

Efektywność jako cel prywatyzacji

I

Prywatyzacja sektora publicznego w gospodarce to zjawisko wielopłaszczyznowe. Nie ma możliwości przedstawienia wzorców, które gwarantowałyby powodzenie tego przedsięwzięcia. Istnieje jednak sposobność analizy przykładów państw jej dokonujących oraz ich naśladowania. Można dostrzec znaczne różnice pomiędzy krajami, które przeszły długą drogę rozpoczynając się od socjalizmu, jak miało to miejsce w przypadku Polski, a tymi, które jedynie udoskonalały funkcjonującą już gospodarkę rynkową. Dodatkowo odmienne były także motywacje tworzenia sektora publicznego w państwach, w których kapitalizm był funkcjonującym od dawna systemem. Gałąź ta miała być dodatkiem do sektora prywatnego oraz zapewnić istnienie i działanie składników sfery usług publicznych, które zostały uznane za domenę państwa. Podstawowymi zadaniami sektora publicznego w gospodarce jest wytwarzanie i utrzymywanie na stałym poziomie dostaw i cen m.in. gazu oraz energii elektrycznej¹.

Prywatyzacja polega na trzech rodzajach działalności. Objawiać się może poprzez obejmowanie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne, zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach lub rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji². Zjawisko prywatyzacji wskazane powyżej sprowadza się głównie do jej majątkowego aspektu, który ogólnie można ująć jako przeniesienie własności majątku Skarbu Państwa na rzecz prywatnych osób prawnych lub fizycznych³. Niemniej H. Januszek wskazuje, że zagadnienie prywatyzacji może być także rozumiane jako odgórnie sterowana sprzedaż majątku pracujących, transfer zasobów z sektora publicznego do prywatnego, proces deetatyzacji gospodarki czy walka o nowy kształt struktury spo-

¹ T. Mróz, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, [w:] S. Prutis (red.), *Przekształcenia własnościowe w Polsce*, Białystok 1996, s. 27-29.

² B. Popowska (red.), *Prawo publiczne gospodarcze. Zagadnienia ustrojowe, materialno prawne i proceduralne. Struktura wykładu oraz materiały źródłowe*, Poznań 2006, s. 120.

³ A. Matan, M. Owczarski, R. Zagórny, *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Katowice 1992, s. 55.

łecznej⁴. Jednak dla zasygnalizowania problematyki związanej z efektywnością gospodarki powstałej po przeprowadzeniu procesów prywatyzacyjnych najodpowiedniejsze będzie oparcie się na prywatyzacji majątkowej.

II

Jak każde zamierzone działanie, również prywatyzacja majątkowa nastawiona jest na osiągnięcie określonych celów. Zasadniczymi założeniami analizowanego zjawiska są: pobudzenie inicjatywy prywatnej oraz wzrost efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw, a tym samym całej gospodarki. Dla osiągnięcia tych celów konieczne jest, zdaniem T. Mróz, zmniejszenie lub zmiana charakteru ingerencji państwa w gospodarkę, rozbicie monopolistycznej struktury, powstanie konkurencji, powstanie klasy średnich posiadaczy, a tym samym pobudzenie przedsiębiorczości oraz zwiększenie dochodów budżetowych⁵. Ciekawie zagadnienie założeń prywatyzacji majątkowej przedstawia W. Dudek, biorąc za przykład przemiany, które miały miejsce w Wielkiej Brytanii. Celami określił tu poddanie sektora dotychczas publicznego prywatnym bodźcom oraz dyscyplinie rynkowej przy jednoczesnym uwolnieniu go spod wpływów politycznych, a także od biurokracji, oraz umożliwienie pracownikom większego zaangażowania się w sprawy firmy⁶. Ponadto można tutaj dodać zmniejszenie wydatków rządowych przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów, podniesienie jakości dóbr i usług oraz wrażliwości gospodarki na preferencje konsumentów, wspieranie nowych inwestycji i przedsięwzięć, dostosowywanie się do oczekiwań kredytodawców czy stworzenie elastycznego sektora prywatnego. Warte przytoczenia jest także ujęcie I. Ignaciuka, który sformułował listę sześciu celów, mających przyświecać działalności prywatyzacyjnej sektora publicznego. Na pierwszym miejscu wymienia on odciążenie budżetu. Nie ma tu na myśli wyłącznie zmniejszenia udziału sektora publicznego w całości gospodarki, ale także zminimalizowanie dotacji i subwencji udzielanych przez budżet. Kolejnym punktem jest alokacja kapitału za pomocą mechanizmu giełdowego. Uruchomienie wolnego rynku stwarza możliwość przemieszczania się kapitału oraz stwarzania szans przepływu środków do przedsiębiorców, których działalność odznacza się największym stopniem efektywności. Istotnymi okolicznościami są, wspomniane już wielokrotnie, zwiększenie efektywności działania przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności gospodarki. Ostatnim

⁴ H. Januszek, *Przeobrażenia w gospodarce i funkcjonowaniu przedsiębiorstw w Polsce*, Poznań 2003, s. 15.

⁵ T. Mróz, *op. cit.*, s. 33.

⁶ W. Dudek, *Od nacjonalizacji do prywatyzacji. Aspekty polityczne i ekonomiczno-prawne*, Katowice 1995, s. 92.

z wymienionych celów jest zwiększenie efektywności zaangażowanego kapitału produkcyjnego. Inwestorzy prywatni dążą do maksymalnej stopy wzrostu kapitału, z tym że stawiają tu na kapitał własny. Stąd też dążenie do optymalnego wykorzystania prywatnych środków zaangażowanych w działalność gospodarczą⁷.

Wszystkie przytoczone powyżej cele można przyporządkować do dwóch kategorii: makroekonomicznej, która zakłada zmianę struktury własności w gospodarce w kierunku powszechnie uznawanym za pożądany, oraz mikroekonomicznej, polegającej na zwiększeniu efektywności i konkurencyjności prywatyzowanych przedsiębiorstw, przyciąganiu inwestycji oraz wprowadzaniu w życie nowych metod zarządzania, technologii oraz produktów⁸.

Podstawową kwestią jest odpowiednia hierarchizacja oraz utrzymanie odpowiednich relacji między założonymi celami. Nie można jednak zakładać, że same przekształcenia własnościowe stanowią prostą drogę do osiągnięcia zamierzonych efektów. Czynniki, które będą miały zasadniczy wpływ na ich realizację, będą sprawność i ekspansywność sektora prywatnego. Należy zwrócić szczególną uwagę na nowych właścicieli, którzy będą gotowi wziąć odpowiedzialność za przejmowane branże oraz ponieść materialne ryzyko z tym związane. Warto zauważyć, że z każdą decyzją alokacyjno-rozwojową związany jest pewien poziom niepewności. Dlatego też podejmowane działania muszą posiadać cechę racjonalności, biorąc pod uwagę zarówno szansę stabilizacji oraz powiększenia własności, jak i groźbę jej utraty⁹.

III

Wśród wymienionych wcześniej celów przekształceń prywatyzacyjnych efektywność zdaje się mieć priorytetowe znaczenie. Należy zwrócić uwagę, że omawiane zagadnienie ma miejsce nie podczas dokonywania zmian w strukturze gospodarki, ale już po ich zakończeniu. Podstawowym miernikiem jest sytuacja po przeprowadzeniu prywatyzacji majątkowej. Podmioty gospodarcze postawione w nowych realiach mają za zadanie osiągnięcie jak największej efektywności swojej działalności. A doprowadzenie do pozytywnych rezultatów świadczy o sukcesie całego przedsięwzięcia.

Definiując pojęcie efektywności, można wskazać na kilka jej ujęć przedstawianych w literaturze. Może być ona rozumiana jako maksymalizacja dobrobytu społecznego. Prawo, jeśli chce być ekonomicznie efektywne, powinno umożliwiać wybór takiego rozwiązania, możliwego do przyjęcia w danej sytuacji, którego podstawowym zadaniem będzie

⁷ W. Dudek, *op. cit.*, s. 92-95.

⁸ M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 2002, s. 27.

⁹ *Ibidem*, s. 26.

zwiększenie poziomu życia obywateli państwa, w którym dany system norm funkcjonuje. Dodatkowo efektywność to także polepszenie sytuacji ekonomicznej jednej osoby, przy zachowaniu dóbr posiadanych przez innych. Analizowane pojęcie bywa również pojmowane jako zrównanie lub obniżenie kosztów marginalnych. W ujęciu analizy marginalnej rozwiązanie prawne jest ekonomicznie efektywne, gdy realizuje jakiś pożądany cel tylko do takiego poziomu, przy którym następuje zrównanie marginalnych kosztów społecznych realizacji tego celu i marginalnych korzyści społecznych wynikających z realizacji tego celu¹⁰. Przedstawione definicje skupiają się na ekonomicznej analizie samego prawa. Nie wskazują jednak na analizowane pojęcie rozumiane w znaczeniu czysto gospodarczym.

Analizując zjawisko efektywności w kontekście ekonomicznym, można odnieść je do czterech zasobów, wymienionych w założeniach do strategii innowacyjności i efektywności gospodarki opublikowanych w 2010 r. przez Departament Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki¹¹. Są wśród nich: praca, wiedza, kapitał i surowce.

Wspieranie rozwoju kadr odnosi się do wykorzystania potencjału ludzi, ich pracy oraz wiedzy. Przy czym ta ostatnia stanowić powinna podstawowe źródło konkurencyjności między przedsiębiorstwami. Efektywność w dziedzinie pracy jest wynikiem wdrażania innowacji technologicznych. Prowadzi do konieczności zaangażowania większych zasobów ludzkich oraz obniżenia ceny dóbr finalnych, co z kolei skutkuje wzrostem popytu, przez co stwarza potrzebę dalszego powiększania zasobów pracy. Konkurencyjność na rynku pracy prowadzi natomiast do wzrostu poziomu edukacji oraz dostosowania struktur kształcenia do potrzeb gospodarki. Dodatkowo pojawia się zapotrzebowanie na nowy rodzaj kompetencji. Wśród nich wyróżnić można umiejętność rozwiązywania konfliktów, komunikatywność, zdolność do pracy w grupie oraz zdolność szybkiego przystosowywania się do zmieniających się warunków. Ponadto konieczna jest zmiana stosunków między pracodawcą a pracownikiem. Stworzenie korzystnych warunków zatrudnienia motywuje do innowacyjności, która z kolei prowadzi do podniesienia poziomu efektywności. Ponadto państwo powinno zadbać o system, który zapewniałby uznanie kompetencji pracowników zdobywanych przez całe życie, co jednocześnie motywuje do dalszej pracy nad sobą¹².

Kolejny zasób obejmuje obszar zawierający absorpcję i transfer wiedzy, koncentrując się na wiedzy związanej z technologią, działalnością przedsiębiorstwa oraz jego otoczeniem instytucjonalnym. Doświadczenia państw wysoko rozwiniętych pokazują, że jedynie budowanie gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach prowadzi do trwałego

¹⁰ J. Stelmach, *Efektywne prawo*, www2.wpia.uw.edu.pl/.../STELMACH%20J.%20%20EFEKTYWNE%20PRAWO.doc.

¹¹ <http://bip.mg.gov.pl/files/upload/11380/zalozenia.pdf>.

¹² *Ibidem*.

rozwoju i nowych, bardziej rentownych miejsc pracy. Dodatkowo przedsiębiorstwa wprowadzające innowacje są bardziej rentowne od tych, które nakładów na tę działalność nie ponoszą. Optymalne wykorzystanie zasobu wiedzy stanowi o efektywności. W gospodarkach podlegających procesom globalizacji przewaga konkurencyjna w coraz większym stopniu opiera się na wiedzy, umożliwiając zdobycie i utrzymanie wysokiej efektywności w długim okresie. Kapitał intelektualny musi być rozumiany szerzej niż kapitał ludzki, oznacza on konkretną wiedzę, informacje, doświadczenie, technologię, stosunki z klientami oraz umiejętności zawodowe kadr. Aby istniała możliwość podnoszenia poziomu wiedzy pracowników, konieczny jest ciągły rozwój nauki, która stanowi nie tylko przedmiot edukacji, ale też kształtuje światopogląd oraz stanowi źródło kultury¹³.

Częstą przyczyną braku efektywności jest złe zarządzanie. Kadra kierownicza nieposiadająca odpowiedniej wiedzy oraz doświadczenia nie jest w stanie wygenerować oczekiwanych zysków. Ujawnia się to przede wszystkim podczas znacznego wzrostu konkurencyjności oraz zmian w wielkości i strukturze popytu¹⁴.

Obszar zasobów naturalnych i surowców obejmuje obniżenie materiałochłonności, wodochłonności i energochłonności produkcji i usług, wzrost eksportu towarów i usług środowiskowych, tworzenie zielonych miejsc pracy. Wiąże się to przede wszystkim z ochroną środowiska, ale także gwarantuje rozwój gospodarczy oraz przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego w kraju. Warto wskazać tutaj także na ekoinnowacje mające szczególne znaczenie w kontekście starzejącego się społeczeństwa oraz zmian klimatu. Konieczne jest jednocześnie zaproponowanie rozwiązań prawno-finansowych mających na celu ograniczenie zużycia surowców naturalnych.

IV

Uzyskanie wyniku w postaci wzrostu efektywności nie może odbywać się za wszelką cenę. Powinno być poprzedzone szczegółowymi analizami stanu obecnego oraz dokładnymi kalkulacjami. Istotne są tutaj nie tylko umiejętności z zakresu analizy finansowej, ale również pewne wyczucie oraz umiejętności prognostyczne¹⁵.

Przede wszystkim należy brać pod uwagę koszty społeczne tej operacji. Procesy prywatyzacyjne prowadzą do zmiany stosunków gospodarczych, a tym samym do zerwania wielu więzi kooperacyjnych istniejących do tej pory. Nieuchronnie skutkują one więc spadkiem podaży, wzrostem bezrobocia i cen. Te zmiany staną się motorem kolejnych, takich jak przejście części pracowników na zasiłki, spadek popytu, destabilizacja

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ J. Kwaśniewski (red.), *Vademecum prywatyzacji*, Warszawa 1991, s. 34.

¹⁵ P. Pabianiak, *Ocena efektywności inwestycji*, Szczecin 2003, s. 6.

rynku czy ograniczenie środków dla normalnego funkcjonowania sfery budżetowej. Kumulacja tych czynników na zasadzie sprzężenia zwrotnego doprowadzić może natomiast do zmniejszenia napływu obcego kapitału poprzez nasilanie tendencji do lokowania rezerw kapitału w dziedzinach stwarzających wrażenie bardziej ustabilizowanych. Jeśli w takich okolicznościach zostaje podjęta decyzja o szybkiej i pełnej prywatyzacji, uprzywilejowaną pozycję zyskują podmioty dysponujące fortunami, co w efekcie może doprowadzić do podważenia ekonomicznej suwerenności państwa¹⁶.

Przedstawione powyżej możliwe negatywne skutki procesu prywatyzacji majątkowej nie mają oczywiście na celu negacji samego analizowanego procesu. Biorąc pod uwagę koszty, nie można zaniechać uwzględnienia skutków odstąpienia od prywatyzacji, które są wprawdzie niemożliwe do dokładnego oszacowania, ale niewątpliwie byłyby znaczniejsze od ceny prywatyzacji¹⁷. Należy jednak każdorazowo uwzględniać te czynniki, mogące zniweczyć nawet najlepsze plany prywatyzacyjne. Dokładna ich wycena oraz wliczenie do kosztów przeprowadzanej operacji pozwolą na przewidzenie poziomu efektywności, jaki będzie można osiągnąć tuż po zakończeniu prywatyzacji majątkowej. Oczywiście należy pamiętać, że wraz z upływem czasu stosunki gospodarcze ulegać będą stabilizacji, a co za tym idzie, nawiązywane będą nowe więzi. Dodatkowo w procesie przechodzenia w gospodarkę rynkową pojawiać się powinna coraz liczniejsza i sprawniej funkcjonująca konkurencja. Wymienione czynniki prowadzić będą do postępującego wzrostu poziomu efektywności. Niemniej w początkowych rozważaniach, tj. kalkulacjach dokonywanych jeszcze przed przystąpieniem do procesów prywatyzacyjnych, dalsze wyniki powinny pozostawać w sferze jedynie możliwych pozytywnych efektów. Na tym etapie najważniejszy jest stan gospodarki, jaki zostanie uzyskany tuż po zakończeniu procesów prywatyzacyjnych. Jeśli w tym momencie rynek nie poradzi sobie z nową sytuacją, kolejnych sukcesów nie będzie, a cała operacja zakończy się fiaskiem.

Zastanawiając się nad kosztami przedsięwzięcia, od których zależy późniejsza efektywność gospodarki, należy zasygnalizować jeszcze jedno istotne zagadnienie. Mianowicie analizowane pojęcie pojawia się nie tylko w naukach ekonomicznych, ale stosowane jest również w naukach prawnych. Niemniej w tych drugich nie powstała jego definicja, wskazująca na sposób pojmowania go przez prawodawcę. Wyznaczniki efektywności prawo czerpie więc z ekonomii, dostosowując je jedynie do danej regulacji. Z tego względu warto zastanowić się nad potrzebą stworzenia typowo prawnego katalogu założeń i kryteriów efektywności.

¹⁶ W. Dudek, *op. cit.*, s. 81-83.

¹⁷ M. Bałtowski, *op. cit.*, s. 32.

V

Panuje przekonanie, że przedsiębiorstwa prywatne, lepiej zorganizowane i zarządzane, są najbardziej efektywne. Istnieją jednak przypadki wskazujące na zjawisko przeciwne. Kwestią porównania efektywności przedsiębiorstw państwowych oraz prywatnych zajął się J. Tittenbrun, który po przeprowadzeniu zarówno empirycznej, jak i teoretycznej analizy sformułował kilka wniosków. Przede wszystkim zauważył, że większy wpływ na rentowność ma istnienie konkurencji, a nie forma własności. Zwrócił uwagę, że konkurencyjność nie może istnieć bez własności prywatnej. Stąd też prywatyzacja wydaje się niezbędna. Zdaniem badacza, istotne znaczenie odgrywa także otoczenie, w jakim mają miejsce procesy prywatyzacyjne. Jeżeli w miejsce monopolu państwowego powstanie prywatny, poprawa efektywności nie nastąpi. Ostatnim wnioskiem jest stwierdzenie, że w znacznym stopniu niską efektywność sektora publicznego należy wiązać z jego upolitycznieniem. Odsunięcie polityki na bok skutkowałoby zwiększoną rentownością bez konieczności zmian struktury własnościowej¹⁸.

VI

Kolejnym zagadnieniem jest określenie, w jakim stopniu państwo powinno ingerować w gospodarkę, po przeprowadzeniu procesu prywatyzacji majątkowej. Słuszne wydaje się stwierdzenie, że w przypadku aprobaty spontanicznych działań podmiotów doszłoby do efektywnej alokacji majątku, a tym samym wytworzenia naturalnych współzależności między przedsiębiorcami. Proces ten byłby jednak długotrwały. Nie da się również jednoznacznie stwierdzić, że zakończyłby się sukcesem. A nawet jeśli poczyniłoby się takie założenie, to nieuniknione byłoby popełnienie szeregu błędów. Dlatego też ograniczone sterowanie wydaje się prostszą drogą do osiągnięcia optymalnych dla gospodarki rynkowej rozwiązań¹⁹.

Oczywiście ingerencja państwa odgrywa ważną rolę w procesie wcielania w życie procesów prywatyzacji. Od niej uzależniona jest swoboda wejścia na rynek, opodatkowanie reguł przepływu kapitału oraz działania prokonkurencyjne²⁰. Niemniej wciąż zmiana właściciela jest podstawowym warunkiem zaistnienia procesu prywatyzacji. Daje ona szansę uruchomienia mechanizmów rynkowych mogących doprowadzić m.in. do zwiększenia efektywności.

¹⁸ M. Bałtowski, *op. cit.*, s. 26.

¹⁹ T. Mróz, *op. cit.*, s. 34.

²⁰ *Ibidem*, s. 30-31.

VII

Brak efektywności posiada wiele źródeł. Priorytetowe znaczenie ma monopolizacja w ramach gospodarki państwowej. Taka sytuacja powoduje zarówno brak rynku kapitałowego, jak również ograniczoność rynku towarowego. W związku z tym praktycznie brak konkurencji, a osiągnięcie zamierzonego poziomu efektywności staje się niemożliwe oraz podważa rolę państwa jako właściciela²¹.

Obszary poddawane prywatyzacji majątkowej są często mało atrakcyjne. Spowodowane jest to głównie brakiem jakichkolwiek działań adaptacyjnych podczas funkcjonowania podmiotów w gospodarce oraz niewielką innowacyjnością. Nieposiadanie choćby minimalnej atrakcyjności przesądza o losach całego przedsięwzięcia. W związku z tym zachodzi niekiedy potrzeba podniesienia walorów poprzez proces restrukturyzacji, osiągany niejednokrotnie przez prawną transformację własności²². Należy jednak pamiętać, że prywatyzacja nie jest, a przynajmniej nie powinna być, sposobem na ratowanie upadających przedsiębiorstw²³.

Mechanizmy stosowane w gospodarce, która nie została jeszcze poddana procesom prywatyzacyjnym, nie sprzyjały długofalowej polityce inwestycyjnej, obniżaniu kosztów czy racjonalnemu zatrudnianiu. Sama racjonalność, rozumiana według kryteriów gospodarki rynkowej, nie stanowiła kryterium stosowanego w negocjacjach między podmiotami gospodarczymi. Ponadto osiągnięcie wysokiej efektywności było w zasadzie niemożliwe podczas panowania własności państwowej ze względu na niedobór dóbr, którego główną przyczyną, paradoksalnie, było gromadzenie zapasów przez przedsiębiorstwa państwowe. Jest to czynnik wyjątkowo uciążliwy dla gospodarki, ale także dla społeczeństwa. Prowadził do napięć produkcyjnych, konfliktów społecznych, tworzenia rynku producenta, niskiej jakości wytwarzanych dóbr oraz hamowania postępu naukowo-technicznego. Dodatkowo producent nie był zobligowany do brania pod uwagę preferencji konsumenta. Nie miał obowiązku dbać o estetykę pomieszczeń przeznaczonych na działalność handlową, informować kupującego o własnościach sprzedawanych towarów czy dbać o zachowanie ciągłości sprzedaży. Przyczyna utrzymywania takiego stanu rzeczy była oczywista – w gospodarce rządzą ci, którzy dzielą dobra²⁴.

Oceny przeprowadzonej prywatyzacji majątkowej należy dokonywać przede wszystkim ze względu na wzrost długookresowej efektywności i konkurencyjności gospodarki. Wniosek z tego, że sama realizacja założeń prywatyzacji stanowi jej największą

²¹ W. Dudek, *op. cit.*, s. 80-81.

²² *Ibidem*, s. 74.

²³ A. Matan, M. Owczarski, R. Zagórny, *op. cit.*, s. 59.

²⁴ W. Dudek, *op. cit.*, s. 90-91.

szy sukces. Ponadto wspierają ją dodatkowe korzyści w postaci rozwoju rynku kapitałowego, edukacji ekonomicznej społeczeństwa czy zasilanie budżetu państwa wpływami z prywatyzacji²⁵.

²⁵ M. Bałtowski, *op. cit.*, s. 30.

