

Роберт Станишевски

Структура и векторы перемен экономической политики

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Системная трансформация, политическая трансформация, экономическая трансформация, экономическая политика, преобразования собственности, приватизация, конкурентоспособность, инновационность, свободное движение капитала

Введение

Одним из фундаментальных элементов структурной экономической политики, цель которой – добиться повышения экономической конкурентоспособности в стране, т.е. достижения наивысшего уровня развития и высокого темпа долгосрочного экономического роста, является стратегия преобразования собственности, без которой трансформация политической системы в Польше после 1989 года была бы невозможна. Наиболее важным процессом политики преобразования собственности является приватизация общественной собственности, в частности, государственных предприятий.

В тематической литературе термин приватизация представлен в двух значениях. В широком смысле (структурном) данное понятие определяет действия, целью которых является изменение структуры собственности в конкретно взятой стране в пользу частной собственности, с одновременным сокращением влияния государства на экономику, вследствие чего возрастает роль рынка и конкуренции. Приватизация в более узком смысле охватывает перемещение государственных предприятий в частный сектор, а также методы и процедуры данного рода преобразований собственности.

В условиях польской экономической трансформации приватизация в широком (структурном) смысле слова сводится к четырем основным про-

цессам¹: 1) приватизация «снизу» (учредительная), то есть создание новых, частных субъектов хозяйственной деятельности; 2) приватизация (платная или бесплатная) нехозяйственной общественной собственности (государственной и коммунальной), включая приватизацию земли, передачу в частные руки домов, зданий и т.п.; 3) непосредственная приватизация, то есть продажа (или раздача) государственным владельцем малых и средних предприятий конкретным покупателям, главным образом – физическим лицам; 4) опосредованная, денежная приватизация, относящаяся к продаже, в том числе в рамках публичного предложения, или раздаче акций государственных акционерных обществ, как производственных, так и предприятий коммунального хозяйства, а также натуральных монополий.

Приватизация в узком смысле слова сводится к двум последним процессам, т.е. непосредственной и опосредованной (денежной) приватизации.

Рассматривая цели трансформации собственности в контексте двух современных экономических доктрин, их можно определить следующим образом. В понимании неоклассической экономической теории основной целью является повышение эффективности функционирования трансформирующихся предприятий, тем самым, лучшее использование имеющихся ресурсов. В понимании новой институциональной экономической теории преобразование предприятий является обязательным условием существования процесса желаемых институциональных изменений, характерных для развитой капиталистической экономики. Как в первом, так и во втором случае, преобразования собственности освобождают правительство от функций контроля государственных предприятий, а также имеют общеэкономические результаты – рост конкурентоспособности в экономике и развитие рынка капиталов.

Основным эффектом данного процесса является структурное изменение экономики, которое сводится, прежде всего, к ее денационализации, то есть трансформации государственных предприятий в частные субъекты хозяйственной деятельности.

Необходимо подчеркнуть, что общественный сектор польской экономики в конце восьмидесятых годов двадцатого века обеспечивал более 80,0% валового национального дохода. Из этого государственный сектор – около 70,0%. В данном секторе было занято около 70,0% работающего населения. Экономика реального социализма конца восьмидесятых годов прошлого века характеризовалась сильной концентрацией производства. Более двух пятых промышленной продукции (44,0%) производилось 7,1% крупнейшими про-

¹ М. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 2002.

изводственными предприятиями, трудоустроившими около 45,0% общего количества работающих. Средний уровень занятости на предприятиях данного типа превышал 2000 человек. Анализ информации за данный период показывает, что более 40,0% всей производимой продукции составляла «продукция убыточная»². Таким образом, польская экономика оказалась перед историческим вызовом – изменением структуры собственности, повышением эффективности хозяйственной деятельности и развитием новых рынков, таких как рынок капитала.

Анализируя структуру и векторы перемен экономической политики в Польше после 1989 года, необходимо обратить особое внимание на то, что не смотря на изменение структуры собственности экономики, приватизация оказывает сильное влияние на ряд макроэкономических явлений и процессов, таких как темпы экономического роста, динамика инвестиционных расходов, сальдо текущих оборотов платежного баланса Польши или уровень безработицы. Вышеуказанные явления и процессы влияют на материальную ситуацию польских домашних хозяйств. Следовательно, экономический аспект системной трансформации тесно связан с общественным. Рассматривая направления изменений экономической политики, с одной стороны, можно утверждать о пользе данного процесса, проявляющейся, например, в повышении эффективности предприятий или улучшении качества услуг и благосостояния. С другой стороны, данный процесс ведет к ряду социальных последствий. К наиболее существенным из них относятся такие явления, как изменение общественной структуры, трансформация структуры занятости, преобразования в разделе прибыли, и, наконец, явление наиболее осязаемое обществом – безработица. Приняв вышеуказанный принцип, можно сформулировать обобщенную формулу, а именно – системная трансформация – это не только явление экономико-политического характера, но прежде всего, процесс изменений общественного сознания, главным показателем которого является усвоение значительной частью общества иной системы ценностей, характерной для конкурентно-индивидуалистической (неолиберальной) концепции.

Эволюцию концепций преобразований собственности в польской экономике можно разделить на несколько этапов:

- I. Начала концепции приватизации польской экономики.
- II. Ограничение роли государства в экономике, первый шаг к приватизации (принятие законов о государственных предприятиях и самоуправлении коллектива государственного предприятия).

² А. Lipowski (ред.), *Struktura gospodarki transformującej się. Polska 1990–1998 i projekcja do roku 2010*, Warszawa 2000.

- III. Номенклатурная приватизация.
- IV. Новый экономический порядок (принятие закона о хозяйственной деятельности).
- V. Приватизация во время переговоров за «Круглым столом».
- VI. Разработка первого плана приватизации (план так называемой группы Бексяка).
- VII. Принятие закона о приватизации государственных предприятий.
- VIII. Принятие закона о Национальных инвестиционных фондах.
- IX. Принятие закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий.

Начала приватизационных концепций

Начала концепции приватизации польской экономики относятся к концу семидесятых годов двадцатого века. Первыми о необходимости реформы экономической системы заявили некоторые оппозиционные политические теоретики – С. Киселевский, Я. Корвин-Микке и М. Дзельский. Мышление в данных категориях в тот период было явлением нетипичным, как для общества в целом, так и для интеллектуальной элиты. Необходимо также упомянуть, что доминирующей доктриной в то время в Польше, как в правительственных, так и оппозиционных кругах, был так называемый реальный социализм, провозглашавший ведущую роль государственной собственности в экономике, прежде всего, в сфере производства, и планирование в масштабе всего общества, являющееся логическим следствием национализации экономики.

Ограничение роли государства в экономике – первый шаг к приватизации

Теории ограничения роли государства в польской экономике начали приобретать очертания конкретных юридических решений только вначале восьмидесятых годов прошедшего века – в период так называемой «первой Солидарности». Экономическая элита профсоюза «Солидарность», формулируя приватизационные постулаты, выдвигала требования, целью которых было сокращение области централизованного управления экономикой и проведения частичной национализации собственности, а также повышения роли рабочих в управлении предприятиями. Данные взгляды нашли свое отображение в двух законах от 25 сентября 1981 года о государственных

предприятиях и самоуправлении коллектива государственного предприятия³. Данные законы заменили декрет от 26 октября 1950 года о государственных предприятиях и закон от 20 декабря 1958 года о рабочем самоуправлении. В действительности в результате принятия законов о государственных предприятиях и самоуправлении коллектива государственного предприятия на десять лет были определены векторы эволюции системы польских государственных предприятий. Закон о государственных предприятиях легализовал самостоятельные предприятия с самоуправлением и самофинансированием, имевшие возможность управления обособленной, выделенной им государственной собственностью, с довольно большой ролью сотрудников и самоуправления коллектива. Фактически принцип самостоятельности был идентифицирован как частичный отход от централизованной экономики, принцип самоуправления воспринимался как участие сотрудников в управлении предприятием, принцип самофинансирования предприятий, в свою очередь, вводил хозяйственный расчет, вследствие чего предприятие отделялось от бюджета государства. Другие, поэтапные правовые регулирования, определенные в законе, разрешили ликвидацию предприятия по экономическим причинам, либо в ситуации, когда «прекратился или значительно снизился общественный запрос на деятельность, с целью которой предприятие было создано»⁴.

Закон о государственных предприятиях и дополнительный к нему закон о самоуправлении коллектива государственного предприятия стали первым шагом к последующей далее приватизации предприятий.

В результате все ухудшающейся экономической ситуации, т.е. макроэкономической дестабилизации и постоянно возрастающей инфляции, вторую половину восьмидесятых годов двадцатого века можно охарактеризовать как окончательный упадок экономики реального социализма. В 1987 году «руководством страны» были представлены «Тезисы второго этапа экономических реформ». Это первый официальный документ в истории послевоенной Польши, который затрагивал проблематику равноправного плюрализма формы экономической собственности. Его основы предполагали возможность преобразования государственных предприятий в общества Государственной казны и вводили принцип доли в капитале, который сводился к замене существующих учредительных органов государственных предприятий коммерческими банками. Ответом «Солидарности» на втором этапе реформы была экономическая программа, предполагавшая равенство секторов, предоставление права собственности коллективу государственных

³ Dz. U. Nr 24, poz. 122 i poz. 123.

⁴ Dz. U. Nr 31, poz. 170.

предприятий, свободный доступ к рынку и увеличение доли частного сектора в экономике.

Номенклатурная приватизация

Одновременно с изменениями в мировоззрении происходила трансформация в области экономики. В феврале 1988 года стало возможным создание частных предприятий на базе госимущества. В действительности мотивом создания обществ данного типа было избежание уплаты налога от сверхнормативных заработных плат на госпредприятиях. Данное явление получило определение номенклатурной или контролируемой приватизации.

Новый экономический порядок

Переломным этапом формирования в Польше рыночной экономики, включая создание условий развития приватизации, было принятие Сеймом в 1988 году во время правления кабинета министров М. Раковского закона о предпринимательской деятельности. Санкционированные законом Принципы нового экономического строя противоречили действующей до сих пор доктрине хозяйственного права. В законе, который являлся своего рода декларацией экономической свободы, сформулированы три принципа нового экономического порядка: 1) принцип экономической свободы, дающий возможность свободного доступа всех субъектов хозяйствования к рынку, за исключением немногочисленных сфер, находящихся в концессии; 2) принцип равенства экономических субъектов, на основе которого, субъекты хозяйственной деятельности разных форм собственности на законодательном уровне имели бы равные права; 3) принцип законности, согласно которому всякая экономическая деятельность должна основываться на общеобязательных действующих законоположениях, проистекающих из законодательных актов.

Вступление в силу закона о хозяйственной деятельности было первым действительным проявлением мышления о свободной рыночной экономике. В результате сформировался сильный запрос на инвестиционные и производственные блага, вследствие чего был создан рынок внеоборотных средств обанкротившихся и ликвидированных предприятий. Вторым чрезвычайно важным эффектом закона о хозяйственной деятельности было начало процесса приватизации «снизу».

Приватизация во время переговоров за «Круглым столом»

В 1988 году после «взрыва» очередной волны забастовок правительство констатировало, что существующая система управления себя исчерпала, результатом чего стали переговоры за «Круглым столом» между правящими политическими силами и частью оппозиции, начавшиеся 6 февраля 1989 года в Варшаве. В течение переговоров были сформированы группы по вопросам реформ в сфере политики, экономики, социальной политики и профсоюзного плюрализма, а также подгруппы. Эффектом их работы было подписание 5 апреля документов «Круглого стола». Основные договоренности между правительством и оппозицией касались политических вопросов. В течение переговоров за «Круглым столом» проблематика приватизации не была выдвинута на первый план, хотя декларировалась необходимость трансформации форм собственности и институциональных перемен. Основной целью в области экономики было усовершенствование управления государственным имуществом, а не радикальные преобразования структуры собственности. Возникшие в то время проблемы касались, прежде всего, макроэкономического равновесия, основной угрозой которому была возрастающая инфляция. Подписание документов «Круглого стола» стало началом мирного процесса перехода к демократии и свободной рыночной экономике.

Первый план приватизации

В результате договоренностей «Круглого стола» 7 апреля 1989 года Сейм принял новую избирательную систему, а потом изменил конституцию, вводя два новых института, т.е. Президента и Сенат.

Следующим шагом, целью которого было создание демократической системы, были первые в истории послевоенной Польши, частично свободные выборы, проведенные 4 июня 1989 года. Несмотря на то, что в голосовании приняло участие около 62% избирателей, выборы стали огромным успехом «Солидарности». Они получили в первом туре 160 из 161 мест в Сейме, предусмотренных для беспартийных кандидатов, и 92 из 100 мест в Сенате. Из коалиции PRON (Патриотическое движение национального возрождения)⁵ в Сейм удалось пройти всего 3 кандидатам. Во втором туре выборов, при очень низкой явке избирателей, составляющей всего 25%,

⁵ PRON – Патриотическое движение национального возрождения было формой коммунистического народного фронта, объединяющего коммунистическую партию и политические организации, ведущие с ней сотрудничество.

представители «солидарности» получили не достающий мандат в Сейме и 7 из 8 оставшихся мандатов в Сенате.

Самые острые дискуссии в Сейме касались поста Президента и премьер-министра. В конце концов, генерал В. Ярузельский⁶ с перевесом в один голос был избран Президентом Национальным собранием, а далее после неудачной миссии формирования правительства генералом Ч. Кищак⁷ председателем правительства 24 августа 1989 стал Т. Мазовецкий⁸.

В своем отчете премьер-министр Т. Мазовецкий высказался за политику так называемой «жирной линии», которая должна была предупредить групповую ответственность бывших коммунистических функционеров. Одна из основных целей правительства Мазовецкого – не допустить развала экономики. Вызовы, перед которыми оказалось правительство, были беспрецедентными в мировом масштабе. Необходимо упомянуть о таких негативных явлениях, как гиперинфляция, захват в собственность государственного имущества партийной номенклатурой, неопределенные отношения собственности, огромный долг, отсутствие общеизвестных и применяемых в свободной рыночной экономике финансовых инструментов.

Проблематика приватизации, хоть и не стала первоочередным вопросом в процессе разработки основ реформы польского экономического порядка, все же была тесно связана с дилеммами экономической политики, перед которыми в конце 1989 года оказалось правительство во главе с премьер-министром Т. Мазовецким. Данные дилеммы сводились к выбору: «шоковая терапия» или эволюционная трансформация. В октябре 1989 года в Сейме был представлен план Л. Бальцеровича⁹, который был принят на законодательном уровне в конце года. План определял следующие первостепенные задачи: «справиться с такими макроэкономическими проблемами, как дефицит бюджета, инфляция, валютные резервы и внешний долг, и только тогда приступить к решению основного, сложного и требующего времени вопроса микроэкономической неэффективности»¹⁰.

В процессе «шоковой» трансформации необходимо было разобраться с макроэкономическими проблемами и поставить вопрос микроэкономической либерализации, а вопросы преобразований собственности, включая приватизацию – решать поэтапно.

⁶ В том числе многолетний первый секретарь Коммунистической партии.

⁷ В том числе Министр внутренних дел, многолетний глава коммунистической политической полиции.

⁸ Один из лидеров антикоммунистической оппозиции.

⁹ Министр финансов правительства Т. Мазовецкого.

¹⁰ E. Łukawer, *Poglądy polskich ekonomistów na ogólne założenia transformacji systemowej*, „*Ekonomista*” 1994, № 6.

К наиболее важным реформам, которые удалось реализовать правительству Т. Мазовецкого, целью которых было исцеление экономики, можно отнести: 1) прогрессивное налогообложение сверхнормативного роста заработных плат на государственных предприятиях; 2) ограничение субсидий Польского Национального банка; 3) повышение кредитных процентных ставок до уровня предполагаемой инфляции; 4) унификацию курса злотого по отношению к доллару; 5) ограничение субсидий на уголь и топливо. Результатом данных реформ стало снижение темпа инфляции, и в то же время, ухудшение макроэкономических показателей, касающихся уровня экономической активности, уровня жизни и безработицы.

Переломным этапом в комплексном определении проблематики, касающейся приватизации польской экономики, стала разработка по поручению Гражданского парламентского клуба в период август-сентябрь 1989 года так называемого плана группы профессора Я. Бексяка¹¹. Данный план определял три принципиальных условия системных перемен в польской экономике: 1) либерализацию экономических отношений; 2) формирование института рыночной экономики и 3) приватизацию. Приватизация, по мнению авторов плана, должна быть быстрой и одноразовой, то есть охватывать крупную группу предприятий, а также соотносящейся с широкой передачей в собственность имущества коллективам предприятий. План группы Бексяка дифференцировал способ приватизации государственных предприятий в зависимости от количества трудоустроенных там сотрудников. В данную программу не были включены государственные предприятия масштаба страны, такие как Польские государственные железные дороги, Польская почта и предприятия оборонной промышленности.

Закон о приватизации государственных предприятий

В октябре 1989 года начало функционировать Бюро Уполномоченного правительства по вопросам преобразования собственности. Уполномоченным правительства в ранге заместителя министра стал К. Лис. Цель, поставленная Уполномоченному правительства, сводилась к формулировке концепции приватизации польской экономики, а далее разработки соответствующих нормативных актов, включая, прежде всего, проект приватизационного закона и проект закона об обороте ценных бумаг. Дополнительным заданием, определенным для Уполномоченного, было приведение в порядок процессов преобразования собственности государственных предприятий.

¹¹ M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe...*

Взгляды К. Лиса и ведущих сотрудничестве с ним экспертов прошли значительную эволюцию. В результате, главным образом под влиянием иностранных советников, Бюро Уполномоченного правительства по вопросам преобразования собственности приступило к разработке проекта отдельного приватизационного закона. Данная концепция ссылалась к размышлениям в категориях рынка капиталов. Его сутью было как можно большее применение проверенных образцов приватизации западных государств с одно-временным упором на повышение эффективности.

Исходя из принятых принципов, коллектив К. Лиса вначале 1990 года представил предварительные проекты трех документов, целью которых было урегулирование проблематики приватизации польской экономики. Данными документами были¹²:

- Принципы программы приватизации государственных предприятий,
- Проект закона о приватизации государственных предприятий,
- Проект изменений к закону о государственных предприятиях.

Принятые Уполномоченным правительства решения предполагали так называемую коммерциализацию до приватизации, т.е. трансформацию государственных предприятий в коммерческие товарищества до продажи их окончательно инвестору.

Окончательная версия закона о приватизации государственных предприятий была утверждена Сеймом 13 июля 1990 года¹³. За принятие закона проголосовало 328 депутатов, против проекта – 2. Сенат не вносил поправки к закону.

Закон от 13 июля 1990 года о приватизации государственных предприятий был основным нормативным актом, регулирующим процесс трансформации собственности государственных предприятий в течение более шести лет. Рассматривая данный закон сквозь призму современности, можно предположить, что он имел историческое значение, поскольку давал возможность изменений структуры собственности государственных предприятий в масштабе всей страны.

Закон впервые детально определил принципы и стандарты приватизации. Целью преобразований, указанной в названии нормативного акта, должна была быть приватизация, воспринимаемая как передача прав собственности третьим лицам. Очередным, необычайно важным вопросом, затронутым в законе, было детальное определение принципов и режима преобразований государственных предприятий в единоличные общества Государственной казны, а также правил приобретений акций и паев в данных обществах.

¹² M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe...*

¹³ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298.

Закон основывался на том принципе, что вследствие трансформаций собственности единоличные общества Государственной казны являются переходной формой. Они могли оставаться в собственности Государственной казны только в течение двух лет, а далее должна быть проведена их приватизация. Предприятия, которые подлежали преобразованию в общества, обязаны были указать финансовую ситуацию, представить планы реструктуризации и представить юридическое состояние собственности имущества.

Согласно закону от 13 июля 1990 года государственные предприятия, независимо от их величины, позиции на рынке и рентабельности, должны были быть поданы преобразованиям собственности. Положения закона не имели, однако, применения к бюджетным предприятиям и кооперативам, а также исключали из процесса приватизации шахты по добыче каменного и бурого угля, энергетическую отрасль и предприятия оборонной промышленности. Закон определяет различные методы приватизации крупных предприятий с надлежащим экономическим уровнем, а также малых и средних. Закон допускает следующие процедуры приватизации, так называемые приватизационные пути: опосредованный (денежный) и непосредственный (путем ликвидации). Закон также открывал возможности осуществления Программы всеобщей приватизации.

Вместе с законом о приватизации государственных предприятий парламент принял нормативный акт¹⁴, согласно которому все дела, связанные с преобразованием собственности, были переданы созданному с данной целью органу государственной администрации – Министерству преобразования собственности. Основным заданием, поставленным перед новым ведомством, было стимулирование и надзор за процессом преобразований собственности.

Закон в принятой версии должен был поддержать планы так называемой приватизации «сверху». Предполагалось, что будет приватизировано около 100 фирм в год путем денежной приватизации (опосредованной) и около 200–300 фирм путем непосредственной приватизации. Дополнительным путем должна была быть Программа всеобщей приватизации, которая должна была охватить около 2 000 государственных предприятий. Долгосрочные цели предполагали включение в приватизацию более половины предприятий государственного сектора в течение 5–10 лет.

Период шести лет функционирования закона о приватизации предприятий дает возможность оценки его фактической пользы и недостатков. Главным преимуществом была сама концепция, основываясь на которой сформулиро-

¹⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych, Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 299.

ваны принципы приватизации государственного имущества и предоставлена возможность осуществления контроля над приватизационными процессами, специально созданными с этой целью органами государственной администрации. Закон очень детально определял денежную приватизацию, ставшую основной процесса трансформации собственности государственных предприятий. Основным недостатком закона было неточное описание процедур, связанных с непосредственной приватизацией и нечеткость используемых в законе понятий. Недостатки нормативного акта были откорректированы только в новом законе о коммерциализации и приватизации государственных предприятий, принятом 30 августа 1996 года.

Закон о национальных инвестиционных фондах

Программы всеобщей приватизации начали появляться в конце восьмидесятых – вначале девяностых годов двадцатого века. Основой данного мировоззрения было убеждение, что обязательным условием проведения экономических, социальных и политических реформ является эквивалентная передача прав собственности прежнего государственного имущества как можно более широкой группе граждан.

Первые правовые регулирования, касающиеся всеобщей приватизации, появились уже в 1990 году в законе о приватизации государственных предприятий. В закон было внесено правило о том, что по предложению Совета Министров Сейм может принять закон о введении всеобщих финансовых инструментов (напр. приватизационных сертификатов), дающих возможность физическим лицам принимать участие в приватизации¹⁵.

Основным принципом выпуска приватизационных сертификатов должна была быть всеобщность и равенство, т.е. все получили бы сертификаты одинаковой стоимостью.

Первая официальная версия Программы всеобщей приватизации была представлена общественности 27 июня 1991 года после того, как пост премьер-министра занял Я. К. Белецкий. Согласно программе, граждане, выразившие желание принять участие в программе, получают соответствующую запись в удостоверении личности, которая даст право на получение спустя около двух лет сертификата долевого участия. Сертификат должен был дать возможность приобретения долей в организациях, владеющих пакетами акций предприятий. Данные организации должны быть основаны «сверху», а руководить ими должны иностранные менеджерские компании.

¹⁵ Ustawa o prywatyzacji..., art. 25, 26.

Планировалось охватить в рамках данной программы около 400 крупных государственных предприятий, имеющих хорошие экономические позиции.

В результате политического компромисса 30 апреля 1993 года Сейм принял закон о национальных инвестиционных фондах и их приватизации¹⁶, который вступил в силу 16 июня 1993 года.

Принятый закон, прежде всего, определил принципы создания, деятельности и приватизации национальных инвестиционных фондов, а также роль компаний, осуществляющих управление фондами и принципы их вознаграждения.

Главным положением закона был опосредованный способ приватизации принимавших участие в программе единоличных обществ Государственной казны. Звеном-посредником между гражданами и предприятиями было 15 Национальных инвестиционных фондов, которые осуществляли управление 512 единоличными обществами Государственной казны.

Целью фондов было приумножение своего имущества, в частности путем увеличения стоимости акций обществ, акционерами которых были фонды.

В программе Национальных инвестиционных фондов могли принимать участие граждане Польши, которым исполнилось 18 лет. Первым шаг – приобретение сертификата долевого участия стоимостью, равной 10% средней зарплаты. Сертификаты получили 25 880 тыс. человек, что составило 96% граждан, имеющих права на сертификат. Приобретенный сертификат следовало далее реализовать в публичном обороте или во внебиржевом обороте, либо заменить на доли НИФ с помощью брокерских фирм. На один сертификат пришлось по одной акции каждого из фондов. В июне 1996 года начался первый этап введения сертификатов в биржевой оборот, т.н. дематериализация, а в июле 1996 года сертификаты долевого участия появились впервые на Варшавской фондовой бирже. Для них был создан отдельный рынок Национальных инвестиционных фондов. Очередным шагом в рамках программы был допуск до публичного биржевого оборота всех Национальных инвестиционных фондов.

Введение акций Национальных инвестиционных фондов на Варшавскую фондовую биржу в действительности завершило этап административного управления программой НИФ. С этого момента началась рыночная деятельность фондов, целью которой являлось нахождение ними владельцев.

Анализ функционирования Национальных инвестиционных фондов приводит к следующему выводу: ожидания в процессе трансформации экономики не подтвердились. Создавшаяся ситуация является результатом в том

¹⁶ Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz. U. Nr 44, poz. 202.

числе невысокой эффективности и результативности менеджерских фирм и непрозрачной структуры владельцев, вследствие чего на момент окончания программы стоимость управляемого имущества была ниже, чем в момент начала программы НИФ. 1 января 2013 года утратил юридическую силу закон о Национальных инвестиционных фондах и их приватизации.

Закон о коммерциализации и приватизации государственных предприятий

Принятию закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий предшествовало два события, предопределивших окончательную форму приватизационного процесса в Польше. Первым из них было парафирование в 1993 году Пакта о предприятии, предполагавшего введение новых льгот для сотрудников государственных предприятий, приватизированных денежным путем, повышение роли сотрудников в наблюдательных советах и предоставление государственным предприятиям, которые в силу их величины, не могут быть приватизированы исключительно опосредованным (денежным) путем, права самостоятельного выбора способа приватизации. Вторым существенным событием было принятие в 1994 году правительственной программы «Стратегия для Польши»¹⁷, в которой декларировалось «ускорение передачи малых и средних предприятий в лизинг обществам с финансовой долей сотрудников путем упрощения процедур и смягчения условий лизинга». Таким образом, было определено направление дальнейших перемен, которое расширяло участие сотрудников в процессе преобразований собственности и их привилегии.

В 1995 году, спустя пять лет после принятия Парламентом закона о приватизации госпредприятий, правительство Ю. Олексы направило в Сейм проект закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий¹⁸. 30 июня 1995 года проект был принят в результате голосования депутатов правящей коалиции Союза демократических левых сил (SLD) и Польской крестьянской партии (PSL). Закон в принятом Парламентом варианте был ветоирован Президентом Л. Валенсой и снова направлен в Сейм. На заседании 21 июля 1995 года необходимым большинством – 2/3 голосов – Сейм отклонил вето. Президент Л. Валенса, подвергнув сомнению, соответствие некоторых статей закона Конституции, направил его на рассмотрение в Кон-

¹⁷ *Strategia dla Polski*, Rada Ministrów RP, Warszawa 1994.

¹⁸ *Rządowy projekt ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, „Rzeczpospolita” 1995, № 131.

ституционный трибунал суд. 22 ноября 1995 года Конституционный суд разделил позицию Президента, признав несоответствие закона Конституции.

После устранения оспоренных Конституционным судом статей закона о коммерциализации и приватизации государственных предприятий, правительство снова направило проект на рассмотрение в Парламент. 28 июня 1996 года закон был принят Сеймом, а спустя три дня после рассмотрения сенатских поправок закон¹⁹ был подписан избранным годом раньше Президентом А. Квасневским. Изначально закон должен был вступить в силу 8 января 1997 года, однако после новелизации 20 декабря 1996 года²⁰ его вступление в силу было передвинуто на 8 апреля 1997 года.

По мнению большинства экономистов и юристов, закон о коммерциализации и приватизации государственных предприятий был расширением приватизационного закона от 1990 года. Аналогично данному нормативному акту сохранено было два пути приватизации: опосредованный (денежный) и непосредственный (ликвидационный). В рамках непосредственной приватизации, как и в 1990 году, определено три приватизационных метода, т.е. 1) продажа предприятия; 2) присоединение предприятия к компании и 3) передача предприятия в платную аренду. Закон ликвидировал ряд присутствующих в предыдущем нормативном акте правовых ошибок, в частности – терминологических.

Принятие закона было осуществлено в период государственной административной реформы. Одним из ее элементов была ликвидация Министерства преобразования собственности и создание на его месте Министерства государственной казны, которое должно было осуществлять надзор за процессами, связанными с трансформацией собственности государственного сектора экономики. Министерству государственной казны было подчинено Приватизационное агентство, которое должно было усовершенствовать процесс приватизации в Польше.

Новым законодательным решением, принятым Парламентом, а потом одобренным Президентом, было предоставление министру Государственной казны приватизационной инициативы в сфере денежной и непосредственной приватизации. Министр Государственной казны мог с этого момента по собственной инициативе коммерциализировать предприятия с целью их приватизации. В законе от 1990 года данная инициатива была в компетенции самих предприятий и их учредительных органов.

Очередным важным изменением было расширение привилегий сотрудников в рамках всех возможных приватизационных путей.

¹⁹ Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561.

²⁰ Dz. U. Nr 156, poz. 775.

Закон о коммерциализации и приватизации государственных предприятий впервые в польском законодательстве четко определил понятие коммерциализации – т.е. преобразования государственного предприятия в компанию, которая входит во все правовые отношения, субъектом которых было государственное предприятие.

Закон о государственных предприятиях и закон о банкротстве

Наряду с законами о приватизации государственных предприятий от 13 июля 1990 года преобразования собственности государственных предприятий могут быть осуществлены, опираясь на положения закона от 25 сентября 1981 года о госпредприятиях. В таких случаях речь идет о так называемой малой приватизации. Трансформация на основании закона о госпредприятиях заключается в продаже, передаче в пользование либо внесении в общество части имущества госпредприятия.

Вторым путем приватизации является так называемая ликвидационная приватизация. В рамках данной процедуры исключаются неэффективные госпредприятия, утратившие экономическую способность к дальнейшему функционированию. Вследствие ликвидации предприятия оно исключается из реестра госпредприятий, после чего происходит передача его имущества.

Ликвидационная приватизация достигла значительных масштабов. Причины данного явления кроются в отсутствии надлежащего надзора государственного собственника.

Резюме – оценка и прогнозы относительно векторов и динамики в будущем

Желая осуществить оценку экономической политики в аспекте преобразований собственности в период системной трансформации в Польше после 1989 года, необходимо проанализировать цели приватизации, сформулированные в Экономической программе Совета министров²¹ в октябре 1989 года, определившей суть трансформации собственности как «введение проверенной развитыми западными государствами рыночной экономики». Приватизация была представлена в программе правительства как «метод повышения экономической и производственной эффективности, а также устранения безработицы». Экономическая программа правительства осно-

²¹ Rada Ministrów, *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.

вывалась на том, что преобладание частной собственности в экономике способствует конкуренции, следовательно, повышению эффективности, гибкости и инновационности деятельности всех субъектов (также относящихся к публичному сектору) на рынке. Принятый правительством документ воспринимался как принципиальное и этапное системное изменение. Основные цели приватизации, сформулированные правительством в октябре 1989 года, остались практически неизменными в течение всего периода системной трансформации в Польше.

Приоритетной целью приватизации является повышение эффективности функционирования предприятий, следовательно, и экономики. В период системной трансформации принято, что осуществление контроля над предприятием частным владельцем успешно влияет на его эффективность. Тем не менее, реализация данной цели не является обособленной, она обусловлена темпом развития частного сектора и развитием экономической системы, обеспечивающих рост конкуренции и свободного движения капитала.

Подойдя к вышеуказанным целям в контексте их реализации необходимо проверить, прежде всего, такие показатели, как доля частного сектора в формировании ВВП, а также количество и величина субъектов хозяйственной деятельности, а также изучить международные рейтинги конкурентоспособности и отчеты, характеризующие инвестиционные перспективы, связанные со свободным движением капитала.

В период трансформации произошли фундаментальные изменения в структуре собственности в экономике. Значительным образом возросла роль частного сектора, доля которого в формировании ВВП уже в 1997 году составила 60,0%²², а в конце 2012 года возросла до 80,0%²³. В 1990–2012 гг. зафиксировано также значительное сокращение количества зарегистрированных госпредприятий. Из 8453 предприятий, находящихся в государственной сфере, функционировавших с 31 декабря 1990 года²⁴ по 31 декабря 2012 года, трансформация собственности охватила более семидесяти процентов, т.е. 5995²⁵. В то же время, в конце 2012 года госпредприятий в Польше было всего 70, 23 из них осуществляли хозяйственную деятельность.

За весь период преобразований собственности, т.е. с 1 августа 1990 года по 31 декабря 2012 года²⁶:

²² J. Gardawski, L. Gilejko, R. Towalski, *Oceny i oczekiwania różnych grup społecznych wobec polityki właścicielskiej Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.

²³ *Polska 2012 Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.

²⁴ *Biuletyn statystyczny*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1991, № 11.

²⁵ *Przebieg procesów przekształceń własnościowych wg stanu na dzień 31.12.2012 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa.

²⁶ Там же.

- Коммерциализировано 1753 госпредприятия (29,2% общего количества трансформируемых предприятий), в результате чего возникло:
 - 1736 единоличных обществ Государственной казны,
 - 17 обществ с участием кредиторов на основании Части III закона о коммерциализации (коммерциализация с конвертацией долга);
 - одобрено 2308 заявлений на непосредственную приватизацию (38,5% общего количества трансформируемых предприятий);
 - не выражено возражений против 1934 заявлений на ликвидацию по причине плохого финансового положения дел (32,3% общего количества трансформируемых предприятий);
- Кроме того:
- предоставлено акций/паев в 1276 единоличных обществах Государственной казны, возникших вследствие коммерциализации, включая:
 - 512 – путем внесения акций /паев в НИФ,
 - 527 – путем опосредованной приватизации,
 - 128 – путем обмена задолженностей на акции /доли в рамках ВРУ (банковской третейской процедуры),
 - 67 – путем бесплатной передачи акций структурных единиц территориального самоуправления,
 - 14 – путем включения акций в увеличенном уставном капитале единоличного общества Государственной казны субъектами, отличными от Государственной казны и государственных юридических лиц,
 - 28 – в другом порядке;
 - 2222 госпредприятий, прошедших непосредственную приватизацию, исключено из реестра предпринимателей;
 - 1159 госпредприятий исключено из реестра предпринимателей по окончании ликвидации.

В результате осуществленных приватизационных проектов в 1991–2011 годы приходы от приватизации составили около 138 млрд. PLN²⁷.

Как уже упоминалось выше, изменение структуры собственности экономики должно было стать основным средством повышения конкурентоспособности Польши. Анализ международных рейтингов конкурентоспособности (состоянием на 2012 год) однозначно доказывает, что польская экономика все еще, не смотря на преобладание частного сектора, не входит в список стран с высокой конкурентоспособностью. Об этом свидетельствуют такие рейтинги, как:

²⁷ *Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2011*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

- Отчет Всемирного банка и IFC (Международной финансовой корпорации) (Doing business 2012): 62 место из 183 государств.
- Индекс экономической свободы 2012 (Index of Economic Freedom 2012 Heritage Foundation and Wall Street Journal): 64 место из 179 государств.
- Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума 2011–2012 (The Global Competitiveness Report 2011-2012): 41 место из 142 государств.
- Мировой рейтинг конкурентоспособности 2012 (The World Competitiveness Scoreboard 2012 International Institute for Management Development): 34 место из 59 государств.

Однако, заслуживает внимания тот факт, что, не смотря на относительно невысокую конкурентоспособность экономики, Польша находится среди наиболее привлекательных стран для иностранных инвестиций в Европе и в мире. Общая сумма прямых иностранных инвестиций под конец 2010 года превысила 150 млрд. евро²⁸. Следовательно, конкурентоспособность не является единственным фактором, влияющим на трансграничное свободное движение капитала. По мнению иностранных инвесторов, преимуществами Польши являются высокий потенциал рынка, формирующий высокую покупательную способность, стабильная макроэкономическая ситуация и профессиональные менеджерские кадры. Об этом свидетельствуют такие отчеты, как:

- Исследование перспектив международных инвестиций 2010–2012 (UNCTAD's World Investment Prospects Survey 2010–2012): 12 место в мире и 3 в Европе.
- Отчет – Инвестиционная привлекательность Европы Ernst & Young 2012 (Ernst & Young European Attractiveness Survey 2012): 2 место.

Свободное движение капитала связано также с прямыми иностранными инвестициями, реализованными польскими предприятиями за пределами страны. Общая сумма польских прямых иностранных инвестиций составляет приблизительно 30 млрд. евро²⁹. Польские иностранные инвестиции в течение последних нескольких лет проявляют отчетливую тенденцию роста, вопреки глобальному финансовому кризису. Тем не менее, не смотря на повышение суммы польских иностранных инвестиций, маловероятно, что в ближайшие годы Польша из импортера капитала превратится в его экспортера. Основным препятствием для польских прямых иностранных инвестиций является осложненный доступ к источникам финансирования, который в случае углубления глобального финансового кризиса может стать

²⁸ *Polska 2012 Raport o stanie gospodarki...*

²⁹ Там же.

фундаментальным фактором, ограничивающим развитие предприятий не только за пределами, но также и на территории самой Польши.

Составляя прогнозы направлений приватизации в Польше на ближайшие годы, необходимо обратиться к документу, разработанному Министерством Государственной казны, т.е. «Плану приватизации на 2012–2013 гг.»³⁰.

Он свидетельствует о том, что в период, который анализируется, приватизация должна охватить около 300 компаний, в то же время министр Государственной казны планирует абсолютный выход из участия в акционерном капитале/доле 85% поднадзорных ему компаний, включенных в план. В компаниях, так называемых, стратегических секторов (энергетика, финансы, оборонная промышленность) должны быть оставлены за собой контрольные пакеты либо пакеты, позволяющие сохранить корпоративное управление. Задачи преобразований собственности на ближайшие годы: 1) модернизация экономики и создание лучших условий экономического развития Польши, 2) поддержка государственной политики, 3) развитие рынка капиталов. Ключевым заданием в экономической сфере и одной из главных целей приватизации является модернизация субъектов хозяйствования и повышение их инновационности и конкурентоспособности.

О конкурентоспособности польской экономики уже упоминалось, поэтому обратимся к ее инновационности. Анализ документа, разработанного по поручению Европейской комиссии Innovation Union Scoreboard 2011, показывает, что Польша характеризуется более низким, чем среднестатистический для государств Европейского Союза, уровнем Глобального инновационного индекса (*Summary Innovation Index – SII*), и в результате была отнесена в группу так называемых «умеренных инноваторов», занимая 23 место из 27 оцениваемых государств.

Анализируя проблемы инновационности, следует обратить внимание на то, что почти все государства-члены Европейского Союза в 2011 году повысили уровень своей инновационности³¹. Тем не менее, динамика инновационности в ЕС снижается и не в состоянии соответствовать мировым лидерам в данной категории, таким как США, Япония или Южная Корея. В Европе лидерами по инновационности являются такие страны, как Швеция, Дания, Германия, и Финляндия. Поразительно, что в данном аспекте наиболее отстающим в ЕС является частный сектор.

Тенденция преобладающего участия государственного сектора экономики в инновационной деятельности подтверждается также в Польше, где

³⁰ *Plan prywatyzacji na lata 2012–2013*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

³¹ Komisja Europejska – Komunikat prasowy, *Przedsiębiorstwa muszą zwiększyć swoją innowacyjność, gdyż światowa konkurencja staje się coraz silniejsza*, Reference: IP/12/2012, 07.02.2012.

за период с 2009 по 2011 год, соответственно 26,1% промышленных предприятий и 20,1% предприятий сферы услуг относилось к государственному сектору экономики по сравнению с 15,6% и 11,4% предприятий, относящихся к частному сектору³².

Таким образом, одна из основных целей, осуществляемых в Польше преобразований собственности, разошлась с реальностью, поскольку государственный сектор экономики, как показывают исследования, также может быть инновационным. Это подтверждает также анализ факторов, являющихся источником успеха лидеров инновации, которыми являются польские системы исследований и инноваций, хозяйственная деятельность и сотрудничество частного и государственного секторов экономики. Таким образом, обоснованным представляется согласно принятой во время саммита Европейского совета 2010 года стратегии «Европа 2020», поощрение научных исследований и инноваций, что должно повлиять на повышение конкурентоспособности польской экономики, создание новых рабочих мест, следовательно – экономический рост.

Последним из элементов «Плана приватизации на 2012-2013 гг.», который стоит проанализировать, является популяризация идеи «гражданского акционариата». Социальной целью данной концепции является увеличение сознательного всеобщего участия в трансформации собственности. Рассматривая реализованную в период трансформации системную Программу всеобщей приватизации и Национальных инвестиционных фондов³³, данные действия относительно широкой группы общества представляются необоснованными, и в длительной перспективе – неэффективными. Следует напомнить, что в случае ПВП и НИФ ожидания результативности и роли в процессе трансформации экономики также не принесли предполагаемых результатов, а данная программа часто определяется как «самая дорогая неудача Третьей Речи Посполитой».

Резюмируя размышления на тему влияния структуры собственности экономики на повышение конкурентоспособности, необходимо констатировать, что сама трансформация права собственности от уровня государства до частного субъекта является недостаточной. В рамках структурной и макроэкономической политики необходимо убрать барьеры, препятствующие повышению конкурентоспособности польской экономики, которые не связаны со структурой собственности. Это, прежде всего: высокий дефицит бюджета, нестабильная налогово-правовая система, высокая коррупция, неэффектив-

³² *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009–2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

³³ 1 января 2013 года утратил юридическую силу закон от 30 апреля 1993 года о Национальных инвестиционных фондах и их приватизации.

ная экономическая судебная система, низкий уровень инноваций, препятствия, обусловленные трудовыми отношениями, барьеры в использовании структурных фондов, препятствия в сфере охраны окружающей среды, а также связанные с основанием предпринимательской деятельности.

Перспективы роста польской экономики на ближайшие два года представляются мало оптимистичными, не смотря на существующий постоянный рост ВВП в течение всего периода глобального финансового кризиса. Препятствием в развитии станет, прежде всего, фискальная (бюджетно-налоговая) консолидация, цель которой – дефицит на уровне 3% (согласно требованиям договоров Европейского Союза) и сокращение экспорта на рынки еврозоны. Необходимо также напомнить, что Польша, являясь членом Европейского Союза, не ввела евро, а также не определила дату введения данной валюты, равно как и присоединения к ERM2. Возможностью сбалансированного развития Польши является исключение вышеуказанных препятствий и ведение активной политики, цель которой – стимулирование инновационности и конкурентоспособности, реализованной в рамках совместной деятельности частных и государственных субъектов.

Особенно важной в ближайшие годы будет также политика государства по отношению к стратегическим секторам экономики. Как показывает опыт 2008–2012 годов, связанные с глобальным финансовым кризисом преобразования собственности могут радикально изменить направление с «государственные частные» на «частные государственные». Данное явление особенно ярко проявляется в Соединенных Штатах Америки, которые национализировали находящиеся практически в состоянии банкротства предприятия финансового сектора, в том числе банки.

РЕЗЮМЕ

Автор статьи анализирует наиболее важный процесс структурной экономической политики в Польше в период системной трансформации, т.е. преобразования собственности, без которых эволюция политической системы после 1989 года была бы невозможна. Автор, описывая поочередно этапы формирования мышления о рыночной экономике, характеризует их на фоне наиболее важных общественно-политических событий, имевших место в Польше в период трансформации. Автор также рассматривает формально-правовые аспекты преобразования собственности, учитывая основные нормативные акты, регулирующие процесс трансформации экономики в 1990–2012 годах. Анализ структуры и векторов экономической политики в области преобразований собственности завершает оценка процесса и рекомендации по его развитию в будущем. Особенное внимание уделяется таким

факторам, как конкурентоспособность и инновационность экономики, которые определяют в современном мире позицию государства на международной арене.

Robert Staniszewski

STRUCTURE AND DIRECTIONS OF CHANGE IN ECONOMIC POLICY

In the article, the author analyses the vital process of structural economic policy in Poland in the period of the system transformation, that is ownership transformations, without which the transformation of the political system after 1989 would not have been possible. The author, describing particular stages of shaping the perception of market economy, characterizes it against the background of the crucial social and political events that took place in Poland during the transformation. The author also refers to the formal and legal aspects of ownership transformations, paying special attention to the basic normative acts which regulated the process of the economical transformation in the years 1990-2012. The reflections concerning the structure and the directions of economic policy in the dimension of ownership transformations are closed with an assessment of the process and indications concerning the directions of its future changes, with special attention paid to such factors as competitiveness and innovativeness of economy, which determine the position of the State on the international arena in the contemporary world.

KEY WORDS: *system transformation, political transformation, economic transformation, economic policy, ownership transformations, privatization, competitiveness, innovativeness, capital flow*

Библиография

- M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Warszawa 2002.
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2009–2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.
- J. Gardawski, L. Gilejko, R. Towalski, *Oceny i oczekiwania różnych grup społecznych wobec polityki właścicielskiej Skarbu Państwa*, Warszawa 1999.
- A. Lipowski (ред.), *Struktura gospodarki transformującej się. Polska 1990–1998 i projekcja do roku 2010*, Warszawa 2000.
- E. Łukawer, *Poglądy polskich ekonomistów na ogólne założenia transformacji systemowej*, „*Ekonomista*” 1994, № 6.

Plan prywatyzacji na lata 2012-2013, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

Polska 2012 Raport o stanie gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2012.

Przebieg procesów przekształceń własnościowych wg stanu na dzień 31.12.2012 r., Ministerstwo Skarbu Państwa.

Rada Ministrów, *Program gospodarczy. Główne założenia i kierunki*, Warszawa 1989.

Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2011, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.

Strategia dla Polski, Rada Ministrów RP, Warszawa 1994.