalizacja, dyscyplina fiskalna, inwestycje w infrastrukturę, edukację, polityka pozyskiwania inwestycji zagranicznych. Został sformułowany jako doktryna w USA i nigdy właściwie nie został w pełni zrealizowany w Europie Zachodniej, ale był obowiązującą prerogatywą w latach 90. w Europie Środkowej. Stał się ideologią działania Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego i innych instytucji, do których państwa biedniejsze zwracają się o pomoc kredytową.

⁷ Nie wszyscy autorzy są zgodni, że należy postawić znak równości między tymi pojęciami. Np. W. Morawski twierdzi, że termin przejście oznacza, iż proces zmian nie napotyka znaczących barier, odbywa się bezkolizyjnie i bez większych ofiar. O wiele lepiej natomiast charakter przekształceń systemów politycznych oddaje termin transformacja, gdyż uwzględnia niezbędność wysiłku i czas potrzebny na dokonanie zmiany.

ny jest zdecydowanie częściej w odniesieniu do zmian w gospodarce. Nowa Encyklopedia Powszechna notuje jedynie hasło „transformacja systemowa w gospodarce Polski” i rozumie je jako „proces przechodzenia od tzw. socjalistycznego systemu gospodarczego opartego na własności prywatnej oraz centralnym planowaniu [...] do kapitalistycznego systemu rynkowego opartego na własności prywatnej i swobodzie przedsiębiorczości”⁸. W dalszej części definicja ta precyzuje, że budowa nowoczesnej gospodarki rynkowej oparta jest na demokratycznym ustroju społecznym i politycznym oraz sygnalizuje, że tranzycja demokratyczna poprzedza chronologicznie transformację gospodarczą, stanowiąc dla tej drugiej fundament rozwoju. Nowsze encyklopedie, np. Wielka Encyklopedia Powszechna z 2006 r. notuje hasło „transformacja systemowa”, jednak jej definicja (mimo zaszyfrowanego na wstępie skrótu *ekon.*) to kompilacja elementów ekonomicznych i politycznych: „proces przechodzenia od ustroju tzw. realnego socjalizmu, opartego na realnej władzy partii komunistycznej oraz centralnym zarządzaniu gospodarką, do ustroju demokratycznego, połączonego z kapitalistyczną gospodarką”. Czyli nie traktuje transformacji wyłącznie w kategoriach ekonomicznych i dostrzega wzajemne powiązanie rynku i społeczeństwa, aczkolwiek w dalszej części definicji rozwija już wyłącznie wątek gospodarczy. Zarówno Nowa Encyklopedia Powszechna, jak i Wielka Encyklopedia Powszechna nie mają w ogóle hasła „tranzycja”. Inne słowniki i leksykony albo go nie notują, albo podają definicję natury technicznej⁹.

Zmiana dominującej formy własności, typowa dla transformacji systemowej, oznacza również redefinicję relacji między rynkiem a państwem. Relacje między gospodarką a polityką zajmowały uwagę myślicieli i filozofów, od wieków znajdując się w samym centrum zainteresowań humanistycznej refleksji¹⁰. Dynamiczny rozwój kapitalizmu stymulował zmianę społeczną, kształtując tym samym strukturę postagrarnego społeczeństwa industrialnego i w konsekwencji fundamenty współczesnych demokracji¹¹. Upadek komunizmu i narodziny nowych demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej po raz kolejny zwróciły uwagę badaczy systemów

⁸ Nowa Encyklopedia Powszechna, t. 6, 1996.

⁹ R. Riedel, *Tranzjologia i konsolidologia – czyli jak zbadać poziom zaawansowania demokratyzacji systemu politycznego*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1/2008, s. 19–36.

¹⁰ Szerzej patrz: T. Hobbes, *Leviathan* 1651, P.A. Samuelson, *Economics*, New York 1976.

¹¹ D. Rueschemeyer, E. Huber Stephens, J.D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992, s. 1–11, szerzej patrz również: M.H. Khan, *Markets, States and Democracy: Patron – Client Networks and the Case of Democracy in Developing Countries*, „Democratisation”, Vol. 12, No. 5, December 2007, s. 704–724.

politycznych i ekonomicznych na potrzebę określenia warunków, w których wzrasta prawdopodobieństwo przetrwania i okrzepnięcia demokratycznych form politycznych.

Symptomatyczna jest równoległa ekspansja demokracji i kapitalizmu podczas tzw. czwartej fali demokracji¹². Wielu badaczy twierdzi¹³, że trudno sobie wyobrazić bardziej niedemokratyczny system niż kapitalizm¹⁴. Inni z kolei uznają, że demokracja i kapitalizm pozostają ze sobą w symbiozie i esencjonalne cechy demokracji oraz esencjonalne cechy kapitalizmu mają na siebie nawzajem wpływ i tworzą swego rodzaju samoregulujący się ekosystem. Według tej logiki demokratyczny proces polityczny i wolnorynkowa gospodarka zakładają dobrowolny udział wolnych obywateli/podmiotów gospodarczych. Analogicznie brak swobód obywatelskich czy gospodarczych wyklucza *ex defnitione* możliwość istnienia demokracji lub kapitalizmu. Demokracja i wyniki z niej zasady są normą w sferze publicznej, natomiast w sferze prywatnej dominuje prawo własności. Metody, którymi demokracja dokonuje „ekspansji na terytorium” praw gospodarczych, to transfer praw własności w ręce podmiotów publicznych (państwowych, municypalnych), czyli rozrost sfery publicznej przez politykę (re)nacjonalizacji czy interwencji. Dominacja polityki nad gospodarką, np. przeregulowanie, nadmierna obecność kapitału pochodzenia publicznego, zabija konkurencję, innowacyjność, pęd do bogacenia się drogą swobodnej wymiany handlowej, tak samo niekontrolowany kapitalizm zabija demokrację, oligarchizując ją (Rosja, częściowo Ukraina). Niewątpliwie kapitalizm dysponuje siłami kształtującymi świat społeczny, w tym świat polityki. Najważniejsze decyzje polityczne podejmowane w każdym systemie dotyczą kwestii alokacji dóbr, roli i miejsca państwa w gospodarce, zakresu regulacji rynków, wzrostu gospodarczego, podziału jego owoców, redystrybucji.

Ta sama problematyka wydaje się jeszcze bardziej interesująca w kontekście systemów podlegających transformacji. Tranzycja reżimu politycznego i transformacja gospodarcza pozostają oczywiście ze sobą w probabilistycznym związku, jednak uproszczeniem byłoby twierdzenie, że jedna wynika z drugiej¹⁵. Mogą mieć różne punkty docelowe, różne źródła, jak

¹² Demokracja ostatecznie dominuje na świecie (teza o końcu historii), a te miejsca, w których eksperymentowano z ustrojem gospodarczym inny niż kapitalizm (np. Polska) cały czas dochodzą do siebie i będą dochodzić jeszcze przez kilka pokoleń.

¹³ Szerzej patrz: R. Dahl, *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley 1985.

¹⁴ Jednocześnie należy pamiętać, że jakiegokolwiek dotychczasowe próby „demokratyzowania” socjalizmu kończyły się tragicznie – nacjonalizacja środków produkcji, wyrównywanie szans ekonomicznych itp.

¹⁵ G. Pridham, *The Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*, London, New York 2000, s. 180.

również różną dynamikę. Tak jak wśród przyczyn upadku Republiki Weimerskiej upatruje się m.in. czynników ekonomicznych, tak samo wśród determinant sukcesu powojennej Republiki Federalnej Niemiec identyfikuje się również koniunkturę gospodarczą (*Schoenwetterrepublik*).

Tak jak koincydencja negatywnych doświadczeń gospodarczych doprowadziła do zmiany z demokracji w stronę niedemokracji w przypadku Niemiec, tak w przypadku krajów strefy postkomunistycznej negatywne doświadczenia gospodarcze były przyczyną i skutkiem upadku komunizmu i w konsekwencji doprowadziły do demokratyzacji. Niewątpliwie mamy tu do czynienia z szeregiem wzajemnie ze sobą powiązanych czynników podlegających ciągłej zmianie i dodatkowo determinowanych przez inne zmienne, takie jak czas, miejsce czy kultura polityczna. Reformy gospodarcze podejmowane w duchu liberalizacji i deregulacji są naturalnym sprzymierzeńcem liberalizacji politycznej, jednak ich koszty społeczne z czasem stają się ich głównym zagrożeniem¹⁶.

Reformy prowadzone w krajach Europy Środkowej i Wschodniej prowadzono z założeniem, że wolności polityczne i ekonomiczne wzajemnie się uzupełniają i pozytywnie warunkują. Jest to zgodne z założeniami teorii monetarystów, takich jak Friedrich von Hayek czy Milton Friedman, którzy utrzymywali, że wolność polityczna jest właściwie funkcją wolności ekonomicznej. Czym bardziej wolny jest obywatel jako jednostka ekonomiczna (np. od regulacji państwa), tym bardziej wolny jest jako jednostka polityczna¹⁷. Istnieje względny konsensus, że liberalizacja ekonomiczna raczej współtowarzyszy liberalizacji politycznej, niż ją podważa¹⁸.

Akceptacja społeczna dla procesów prywatyzacyjnych

W krajach rozwiniętych prywatyzacja jest zazwyczaj politycznie niepopularna. Oczywiście wiele zależy od orientacji danej partii politycznej – partie prawicowe będą się ku niej bardziej skłaniały niż partie lewicowe. Jednak generalne nastawienie ogółu populacji jest do niej zdecydowanie negatywne. Przykładowo, w Australii 58% sprzeciwia się prywatyzacji,

¹⁶ R. Riedel, *Demokratyczna bańka spekulacyjna... czy młode demokracje przetrwają kryzys gospodarczy? Refleksje na temat relacji demokracja – kapitalizm*, w: *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 706–717.

¹⁷ L. Manzetti, *Political Manipulations and Market Reform Failures*, “World Politics”, No. 55, April 2003, s. 315–360.

¹⁸ J. Rawls, *Political Liberalism*, New York 1996.

podczas gdy 22% ją popiera¹⁹, natomiast zaledwie 6% uważa dotychczas przeprowadzone prywatyzacje za sukces, a należy zauważyć, że Australia należy do jednych z bardziej wolnorynkowych gospodarek i liberalnie nastawionych społeczeństw.

Bliższe spojrzenie na kwestię poparcia dla prywatyzacji ukazuje jeszcze ciekawszy obraz. Otóż popierają ją zazwyczaj osoby pracujące na własny rachunek oraz zatrudnione w sektorze prywatnym. Jednocześnie do największych sceptyków prywatyzacji należą przedstawiciele sektora publicznego. Mamy więc tutaj do czynienia z klasycznym podziałem według kryterium „kto korzysta na prywatyzacji”, który implikuje w konsekwencji poparcie dla niej. Tymczasem ogólnie w społeczeństwie obserwujemy akceptację dla własności prywatnej jako dominującej w warunkach gospodarki kapitalistycznej. W Europie Środkowej i Wschodniej niewątpliwie jest to zjawisko dodatkowo podsyćane bankructwem alternatywnej formy ustroju gospodarczego, czyli tzw. komunizmu. Okazał się on nie tylko niewydajny ekonomicznie, lecz także ostatecznie dysfunkcyjny pod względem społecznym i politycznym.

W Europie Środkowej i Wschodniej istniało przez pewien czas przyzwolenie na daleko idące procesy prywatyzacyjne. Było ono związane zarówno z negacją poprzedniego systemu, jak i z akceptacją transformacji politycznej i gospodarczej. Populacje krajów Europy Środkowej i Wschodniej cierpliwie znosiły koszty reform i ich społeczne konsekwencje²⁰. Tempo i skala „terapii szokowej” traktowane są wręcz jako jeden z najistotniejszych czynników sukcesu całego procesu transformacji. Okazuje się bowiem, że te społeczeństwa, które nie dokonały zmian w sposób skokowy, utknęły w szarej strefie półreform. Społeczne skutki transformacji były na tyle dotkliwe, że szybko delegitymizowały kolejne ekipy rządzące. Wydaje się, że ikona transformacji, czyli prof. Leszek Balcerowicz, autor programu reform w rządzie Tadeusza Mazowieckiego, był świadom tej zmienności od samego początku. Świadczyć o tym może opis rekrutacji rządowego pełnomocnika ds. prywatyzacji w 1990 r., ujawniony w opublikowanym niedawno wywiadzie rzece, swego rodzaju biografii L. Balcerowicza: „[...] Pierwszy pełnomocnik ds. prywatyzacji [...] chciał to robić klasycznie, jak na Zachodzie. Dla mnie to był zbyt powolny proces. Dlatego gdy pojawił się problem, kto powinien zostać ministrem od prywatyzacji, nie wysunąłem jego kandydatury, choć go lubiłem i ceniłem, zwłaszcza za

¹⁹ S. Davidson, *Why is privatisation so controversial?*, „Policy”, Vol. 30, No. 1, Autumn 2014, s. 18.

²⁰ S. Pejovich, *On the Privation of „Stolen Goods” in Central and Eastern Europe*, „The Independent Review”, Vol. X, nr 2, Fall 2005, s. 209–229.

jego wkład w tworzenie rynku kapitałowego w Polsce. Ale dla mnie była to zbyt ważna sprawa, żeby iść na kompromis wynikający z sympatii do człowieka²¹.

Argumenty na temat formy własności

Literatura na temat *market failure* dostarcza wielu argumentów na temat różnego rodzaju niedoskonałości rynku, który zawodzi, nie bierze pod uwagę wielu czynników i jest wręcz samobójczy (np. z ekologicznego punktu widzenia). W konsekwencji – jak twierdzą zwolennicy takiego podejścia – mechanizm rynkowy powinien być implementowany jedynie tam, gdzie lepiej niż nadzór państwa poradzi sobie z zaspokojeniem danej potrzeby czy też rozwiązaniem danego problemu.

Co do zasady, zwolennicy własności państwowej będą wskazywali na fakt, że inwestor prywatny, poszukując zysku, będzie do wszystkich wygenerowanych kosztów doliczał swoją marżę, i właśnie o tę marżę droższa będzie dana usługa, w porównaniu z tą samą usługą dostarczoną przez podmiot publiczny. Argument ten ignoruje oczywiście kwestię efektywności gospodarowania. Presja konkurencyjna okazuje się na tyle skutecznym mechanizmem, że prywatny właściciel jest w stanie zaoferować daną usługę na optymalnych poziomach cenowych przy zachowaniu odpowiedniej akceptowalnej jakości w sposób skuteczniejszy niż podmiot publiczny, mimo iż ten nie musi zrealizować swojej marży. W literaturze przedmiotu jest to mechanizm znany pod nazwą *efficiency loss*, opisany i wyjaśniony przez wielu badaczy, w tym w sposób najbardziej systemowy przez Simona Granta i Johna Quiggina²².

Kolejny argument, związany z powyższym, dotyczy innych kosztów składowych świadczonej usługi bądź dostarczonego produktu. A mianowicie – praktyka życia gospodarczego wskazuje, że podmiot państwowy jest w stanie uzyskać lepsze warunki kredytowe. To oznacza, że obsługa zaciągniętego zobowiązania na poczet danej inwestycji będzie tańsza w przypadku podmiotu publicznego, a nie prywatnego – wynika to z większego zaufania do instytucji publicznych i mniejszego ryzyka, z którym wiążą się niższe koszty obsługi długu publicznego. Czyli jeśli własność publiczna nie wiązałaby się z utratą efektywności gospodarowania, byłaby bardziej optymalna niż własność prywatna. Myślenie takie jest jednak sprzeczne z ekonomicznym modelem Modiglianiego–Millera, który za-

²¹ L. Balcerowicz, *Trzeba się bić. Opowieść biograficzna*, Warszawa 2014, s. 150.

²² S. Grant, J. Quiggin, *Public Investment and the Risk of Premium for Equity*, „Económica”, nr 70(277)/2003, s. 14.

kłada, że koszt kapitału jest funkcją ryzyka danego projektu inwestycyjnego, a nie funkcją struktury własnościowej inwestora²³.

Wśród argumentów za własnością publiczną odnaleźć można jeszcze szereg różnego rodzaju stwierdzeń, które będą dotyczyły chociażby takich kwestii, jak np. zatrudnienie mniejszości (właściciel publiczny może przyjąć taką opcję w swojej polityce kadrowej) czy podejmowanie inwestycji poza głównymi centrami wzrostu (typową cechą inwestycji prywatnych jest kumulacja kapitału w centrach rozwojowych i swego rodzaju dyskryminacja regionów peryferyjnych). Wszystkie one odwołują się do teorii interesu publicznego. Odmienna teoria – wyboru publicznego (*public choice theory*) – sugeruje jednak, że własność publiczna pozwala elitom politycznym rozporządzać publicznymi zasobami z korzyścią dla wąskich grup interesów i jako taka nie służy ogółowi²⁴.

Sztandarowym argumentem przeciwników prywatyzacji jest cena – zawsze za niska (w subiektywnym odczuciu rzecz jasna). Argument ten usłyszymy zarówno ze strony pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw, jak i polityków przeciwnych temu procesowi. Jest to argument wygodny, ponieważ nie podlega obiektywnej weryfikacji. Cena to ostatecznie wartość, jaką za dane dobro jest w stanie zaakceptować dotychczasowy właściciel, i za którą jest gotów ją nabyć nowy właściciel w danym momencie. Jest ona kategorią dynamiczną – szybko zmienia się w czasie pod wpływem wielu zmiennych. Wśród nich są oczywiście czynniki o charakterze politycznym – np. pozaekonomiczne motywacje poszczególnych graczy zaangażowanych w proces prywatyzacji. Ale należy pamiętać, że m.in. dlatego właśnie prywatyzuje się własność publiczną, aby pozbyć się balastu owych politycznych motywacji.

Kolejnym ważnym argumentem podejmowanym przez przeciwników prywatyzacji jest kwestia bezpieczeństwa gospodarczego. Ponieważ jest ono dość elastycznie definiowane (szczególnie w praktyce żywiłowej debaty publicznej), w konsekwencji wśród sektorów, które powinny być wyłączone z wolnorynkowego obrotu i uwolnione spod presji dwóch żywiołów: podaży i popytu, wymienia się najczęściej sektor obronny (militarny), energetyczny, rolnictwo, media, służbę zdrowia, edukację, naukę i szkolnictwo wyższe, transport, zaopatrzenie w wodę, gospodarkę odpadami i inne. Wiąże się to niewątpliwie z inflacją samej kategorii bezpieczeństwa i jej „uprzymiotnikowieniem”, obecnie za strategicznie ważne uważa się już nie tylko bezpieczeństwo rozumiane w tradycyjny sposób,

²³ S. Davidson, op.cit., s. 20.

²⁴ R. La Porta, F. Lopez-de-Sileanes, A. Sheifer, *Government Ownership of Banks*, „The Journal of Finance”, No. 57(1)/2002, s. 265–301.

a więc w rozumieniu wojskowym, lecz także bezpieczeństwo energetyczne, klimatyczne, żywnościowe, ekonomiczne (w tym walutowe), zdrowotne, demograficzne itd.

Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia miejsc pracy. Prywatyzacja wiąże się często z restrukturyzacją przedsiębiorstwa i w konsekwencji odchudzeniem jego kapitału ludzkiego (przynajmniej w sensie ilościowym). W wielu krajach (np. po zjednoczeniu Niemiec w odniesieniu do postdederowskich przedsiębiorstw) prywatyzacja wiązała się z uwarunkowaniami w zakresie zmian struktury zatrudnienia²⁵. Okres transformacji, sam w sobie bardzo bolesny ekonomicznie dla wielu grup społecznych, wiązał się również z podniesionym poziomem zatrudnienia – co w dużym stopniu wiązało się z jego urealnieniem (ukrytym w czasach gospodarki centralnie planowanej).

Należy również pamiętać, że w praktyce deficytu kapitału inwestycyjnego w Europie Środkowej i Wschodniej prywatyzacja oznaczała jednocześnie oddawanie „srebr rodowych” w ręce obcokrajowców. W społeczeństwach, które przez dwa–trzy pokolenia komunizmu pozostawały społeczeństwami zamkniętymi (a więc nieprzywykłymi do swobodnej transgranicznej wymiany handlowej i kapitałowej), stanowiło to dodatkowe źródło niezadowolenia i napięć.

Kolejne źródło napięć, jak również dylematów natury etyczno-moralnej, związane było z udziałem przedstawicieli reżimu komunistycznego w procesie prywatyzacyjnym. Wielu autorów współcześnie sugeruje, że prywatyzacja była bardziej udana (w tym akceptowana społecznie) w tych sytuacjach, w których najpierw dokonał się proces dekomunizacji, a następnie dopiero prywatyzacji²⁶. Partycypacja funkcjonariuszy władz komunistycznych stanowiła swego rodzaju kompromis, będący konsekwencją pokojowego charakteru zmian w 1989 r. Łagodne przejście od jednego systemu do drugiego odbyło się dzięki względnie koncyliacyjnym (jak na warunki środkowo-europejskie) metodom. Jednak ich skutkiem ubocznym stała się partycypacja dawnych, zdelegitymizowanych elit w nowych konstelacjach właścicielskich.

Kolejna wątpliwość natury moralnej związana jest z faktem, że znaczna część sprywatyzowanego majątku ma swoje źródło w procesie nacjonalizacji, który miał miejsce pół wieku wcześniej. Konfiskata majątków i przymusowa nacjonalizacja budzi w warunkach wolnorynkowej gospodarki naturalny sceptycyzm i protest. Wydarzenia te odbywały się jednak w warunkach narzuconego z zewnątrz reżimu gospodarczego, co stanowi istotną okolicz-

²⁵ Z czasowymi gwarancjami utrzymania zatrudnienia na określonym poziomie.

²⁶ S. Pejovich, *op.cit.*, s. 217.

ność kontekstualną. Bankructwo komunizmu jako sposobu zorganizowania społeczeństwa i gospodarki stawia tamte wydarzenia w odmiennym świetle. Nie zmienia to jednak faktu, że prawa własności zostały naruszone. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że wartość majątków sprzed 1945 r. trudno oszacować według obecnych standardów ekonomicznych. Jeszcze trudniej wygląda sytuacja mienia pożydowskiego, które zostało skonfiskowane przez władze okupacyjne Niemiec między 1939 a 1945 r., czy też mienia, które zostało zniszczone przez nazistów po 1939 r., a następnie zostało odbudowane przez PRL ze środków publicznych.

Zatem majątek formalnie należący do państwa w 1989 r., który podlegał w kolejnych latach prywatyzacji, miał bardzo zróżnicowaną strukturę ze względu na swoje pochodzenie. Częściowo był to majątek wypracowany od podstaw przez gospodarkę komunistyczną (np. zakłady założone po 1945 r.), często jednak kamieniem węgielnym takich przedsięwzięć było mienie, które przed 1945 r. miało swoich właścicieli. Czasami było to też mienie, które w momencie prywatyzacji miało zdecydowanie mniejszą wartość niż w momencie jego nacjonalizacji. Taka skomplikowana mozaika sugeruje, że nie sposób było przeprowadzić procesy prywatyzacyjne (i reprivatyzacyjne) w zgodzie ze wszystkimi interesariuszami. Wkład poszczególnych obywateli czy grup obywateli w wypracowanie majątku przedsiębiorstw w czasach PRL nie był też równy, w związku z czym równy podział między wszystkimi pełnoletnimi obywatelami również budził uzasadnione wątpliwości. Wreszcie, należy pamiętać, że część zakładów – czy wręcz całych gałęzi przemysłu – cieszyła się szczodrymi państwowymi subsydiami, co oznacza, że wszelkiego rodzaju pomysły na prywatyzację sektorową (między obecnymi i przeszłymi pracownikami danej branży, np. górniczej) również pozostawiają wiele do życzenia.

Kontekst kryzysu gospodarczego stanowi również bardzo istotną zmienną, którą należy wziąć pod uwagę w analizie procesów prywatyzacyjnych. Ponieważ do pewnego stopnia zasadne jest stwierdzenie, że źródła kryzysu związane są z kompromitacją neoliberalnej doktryny gospodarczej, to z całą mocą należy zauważyć, że w pierwszej fazie kryzysu mieliśmy do czynienia ze zwiększoną obecnością państwa w gospodarce²⁷. Pomoc państwa – czy to w formie subsydiów, preferencyjnych pożyczek, czy też w formie przejmowania części udziałów przedsiębiorstw (najpierw sektora bankowego, a następnie motoryzacyjnego i innych) – miała charakter awaryjny czy wręcz ratunkowy – ale jednak na jakiś czas zwiększyła aktywność państwa na rynku.

²⁷ G. Katrougalos, *Constitutional Limitations of Privatisation in the USA and Europe: A Theoretical and Comparative Perspective*, „Constelations”, Vol. 17, No. 3/2010, s. 407–425.

Podsumowanie

Francis Fukuyama wieścił po 1989 r. koniec historii. Demokracja jako zwycięski (aczkolwiek niedoskonały) ustrój polityczny i kapitalizm jako zwycięski (aczkolwiek niedoskonały) ustrój gospodarczy miały na trwałe zdominować świat, w którym żyjemy. W takiej bezalternatywnej wizji świata nie było miejsca dla innej niż prywatyzacja drogi dla państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

Bezalternatywność wynikała również z głębokości kryzysu, który towarzyszył upadkowi komunizmu i trwał przez pierwsze lata transformacji. Spadek PKB w Europie Środkowej i Wschodniej (i tak relatywnie nisko względem innych krajów europejskich) porównywalny był ze spadkiem PKB odnotowywanym w czasach Wielkiego Kryzysu w Stanach Zjednoczonych w latach 30. XX w. Spadek ten był zróżnicowany w różnych krajach, od 11% na Węgrzech, przez 20% w Polsce, aż po 43% w Albanii²⁸.

Kolejnym ważnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę w przypadku analizy procesów prywatyzacyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej, jest ich bezprecedensowość. Nigdy wcześniej nie mieliśmy do czynienia z tak masową własnością państwową, która w tak krótkim czasie podlegała denacjonalizacji. Na procesy te należy patrzeć w kategoriach gospodarczej rewolucji, na miarę rewolucji z 1917 r. Jak każda rewolucyjna zmiana, zachodziła ona do pewnego stopnia w sposób żywiołowy i niosła ze sobą pewne nieoczekiwane (jak również niepożądane) konsekwencje. Jedną z nich był fakt, że część majątku znalazła się w rękach prywatnych właścicieli nie ze względu na ich siłę finansową czy skuteczny plan restrukturyzacyjny, ale ze względu na polityczne koneksje (również w ramach dawnego obozu władzy)²⁹. Sytuacja ta po dziś dzień wzbudza naturalne kontrowersje ze względu na swoją moralną dwuznaczność. Z punktu widzenia ekonomicznego należy jednak bezwzględnie zauważyć, że badania porównawcze w skali przedsiębiorstw i sektorów gospodarczych przed przejściem procesów prywatyzacyjnych i po nich wyraźnie wskazują na zwiększoną efektywność³⁰, dochodowość i skuteczność inwestycyjną prywatnego kapitału³¹.

²⁸ T. Scott, *The Politics and Economics of Privatisation in Central and Eastern Europe*, „The Columbia Journal of World Business”, Spring 1993, s. 170.

²⁹ D. Rohac, *Economic Transitions: Learning from Central Europe*, „Policy Review”, October/November 2012, s. 69–79.

³⁰ L. Dziawgo, w wywiadzie dla Money.pl (rozmowa z J. Bolanowskim), *Nie ma krajów biednych, są tylko źle zarządzane. Na tym polega istota problemu Polski*, Money.pl, <http://www.money.pl/gospodarka/raporty/artykul/nie-ma-krajow-biednych-sa-tylko-zle,193,0,1802945.html> (dostęp 31.05.2015).

³¹ W. Meggison, *The Financial Economics of Privatisation*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 152.

Koronnym argumentem w starciu zwolenników i przeciwników prywatyzacji jest fakt, że zdecydowana większość rządów podejmuje wysiłek prywatyzacyjny nie po to, aby zwiększyć efektywność danych inwestycji, przedsiębiorstw czy sektorów gospodarczych, ale z przyczyn politycznych – najczęściej jako konsekwencję fiskalnej konieczności. Jest to kolejna kwestia wzbudzająca uzasadnione wątpliwości natury etycznej. Ta brutalna prawda znajduje swoją polityczną projekcję w danych potwierdzających prawidłowość, że częściej niż prawicowe rządy (jak podpowiada intuicja) prywatyzację podejmują rządy borykające się z nadmiernym zadłużeniem publicznym³². Dodatkowo prywatyzacja jest intensywniejsza w krajach cechujących się w poprzednich latach niższymi wskaźnikami wzrostu PKB, w gospodarkach wyeksponowanych na silną presję konkurencyjną, w krajach członkowskich strefy euro, jak również w krajach kandydujących do Unii Europejskiej. Silna korelacja między członkostwem w Unii Europejskiej a zakresem i stopniem prywatyzacji prowadzi do wniosku o wycofywaniu się państwa z gospodarki. Proces integracji europejskiej przynosi zatem minimalizowanie funkcji państwa również w tym wymiarze. Proces ten może być także widziany jako forma depolityzacji kolejnych obszarów życia gospodarczego³³. I jako taki może być oceniany pozytywnie bądź negatywnie z etycznego punktu widzenia.

Bibliografia

- Balcerowicz Leszek, *Trzeba się bić. Opowieść biograficzna*, Warszawa 2014.
- Beveridge Ross, Naumann Matthias, *Global Norms, Local Contestation: Privatisation and De-politicisation in Berlin*, „Policy and Politics”, Vol. 42, No. 2/2014, s. 275–291.
- Bortolotti Bernardo, Fantini Marcella, Siniscalco Domenico, *Privatisation Around the World: Evidence from Panel Data*, „Journal of Public Economics”, Vol. 88(1–2)2003, s. 305–332.
- Davidson Sinclair, *Why is privatisation so controversial?*, „Policy”, Vol. 30, No. 1, Autumn 2014, s. 18–22.
- Katrougalos George, *Constitutional Limitations of Privatisation in the USA and Europe: A Theoretical and Comparative Perspective*, „Constelations”, Vol. 17, No. 3/2010, s. 407–425.

³² B. Bortolotti, M. Fantini, D. Siniscalco, *Privatisation Around the World: Evidence from Panel Data*, „Journal of Public Economics”, Vol. 88(1–2)/2003, s. 305–332.

³³ R. Beveridge, M. Naumann, *Global Norms, Local Contestation: Privatisation and De-politicisation in Berlin*, „Policy and Politics”, Vol. 42, No. 2/2014, s. 275–291.

- La Porta Rafael, Lopez-de-Sileanes Florencio, Sheifer Andrei, *Government Ownership of Banks*, „The Journal of Finance”, Vol. 57(1)2002, s. 265–301.
- Pejovich Svetozar, *On the Privation of „Stolen Goods” in Central and Eastern Europe*, „The Independent Review”, Vol. X, No. 2, Fall 2005, s. 209–229.
- Illimar Ploom, *Towards Neoliberal Imperialism? Discussing the Implications of the New European Governance Emerging from the Fiscal Crisis and Administrative Reforms for the Identity of the EU*, “Administrative Culture”, Vol. 15(1)/2014, s. 21–38.
- Reiners Marcus, *International Liberalisation Policy. Political Scientific Factors Impacing the Proces of Denationalisation*, „Journal of Comparative Politics”, Vol. 6, No. 2/2013, s. 63–81.
- Riedel Rafał, *Tranzytologia i konsolidologia – czyli jak zbadać poziom zaawansowania demokratyzacji systemu politycznego*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1/2008, s. 19–36.
- Riedel Rafał, *Demokratyczna banka spekulacyjna... czy mlode demokracje przetrwaja kryzys gospodarczy? Refleksje na temat relacji demokracja – kapitalizm*, w: *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 706–717.
- Rohac Dabor, *Economic Transitions: Learning from Central Europe*, „Policy Review”, October/November 2012, s. 69–79.
- Scott Thomas, *The Politics and Economics of Privatisation in Central and Eastern Europe*, „The Columbia Journal of World Business”, Spring 1993, s. 168–178.
- Grant Simon, Quiggin John, *Public Investment and the Risk of Premium for Euity*, „Economica”, No. 70(277)/2003.

Słowa kluczowe: prywatyzacja, polityka gospodarcza, ekonomia polityczna

Key words: Privatisation, Economic Policy, Political Economy

Abstract

Political Economy of the Privatisation Processes in Central and Eastern Europe – Summarising Attempt

The objective of the paper is to investigate selected elements of the privatisation processes in Central and Eastern Europe. This vital part of economic policy played – in the transformation phase – a key role in shaping the new socio-economic order as well as it brought about a number of important implications (valid up to the present) in many spheres of life.

Shifting from the centrally planned state economy to the free-market one based on the private property took place in CEE in the „heat” of neo-liberal ideology. In this critical moment one could observe a redefinition of the relations between the market and the state, shifting the gravity point towards the more liberal solutions and the domination of market efficiency logic over the logic of the so called „public good”. Controversies over the methods, mechanisms and consequences (direct and indirect) of privatisation, especially the social ones, require advanced academic reflection.