

Krzysztof Oblój

# Prywatyzacja, polityka i rynek

Doc. dr hab. K. Oblój – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

Trudno znaleźć równie kontrowersyjny problem jak prywatyzacja. Kontrowersje budziło i budzi nadal wszystko: samo znaczenie tego słowa, projekty przygotowane przez pełnomocnika rządu ds. przekształceń własnościowych, a także krytyka tych projektów, koncepcje przygotowane przez niezależne grupy ekspertów itd. Jest to gordyjski węzeł, w którym splatały się i walczyły opcje ideologiczne i polityczne z ekonomicznymi, ekonomiczne z technicznymi i organizacyjnymi, a wszystkie naraz miksowały się z problematyką społeczną (rola samorządów i związków). Jednocześnie cała problematyka prywatyzacji obudowuje się powoli żargonem prawnym i technicznym, który skutecznie izoluje zwyczajnego śmiertelnika od szansy zrozumienia o co w tym wszystkim chodzi. Co jest więc w końcu państwowe, prywatne, a co społeczne? Co niesie ze sobą prywatyzacja i czy jest „jeden najlepszy, profesjonalny sposób” jej przeprowadzenia? Czy prywatyzacja jest celem, czy środkiem do celu?

## **Prywatyzacja jest zawsze zarówno celem jak i środkiem**

Prywatyzacja jest traktowana jako cel przez tych, dla których punktem wyjścia są przesłanki populistyczne lub pragmatyczne. Zasadniczą przesłanką populistyczną jest „upodmiotowienie” społeczeństwa. Ludzie powinni mieć prawa własności, prawa wyboru zarówno w roli konsumenta jak i inwestora, prawo do wolności i ryzyka. Upaństwowienie nie było nigdy związane z uspołecznieniem, bowiem tylko prawo do własności na to pozwala.

Doświadczenia socjalistycznej gospodarki oraz eksperymenty nacjonalizacyjne w krajach zachodnich dobitnie dowodzą, że własność państwowa jest w przypadku produkcji typowych dóbr i usług rozwiązaniem nieefektywnym. Dlatego rząd, jak twierdzą pragmatycy gospodarczy, powinien odsprzedać swoje aktywa, z których sektor prywatny zrobi lepszy użytek.

Z kolei prywatyzacja jest traktowana jako środek (metoda) przez ideologów gospodarki rynkowej, którzy uważają za największe zło społeczne dominację Państwa nad Gospodarką i Społeczeństwem. Prywatyzacja jest dla nich de facto sposobem ograniczenia wpływów polityków rządowych i ich agend na życie społeczne. Ujmując to lapidarnie – im więcej prywatyzacji tym mniej (Państwa). Tylko ograniczenie wpływów Państwa gwarantuje demokrację społeczną, a prywatyzacja jest najlepszym ze znanych sposobów (znacznie skuteczniejszym niż parlamentaryzm) na ograniczenie tych wpływów.

Systemowe potraktowanie tej wiązki argumentów, stale obecnej w obecnym życiu politycznym Polski, prowadzi do uznania, że w sposób nieunikniony prywatyzacja jest zarówno celem jak i środkiem. A z tego wynika niesłychanie ważny fakt, przed którego uznaniem bronią się zarówno strony stosujące argumentację populistyczną, pragmatyczną jak i ideologiczną.

## **Prywatyzacja jest w sposób nieuchronny aktem politycznym**

Jej ekonomiczne, organizacyjne i techniczne aspekty są sprawą drugorzędną. Polityczny charakter prywatyzacji jest wynikiem tego, że jest to program, który będzie i musi być zapoczątkowany przez rząd, a więc system na wskroś uwikłany w politykę. I ta grupa w pierwszym okresie (oby nie za długo) będzie sternikiem i wioślarzem prywatyzacyjnej „szalupy”. Każdy – samorządowcy, związkowcy, politycy, zwyczajni pracownicy sfery gospodarczej i budżetowej, inwestorzy zagraniczni, kadra kierownicza, biurokraci (a także nie wymienione grupy) coś straci na zmianach własnościowych. Każda grupa może coś zyskać, ale traci się tu i teraz, a zyskuje w przyszłości i w pewnym ryzykiem. Wreszcie, wcale niebagatelną rolę grają interesy twórców programów prywatyzacyjnych, którzy chcą sprawdzić te koncepcje w rzeczywistości i kontrolować ich realizację.

## **Efekt politycznego charakteru procesu prywatyzacji może być albo**

**permanentny konflikt w przypadku przyjęcia jednej, dominującej koncepcji działania, albo ogromna różnorodność form prywatyzacji.**

To drugie jest chyba znacznie zdrowszym rozwiązaniem.

Prywatyzacja może przybierać bardzo różne formy. Jeden z największych autoritetów w dziedzinie prywatyzacji, amerykański politolog E.S.Savas definiuje prywatyzację jako akt ograniczenia roli Państwa w Społeczeństwie oraz zwiększenia roli działalności i własności prywatnej. A z tego określenia wynika, że prywatyzacja ma co najmniej trzy wymiary: ograniczenia roli Państwa, zwiększenia zakresu własności prywatnej, zwiększenia zakresu prywatnej działalności. Są to sprawy powiązane, ale bynajmniej nie tożsame.

Rolę Państwa można ograniczyć przede wszystkim liberalizując przepisy prawne (pozbawiając agendy rządowe prawa odmowy, wydawania zezwoleń, kontroli, zakazów itd.) tam gdzie nie pociąga to za sobą negatywnych konsekwencji w postaci działań kryminalnych (np. wprowadzenia nieprzetestowanych leków na rynek), patologii i dramatów społecznych (np. niedostępności edukacji i opieki medycznej dla ubogich). Ograniczenie roli agendy rządu jako decydentów i kontrolerów gospodarki i społeczeństwa automatycznie zwiększa przestrzeń dla działalności spontanicznej (np. samopomocy, rozporządzenia własnym majątkiem – vide gospodarka mieszkaniowa) i prywatnej działalności dochodowej i niedochodowej.

Zwiększenie zakresu własności prywatnej jest związane głównie ze sprzedażą majątku i systematycznym zwiększaniem roli prywatnych inwestycji kapitałowych (krajowych i zagranicznych) w gospodarce. Istnieje tutaj wiele możliwych dróg działania począwszy od skomercjalizowania przedsiębiorstw państwowych (stworzenia z nich spółek akcyjnych) i następnie wyprzedaż publiczną (akcji) poprzez wszelkie formy akcjonariatu pracowniczego, dzierżaw, specjalnych koncesji dla inwestycji prywatnych itd.





Wreszcie zwiększenie zakresu prywatnej działalności oznacza przede wszystkim wycofanie się Państwa z działalności gospodarczej i zastępowanie powstałej luki działalnością firm prywatnych. W tym celu konieczna jest likwidacja barier wchodzenia na wszystkie rynki, tworzenie konkurencji, rozbijanie monopolu, zrównanie podmiotów gospodarczych, propagowanie samopomocy społecznej (to jest działalność prywatna!), mała prywatyzacja (wyprzedaż drobnych firm, sklepów, nie używanych maszyn itd.). Jeżeli kontrola lub wsparcie danej działalności ze strony Państwa jest niezbędne (np. uważam, że taka jest obecna sytuacja w zakresie prywatnej edukacji), to można ją realizować na drodze koncesji, subsydiowania konsumenta, ujemnego opodatkowania, asygnat lub tzw. voucherów (swoistego talonu na daną usługę lub produkt, który otrzymuje konsument i ma swobodę wyboru, gdzie go zrealizuje – w firmie państwowej czy prywatnej). Wszystkie te działania dofinansowują konsumenta, tworząc na rynku wzmożony popyt, a w konsekwencji inwestowane w dany rynek przez kapitał prywatny.

Wszystkie te drogi są drogami prywatyzacji. Niektóre są może mniej efektywne niż denacjonalizacja i sprzedaż przedsiębiorstw, ale wszystkie są ważne w długim okresie. A kto myśli, że prywatyzacja jest procesem krótkookresowym, jednorazowym „strzałem” we własność państwową jest po prostu naiwny.

**Będzie to proces długotrwały i każdy sposób działania ograniczający dominację Państwa nad Gospodarką i Społeczeństwem musi być weń wpleciony.**

Największy ciężar gatunkowy w pierwszym okresie prywatyzacji ma denacjonalizacja przedsiębiorstw państwowych – zwłaszcza gdy tak jak w przypadku polskiej gospodarki, są one dominujące. Symbolicznie denacjonalizacja sygnalizuje społeczeństwu i inwestorom zagraicznym, że program prywatyzacyjny jest traktowany poważnie i zmiany w gospodarce będą miały charakter nieodwracalny. Praktycznie tworzy zaś podstawę powstawania rynków: produktów, pracy, akcji, pieniądza, słowem całego kompleksu infrastruktury niezbędnego w nowoczesnej gospodarce. Jakże sprawy odgrywają w programie denacjonalizacji fundamentalne znaczenie?

Po pierwsze, denacjonalizacja nie może oznaczać zatrzymania przez rząd pakietu kontrolnego akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Dopóki Skarb Państwa kontroluje firmę denacjonalizacja nie jest żadną prywatyzacją, ale sposobem pozyskania kapitału, na które nawet dzieci nie powinny się dać nabrać.

Po drugie, można sprywatyzować firmę bez względu na ich kondycję finansową i stopień monopolizacji, ale trzeba to

robić różnymi metodami! Istnieją zasadniczo cztery rodzaje przedsiębiorstw: dochodowe i niedochodowe monopole oraz dochodowe i niedochodowe firmy działające w warunkach rynkowych lub do nich zbliżonych. Firmy bardzo dochodowe i działające już w warunkach konkurencji rynkowej (np. fabryki mebli) można i należy sprzedać indywidualnym i organizacyjnym inwestorom prywatnym. Dochodowe monopole (np. bazy transportowe) można sprzedać ich konsumentom, odbiorcom produktów lub usług. To co klienci stracą, płacąc wysokie (monopolistyczne) ceny, odbiorą sobie dywidendami. Jednocześnie polityka rządu powinna iść w kierunku zderegulowania danego obszaru gospodarki, wspomaganie konkurencji, stworzenia alternatywnych systemów dostarczania danego produktu lub usługi (np. transportu czy energii). Deficytowe firmy działające na konkurencyjnych rynkach (np. niektórych producentów żywności) można podzielić, sprzedać ich dochodowe fragmenty konkurentom, zlikwidować i sprzedać ich składniki majątkowe lub można je po prostu rozdać za darmo! W Anglii, która jest podawana za przykład twardej polityki prywatyzacji rząd oddał pracownikom deficytową firmę poduszki kursujących na kanale La Manche. W krótkim czasie pracownicy – właściele uczynili firmę rentowną. W Kanadzie premier jednej z prowincji, oskarżony o zawyżenie wartości oferowanej na sprzedaż firmy Columbia Resources Investment Corporation, w genialnym politycznie posunięciu stwierdził, że firma jest własnością społeczną i akcje zostały oddane darmo. Oczywiście tego rodzaju działania mają spektakularny wydźwięk i dotyczą sytuacji wyjątkowych, tym niemniej są możliwe i praktykowane. Wreszcie najtrudniejszą sytuację z punktu widzenia prywatyzacji tworzą deficytowe monopole, najczęściej zresztą organizacje społecznie niezbędne (szpitale, szkolnictwo, huty i stalownie, producenci sprzętu rolniczego i nawozów). Praktycznie bez zmiany ich otoczenia i stworzenia warunków dla poprawy ich sytuacji finansowej prywatyzacja tego obszaru gospodarki nie ma sensu – ani gospodarczego, ani politycznego.

Wreszcie po trzecie, prywatyzacja jeżeli ma być sukcesem musi być wpleciona w cały program tworzenia rynku w gospodarce. Są to procesy ściśle powiązane. Prywatyzacja nie ma sensu jeżeli ceny nie mają charakteru rynkowych, występują formalne bariery wejścia nowych firm na istniejące rynki, podmioty gospodarcze nie są równouprawnione, zarówno prawnie jak i ekonomicznie (dostęp do kredytu, walut wymienialnych), brakuje rynku pracy, prawdziwe koszty są ukryte w różnego typu pośrednim opodatkowaniu. Warunki rynkowe stworzył już do pewnego stopnia program Balcerowicza i to jest jego największą zasługą. I dlatego prywatyzacja powinna szybko stać się praktycznie wdrażanym elementem tego programu.

**Nie ma doświadczeń z prywatyzacją gospodarki socjalistycznej. Jest to sytuacja bez precedensu i w takiej sytuacji jedynym sensownym rozwiązaniem jest eksperymentowanie.**

Nie ma jednej, najlepszej drogi prywatyzacji. Można i należy denacjonalizować przemysł przy wykorzystaniu typowej sprzedaży publicznej akcji, ale trzeba także rozwijać politykę rządowych kontraktów i koncesji dla firm prywatnych (np. na wszelkie usługi: policyjne, ochrony przeciwpożarowej, transportu, wywozu śmieci, utrzymania parkingów, obliczeń statystycznych itd.), ujemnego opodatkowania, voucherów, akcjonariatów, wspierać inicjatywy samopomocy społecznej. W ten sposób powstanie nowe otoczenie istniejących firm państwowych. Istnieją różne typy produktów i usług (konsumowane indywidualnie lub zbiorowo, w sposób ciągły lub skokowy, produkowane sezonowo i ciągle, społecznie uznane za niezbędne i takie, bez których można się obejść itd.) i nie można prywatyzować w taki sam sposób produkcji warzyw lub mięsa jak systemów transportowych i energetycznych, edukacyjnych, radia i telewizji, policji czy żeglugi. Istnieją także różne oczekiwania grup interesów i należy je zaspokoić aby pozyskać zwolenników programu prywatyzacji. W kraju wysoko rozwiniętym i politycznie ustabilizowanym nie ma to specjalnego znaczenia, ale w przypadku Polski prywatyzacja musi być nieuchronnie związana z politycznymi kompromisami. Bodaj najsilniejsze w tej chwili lobby – zwolennicy akcjonariatu pracowniczego – domaga się specjalnego potraktowania pracowników prywatyzowanych firm (preferowane akcje, uprzywilejowane warunki zakupu itd.) Nie ma powodu aby tej grupie tego przywileju nie przyznać byle program wprowadzania na stałe warunków rynkowych do gospodarki na tym zyskał. Zresztą, stworzenie dogodnych warunków do zakupu akcji przez pracowników w największym stopniu czyni prywatyzację nieodwracalną.

I ostatnia refleksja. Pierwszy etap prywatyzacji będzie sukcesem. Sukces taki można osiągnąć prywatyzując „pewniaki”, a więc bardzo dochodowe przedsiębiorstwa, które od dawna funkcjonują w warunkach rynkowej konkurencji, a ich prywatyzacja dodatkowo umocni rynek. (I tak zapewne agendy rządowe zajmujące się programem prywatyzacji postąpią.) Prywatyzacja „pewniaków” zwiększy społeczne poparcie programu i stworzy dopiero polityczno-społeczne warunki dla zaakceptowania nieuchronnego ryzyka związanego z działalnością prywatną i procesem inwestowania. Oznacza to, że tak naprawdę prawdziwa prywatyzacja (i „schody” z nią związane) zacznie się dopiero po pierwszym etapie.