

Girst Noémi

Privatizációs trendek Lengyelországban

*A 2008 és 2011 közötti privatizációs program
céljainak áttekintése*

Privatisation Trends in Poland

An Overview of Tusk's Goals for Privatisation (2008–2011)



Összefoglalás

Az írás célja, hogy betekintést engedjen a lengyel privatizációs trendek alakulásába, végigkövetve a folyamatokat egészen a rendszerváltástól napjainkig, különös hangsúlyt helyezve a 2008 és 2011 között lefolytatott privatizációs programra. A lengyel folyamatok megértéséhez az írás tágabb kontextusban vizsgálva, először a világ-, majd az európai trendeket tekinti át. Lengyelország a válság ellenére ambiciózus privatizációs programba kezdett, melynek legfőbb céljaként az állami tulajdon csökkentését tűzte ki, nem kis szerepet szánva a befolyó bevételek gazdaságélénkítő hatásának és a válság okozta károk enyhítésének.

Summary

The aim of the paper is to provide insight into the main privatisation trends in Central and Eastern Europe since the systemic changes, with special emphasis on the Polish privatisation scheme implemented between 2008 and 2011. In order to understand the processes taking place in the region, privatisation trends are examined in a wider context, looking first at worldwide markets and the strategies dominating privatisation

GIRST NOÉMI, doktoranduszhallgató, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola (girstnoemi@gmail.com).

policies. The analysis then focuses on Europe, narrowing down to Central and Eastern Europe, and finally to Poland. Despite the crisis Poland introduced an ambitious privatisation process aimed chiefly at decreasing state ownership and offsetting losses caused by the crisis. The success of the scheme is then evaluated.

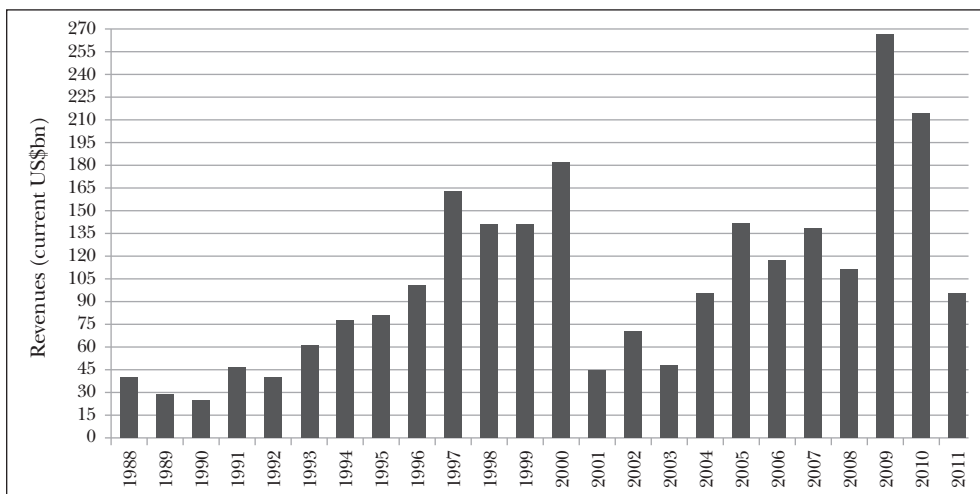
A privatizáció a kezdetektől alapfeltétele a kelet-közép-európai rendszerváltó országok gazdasági átalakulásának. A privatizáció mindenekelőtt politikai döntés: mit kezd az adott kormány a rendelkezésére álló állami vagyonnal. Az, hogy milyen modellt választ egy kormány, nagyban meghatározza a gazdaság kapitalizálódásának mértékét. A modellválasztást és az annak mentén kialakuló privatizációs politikát a következő tényezők is alakították: a visszarendeződés megakadályozása, visszafordíthatatlanná téve a politikai és gazdasági rendszerváltást; a hatalom újraelosztása, a hatalom decentralizálása; a vállalati struktúra hatékonyságának növelése; az ország nehéz helyzetben lévő költségvetési és pénzügyi helyzete;¹ a társadalmi részvétel növelése. Ezen célok főleg a szisztematikus, a kelet-közép-európai rendszerváltó országok privatizációjának első hullámát jellemzik. A második hullám időszaka az ún. pragmatikus privatizáció, mely már a költség-haszon elve alapján, ideológiáktól már kevésbé kötötten tervezi és viszi végbe a privatizációt. Számításba veszi többek között: a külföldi tőke hatásait; az új technológia meghonosítását; az állami vállalatok gazdasági racionalitásának növelését és strukturálását; a közterhek növelése helyett privatizációból növeli a kieső bevételeit; az állam és a vállalatok közötti kapcsolatok depolitizálását; valamint a sürgős reformprogramok pénzügyi alapját jelentő célt is. A taktikai privatizáció sem elhanyagolható eleme a privatizációs teóriáknak, amely inkább a kormány mögötti holdudvar kialakítását célzó lépés.

A 2000-es évek elején tapasztalható fellendülést visszaesés követte, amit a 2007-ben kirobbanó gazdasági válság még inkább visszavetett. Ez a tendencia mind Európára, mind ezen belül Kelet-Közép-Európára is jellemző. Az írás egy összehasonlító keretbe foglalva vizsgálja Lengyelország privatizációs aktivitását, a mögötte húzó programot és politikai akaratot. De ahhoz, hogy megértsük a lengyel folyamatokat, rövid kitérőt kell tennünk, és megvizsgálunk a világban, valamint Európában kialakuló trendeket, végül pedig beleilleszteni a lengyel utat a tapasztalt mintába. Az írás a 2007 és 2011 közötti időszakra koncentrálna, valamint betekintést ad a lengyel privatizáció legfőbb állomásaiba is.

VILÁG- ÉS EURÓPAI TRENDEK

A visszaesést jól szemlélteti a World Bank által készített elemzés,² miszerint 2008-ban a felmérésükben részt vevő 32 fejlődő országban összesen 196 privatizációs tranzakciót folytattak le, nagyjából 38 milliárd USD értékben. A tranzakciós érték 2007-hez képest 70%-kal csökkent, a tranzakciók száma több mint 20%-kal esett, a 32 országból pedig csak 19 ország mutatott privatizációs aktivitást.

1. ábra: Privatizációs bevételek alakulása világszerte, 1988–2011, Mrd USD



Forrás: Privatization Barometer.³

A gazdaságok első sokkból való lassú kilábalása 2009-től a privatizációs kedv feléledését hozta magával, annak az egyszerű oknak köszönhetően, hogy a növekvő költségvetési hiány miatt bevételre volt szükségük a kormányoknak. A privatizáció motorjai a válság időszakában elsősorban Kína, Oroszország, valamint Törökország, másodsorban pedig India, a Fülöp-szigetek, Brazília, Szerbia, Lengyelország, Ghána és az Arab Emirátusok lettek.⁴ 2011-et követően a privatizációs kedv ismét hanyatlani kezdett, és a kezdeti lelkesedést felváltotta az óvatos magánosítási politika.

A gazdasági visszaesés Európa privatizációs kedvét is visszavetette. Az egekbe szökő államadósság és a költségvetési hiány megszorításokra kényszerítették a kormányokat. A GDP 2008-ban európai átlagban 0,5%-ra esett vissza,⁵ 2009-re elérve a -4,4%-os mélypontot. A munkanélküliség rég nem látott mértéket öltött. Görögország, Spanyolország és Portugália a válság alatt nem tudta 25% alá csökkenteni a munkanélküliség mértékét, GDP-arányos államadósságuk pedig a válság legmélyebb időszakában jóval 110% fölé emelkedett.⁶

Az Európai Unió (EU) által levezényelt mentőcsomagok egyik kitétele a megszorítás és a privatizáció volt. Az EU-nak nem csak a déli tagállamai kényszerültek a pénzügyi segítségért cserébe privatizálni. Mentőcsomagra szorult Írország, amely privatizációs bevételeinek nagy százalékát az energiaszektor, valamint a vízszolgáltatók privatizációjából nyerte. Portugáliának⁷ privatizálni kellett a repülőtereit fenntartó, valamint a légi szállításra specializálódott vállalatait.⁸ Görögországban a privatizáció számos területet érintett, mint a légi közlekedés, postaszerviz, vízszolgáltatás, energiaszektor.⁹ Hollandia nagy bevételt könyvelhetett el 2008-ban a banki és biztosítási társasági részesedések eladásából.¹⁰ A Privatization Barometer adatai szerint a statisztika élén, Franciaország mellett, egy kelet-közép-európai ország áll a GDP-ben mért privatizációs bevétel tekintetében: Lengyelország.

Kelet-Közép-Európa trendjei

A globális pénzügyi válság hamar elérte a kelet-közép-európai piacokat is. A kezdeti rugalmasság idején, amikor a regionális növekedés még erőteljes maradt, a külföldi tőke beáramlása folyamatos volt. Azonban 2008 szeptemberében, amikor a Lehman Brothers összeomlott, a régióban hirtelen megállt a tőkebeáramlás, a világkereskedelem összeomlott, magával húzva a régiót is a válságba. Az euróövezet további hanyatlása még erőteljesebben rányomta bélyegét a regionális makrogazdasági és pénzügyi folyamatokra.

A válság hatása jelentős mértékben különbözött a régió országaiban aszerint, hogy melyik ország milyen gazdaságpolitikát folytatott 2007 előtt. A balti országok tapasztalták talán a legnagyobb GDP-kilengést,¹¹ Lengyelország azonban sikeresen elkerülte a recessziót. Összességében elmondható, hogy a magas külső adósság, fizetésimérleg-hiány és alacsony fedezettartalék jellemezte a régió országait.¹²

A World Bank adatai, valamint a Privatization Barometer adatai alapján a válságból való kilábalás négyféle privatizációs taktikát alakított ki Kelet-Közép-Európa országaiban:

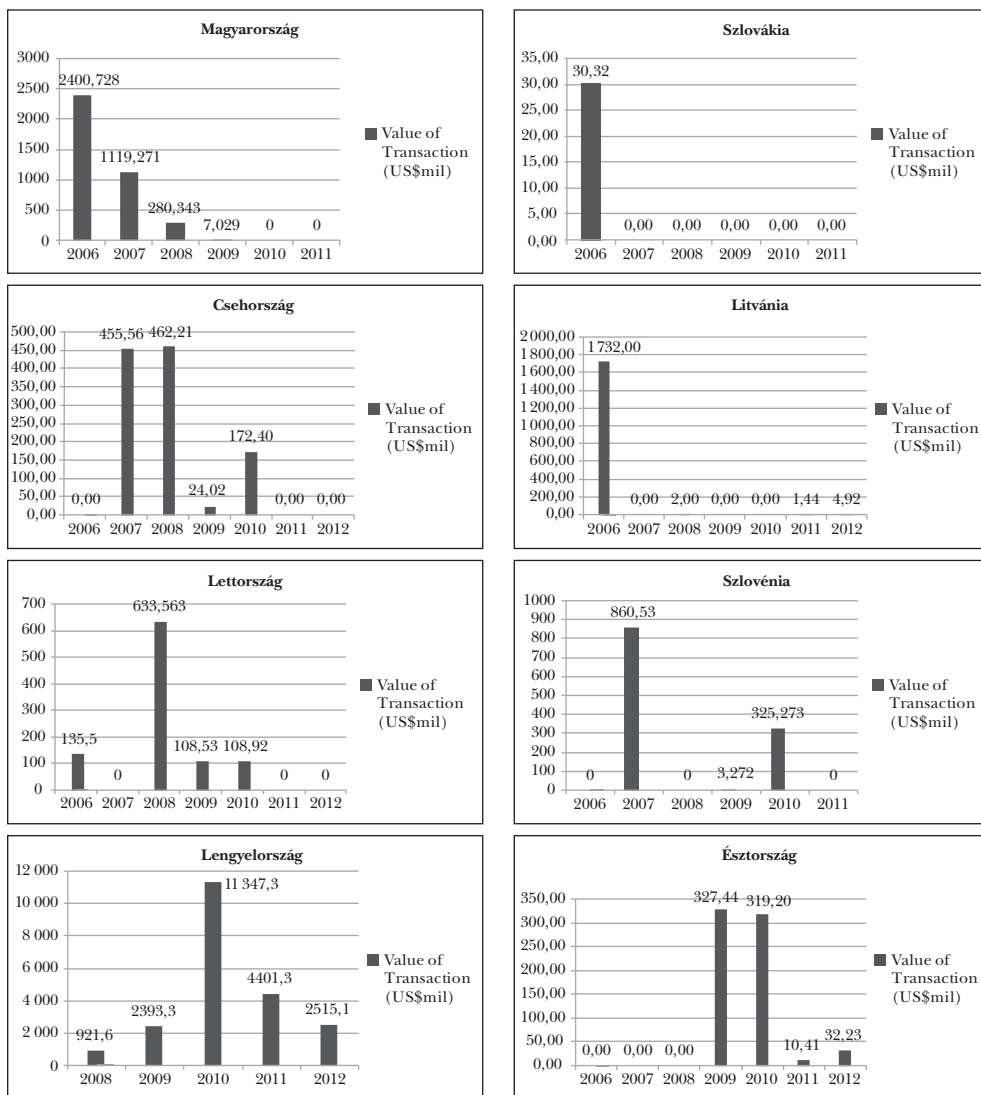
1. A privatizáció felfüggesztése: Magyarország és Szlovákia
2. A privatizáció lelassulása: Csehország és Litvánia
3. A privatizáció folytatása a korábbi ütemben: Lettország és Szlovénia
4. A privatizáció felgyorsulása: Észtország és Lengyelország

LENGYELORSZÁG

A privatizációs trendekkel ellentétben – a közgazdászok, befektetők, valamint a piac nem kis meglepetésére – Lengyelország 2008-ban nagyszabású privatizációs programba kezdett. A 2007. őszi választásokat követően a kormányt alakító Donald Tusk miniszterelnök 740 nagy és kisebb állami vállalat értékesítését kezdeményezte. Az intézkedés még meglepőbb annak fényében, hogy a strukturális és modernizációs lépések a pénzügyi válság és a gazdasági recesszió küszöbén indultak meg, nem beszélve a piacokat eluráló nyugtalanságról, az euróra nehezedő nyomásról, valamint a hitelfelvétel szigorodásáról, melyek együttesen kérdésessé tették a privatizációs program tényleges sikerét. Nem mellékes az sem, hogy 2001 óta nem volt számottevő privatizációs program, mely átrajzolta volna az állami vagyon szerkezetét.

Két évtizeddel a rendszerváltást követően, a lengyel gazdaság Európa egyik legstabilabb, legprogresszívabb gazdasága. A szakemberek lengyel csodáról beszélnek. Nem meglepő: a World Bank adatai szerint 2009-ben, a válság legmélyebb időszakában a tényleges GDP növekedése akkor is elérte az 1,7%-ot.¹³ 2010-ben ez a szám megduplázódott, 3,8%-ra növekedett, 2011-ben pedig, amikor a legtöbb európai gazdaság épphogy csak lábadozni kezdett, Lengyelország jóval 4% felett szárnyalt. Pedig, ha visszatekintünk a 90-es évek számadataira, talán kevesen gondolták, hogy sikeresen is lehet menedzselni egy rendszerváltó ország romokban heverő gazdaságát. 1990-ben, a gazdaságban az állami tulajdon mértéke GDP-arányosan majd 82%-ot tett ki, az infláció elérte az 538%-ot,¹⁴ az államadósság mértéke pedig a 48,4 milliárd USD-t.

2. ábra: A privatizációs bevételek alakulása Kelet-Közép-Európa országaiban, 2006–2011



Forrás: Privatization Barometer.

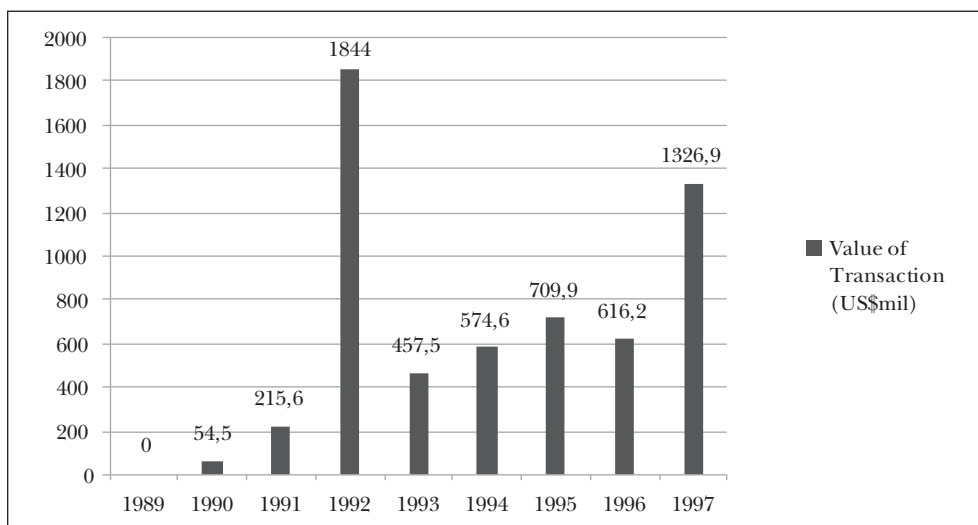
A megválasztott privatizációs politika lehet nagyon sikeres, megalapozva egy prosperáló gazdaság alapjait, de egyben nagyon veszélyes is a gazdaság teljesítményére. A rendszerváltást követően a lengyel kormányok is folytattak privatizációs tevékenységet, kisebb-nagyobb intenzitással. Három fő korszak rajzolódik ki a lengyel privatizációs történetben: az első a Mazowiecki-kormány által véghez vitt Balcerowicz-féle (1990–1991) sokkterápia, amely makrogazdasági stabilizációjával, az árak és a kereskedelem liberalizációjával segített a megálmódott piacgazdaság felé vezető első lépés

megtételében, valamint megalkotta a magántulajdon kialakulásához és fenntartásához szükséges törvényeket. A második reformhullám a Jerzy Buzek (1998–2001) által vezetett jobbközép kormány programja, melyben többek között a beinduló reformcsomagok (egészségügyet, nyugdíjat, oktatást és regionális igazgatást érintő csomag) pénzügyi háttérét képezte. A harmadik hullám az első Tusk-kormány (2008–2011) privatizációs programja, melynek fő célja a gazdaság strukturális reformja és a költségvetés bevételeinek növelése volt.

Trendek: Az első hullám – inkoherens privatizációs politikák

Balcerowicznak és a Mazowiecki-kormánynak (1989–1990) csupán bő egy év adatott, hogy a sokterápia főbb törvényeit kodifikálja. Ebben az egy évben az úgynevezett kisprivatizáció ugyan megindult (mely során kisebb üzleteket értékesítettek), de a nagyobb vállalatok értékesítése nagyon lassan, csak 1993-tól kezdődhetett meg. Ennek háttérében több ok is áll: a lengyel privatizációt alapjaiban meghatározták az ország politikai sajátosságai. Az alacsony bejutási küszöbnek köszönhetően tartós politikai instabilitás jött létre, több és eltérő felállású kormányt eredményezve – 1990 és 2001 között 9 kormány váltotta egymást. Ilyen körülmények között képtelenség volt bármiféle hosszú távú stratégiát kidogozni és véghez vinni.¹⁵ Továbbá komoly dilemmát okozott a választás a különböző privatizációs célok és a gazdasági racionalitás, valamint a privatizáció időbeli ütemezése között. A Mazowiecki-kormány legnagyobb érdemét a gazdasági átalakulási folyamatok megindításában találjuk: lerakta azokat a jogi és gazdasági alapokat, melynek segítségével a magántulajdon primátusa visszafordíthatatlanná vált.

3. ábra: Lengyelország privatizációs bevételeinek alakulása, 1989–1997



Forrás: Privatization Barometer.

A 1991-es parlamenti választásokat követően az Olszewski-kormány (1991–1992) ugyan folyamatos, átlátható privatizációs politikát hirdetett, végül inkább hatalmas konszolidálására fordította energiáit, ezzel ismét háttérbe szorítva a privatizáció kérdését. Egészen 1992 júniusáig, amikor is az Olszewski-kormányt elmozdították, és Hanna Suchocka (1992–1993) elrendelte a kuponos privatizációs csomag újbóli előkészítését. Az átalakított koncepciót 1993 márciusában elfogadták, júniusban pedig életbe léptették. Ugyanebben az évben lépett hatályba az 1993. április 30-i törvény a Nemzeti Befektetési Alapokról és azok privatizációjáról. Waldemar Pawlak második kormánya (1993–1995) további változásokat eszközölt a privatizációs stratégián. Ennek eredményeként csupán 1995 júliusában írták alá a befektetési alapokkal a szerződések. Végül 1996. augusztus 30-án kodifikálták az „Állami vállalatok magánosítása (kereskedelmi forgalomba hozatala) és privatizálása” elnevezésű törvényt, amely máig jogszabályi alapját képezi a privatizációs folyamatoknak.

Az új szociáldemokrata kormány, Janusz Lewandowski vezetésével, 15 befektetési alapot állított fel, melynek feladata a voucherek kibocsátása és a tömeges privatizáció menedzselése volt. A kuponos privatizáció lényege a vállalati részvények állampolgári alapú szétszórása: a kuponokat a befektetési alapokba rendelt 512 vállalat részvényeire lehetett beváltani. A politika a voucheres módszerrel igyekezett az eluralkodó elégedetlenséget csillapítani. Nagyjából, írja Hunter és Ryan, 27 millió felnőtt lengyel állampolgár részesült voucherben. A befektetési alapok 512 állami vállalat részvényeivel rendelkeztek, emellett feladatuk volt, hogy megfelelő anyagi és technológiai segítséget biztosítsanak ezeknek a vállalatoknak. A programot végül 1997-ben lezárták.¹⁶ A kedvezményes privatizáció közvetlen eredménye egy szétszórt tulajdonosi szerkezet lett, vagyis az elaprózódott tulajdonhányadok miatt képtelenné vált a vállalatok észszerű irányítása. Soós Károly Attila szerint a koncentráltabb tulajdon irányába való változás, tehát maga a másodlagos privatizáció elkerülhetetlen volt.¹⁷

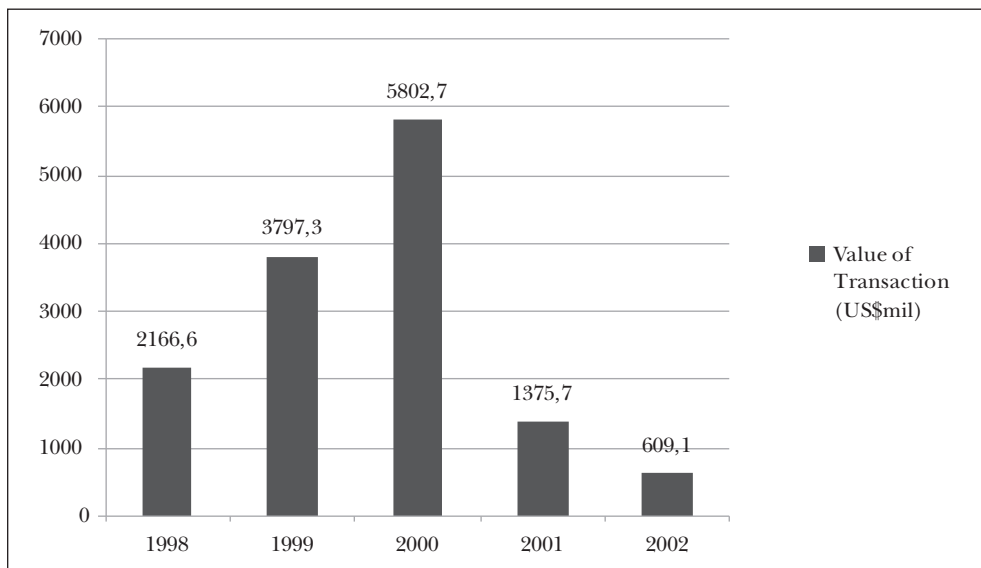
Trendek: második hullám – a Buzek-kormány politikája

A rendszerváltást követő 7 év privatizációs eredményei elkésérítőek voltak. Lengyelország 1997-ben a kelet-közép-európai országok közül arányaiban a legkisebb magán-szektorral rendelkezett.¹⁸ 1997 végén, írja Millard, az állami vállalatok csupán 34%-át privatizálták. A Buzek-kormány új privatizációs stratégiát dolgozott ki, ennek köszönhetően a privatizáció mértéke négyszeresére növekedett az 1990 és 1996 közötti időszakhoz viszonyítva. Több ok állt a privatizációs lépések sürgetése mögött. Egyrészt egy átfogó reformprogram, amely négy, nagyon fontos intézkedést foglalt magában: az egyik a nyugdíjrendszer reformja, a nyugdíjkorhatár megemelésével, a második az oktatási rendszer átalakítása, a harmadik az egészségügy/társadalombiztosítás finanszírozásának átgondolása, végül pedig a közigazgatási rendszer reformja, amelynek révén sokkal átláthatóbbá váltak a közigazgatási folyamatok. A beinduló reformok pénzügyi alapjait a befolyó privatizációs bevételek egy részéből kívánta fedezni.

Másrészt, az Európai Unió a csatlakozás előfeltételeként elvárta a lengyel kormánytól, hogy egy, a nehézipart érintő, következetes struktúraátalakítási programot, vala-

mint egy átlátható és transzparens államtulajdon-kezelési politikát mutasson fel. Az új privatizációs törvény 1998 tavaszán nemcsak meggyorsította, hanem ki is terjesztette a privatizációt több olyan szektorra, melyek magánosítása még nem kezdődött el. Ennek előzményeként a kormány felmérte az állami vagyon értékét. Ezzel párhuzamosan a Buzek-kormány, az uniós követelményeknek való megfelelés érdekében, megkezdte a bankszektor és a telekommunikációs cégek privatizációját,¹⁹ mely nem kis mértékben növelte a költségvetés bevételeit is.²⁰ Rá egy évre, 1999-ben bővült a piacra vitt értékesítések mennyisége, továbbá a portfólióba került a PZU biztosítótársaság, a Rafineria Plock olajcsoport. A külföldi működő tőke (FDI) beáramlása elérte a 30 milliárd USD-t, a 1998-as év egymaga 10 milliárd USD növekedést hozott, nem beszélve a német cégek folyamatos, többmilliárdos befektetési kedvéről. A privatizáció kiterjesztése mellett a kormány igyekezett a veszteséges állami vállalatokat is felkészíteni az esetleges piaci kilépésre, több-kevesebb sikerrel. 2001 közepére az állam kezelésében lévő kezdeti több mint 8000 vállalat száma 1268-ra csökkent.²¹

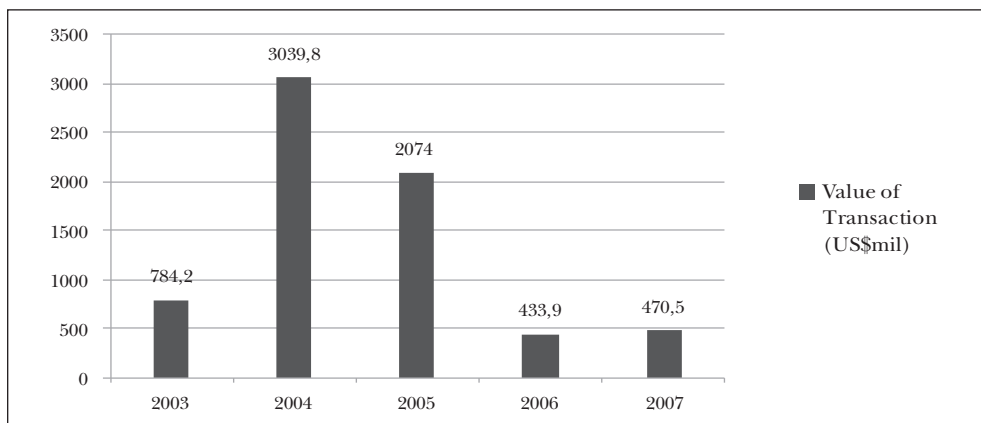
4. ábra: Lengyelország privatizációs bevételeinek alakulása, 1998–2002



Forrás: Privatization Barometer.

Habár a Leszek Miller vezette szociáldemokraták a privatizáció folytatására és befejezésére törekedtek, mégis az eladások drasztikus esése jellemezte a 2001 és 2004 közötti periódust. Nem beszélve a 2004 és 2007 közötti időszakról, amikor a privatizáció minimálisra csökkent. A politikai turbulenciák nem engedték egyik kormánynak sem, hogy egy évnél tovább uralja a politikai palettát. 2007-ig bezárólag technikai értelemben további négy kormány váltotta egymást. A folyamat 2006–2007-re érte el a mélypontot, a Jog és Igazságosság Párt (PiS) erős privatizációellenes politikájának köszönhetően. A privatizációs programnak új lökést a Polgári Platform (PO) 2007-es kormányra kerülése adott.

5. ábra: Lengyelország privatizációs bevételeinek alakulása, 2003–2007



Forrás: Privatization Barometer.

A Tusk-kormány privatizációs terve (2008–2011) – visszatérés a trendekhez

A 2007-ben kormányra került Polgári Platform elsődleges tervei között szerepelt a privatizáció folytatása, a 90-es években megkezdett trendekhez való visszatérés, bár kezdetben minimális számú vállalat értékesítésével. Közvetlenül a választásokat követően Donald Tusk miniszterelnök két fő célt határozott meg: a lengyel gazdaság szerkezetátalakítását és az állami tulajdon minimumának meghatározását.

Több kutatás és számos nyilatkozat kiemeli az állam gazdaságban betöltött szerepének súlyát: Kozarzewski kutatásai szerint²² ez a lengyel gazdaságban jóval több, mint 20%. Az állami vállalatok transzformációs indexe is sokatmondó: 1990 és 2008 között 8453 állami vállalatból 5747-et privatizáltak, ez a volt állami vagyon 87,5%-os magánosítása. Európai átlagban az államnak a gazdaságban betöltött szerepe 10-20% között mozog.²³ Aleksander Grad, a privatizációért felelős államtitkár²⁴ a *Financial Times*nak adott interjújában utalt a 20%-os GDP-arányos részvételre, és prognosztizálta ennek 10%-ra csökkentését. Ez nem jelent mást, mint az állam szerepének drasztikus csökkentését, az állami részvétel minimumának meghatározását. Ezt erősíti Donald Tusk expozéja a program bemutatása kapcsán: „A következő 6 hónapban el kell fogadnunk és ki kell hirdetnünk egy négyéves privatizációs programot, pontosan meghatározva, mely vállalatokat nem szabad magánosítani, mely vállalatokat kell az önkormányzatok kezelésébe adni, valamint mely vállalatokat kell stratégiai fontosságúnak tekinteni...”²⁵

A program mögött az a meggyőződés állt – amely számos ország tapasztalatán alapult –, hogy szinte lehetetlen egy racionális és hatékony kormányzati felügyeletet fenntartani az állami vállalatok felett.²⁶ A tervek hamar tetet öltöttek, ez nemcsak a növekvő számú vállalat piacra bocsátása, hanem a privatizáció új megközelítésében és módszereiben is megmutatkozott.²⁷

Privatizálni a válság kellős közepén nem tűnt észszerű lépésnek. A liberális gazdaságpolitikát hirdető kormány mégis a tervek szerint nagyjából 30 milliárd PLN (14

milliárd USD) bevételt várt 2011-ig bezárólag, mindezt 740 vállalat magánosításából.²⁸ A Kincstár kimutatása szerint, mint az állami tulajdon kezelője, 2008. március 31-ig 1237 vállalatban rendelkezett részesedéssel. A Buzek-kormány 2011-ben 1268 állami vállalati részesedést hagyott meg (többek között) a Kincstár kezelésében. 2001 és 2008 között összesen 31 vállalati részesedést értékesítettek.²⁹

A PRIVATIZÁCIÓ CÉLJA: A SZÜKSÉGES MINIMUM ÉS A KULCSFONTOSÁGÚ VÁLLALATOK MEGHATÁROZÁSA

Donald Tusk fentebb idézett beszédrészlete nagyon fontos üzenetre világít rá. A privatizáció célja nem csupán az állam szerepének csökkentése, hanem olyan vállalatok, kulcsfontosságú stratégiai területek megjelölése, amelyeket az állam nem értékesít. A program elindulásakor az állam vagyonkezelésében 1237 vállalat állt: ebből 350 vállalat felszámolás alatt áll, csődbe ment vagy megszűntették. A Kincstár 2008 és 2011 között kezdetben 740 vállalatból álló listát hozott nyilvánosságra, melyekre magánosítás várt. Ez a szám 2009 februárjára, a kormány döntésének következtében, 802 vállalatra növekedett. A lengyel állami vállalatok többségét a Kincstár kezelte, a programra kijelöltek közül 2 vállalat a Gazdasági Minisztériumhoz, 16 vállalat a Nemzeti Védelmi Minisztériumhoz és 3 vállalat az Infrastrukturális Minisztériumhoz tartozott. A terv 19 médiaprofíllal rendelkező céget különített el, melyeket a magánosításból kizárt. Wiktor Patena számításai szerint 2007. december 31-én az állami vagyon könyv szerinti értéke 73,2 milliárd PLN volt.³⁰ Összesen 23 állami vállalat került privatizációs stop alá, mint például a legnagyobb energiavállalatok, médiavállalatok, egy állami bank, az állami lottó, egy fegyvereket gyártó vállalat, valamint több aranyrészvény. Főleg kis és közepes állami vállalatok értékesítése került terítékre, valamint nagyvállalatok kisebbségi részvénycsomagjai.

1. táblázat: Az állami vagyon és értéke (2012. december 31.)

	Elemek	Példa	Hozzávetőleges értéke (Mrd PLN)
1	nemzeti örökség	könyvtárak, múzeumok	n. a.
2	természeti források	nemzeti parkok, vizek, erdők	n. a.
3	földek	Lengyelország területének 35%-a	363
4	infrastruktúra	utak	47,71
5	eszközök nem a Kincstár felügyelete alatt		323,29
6	államháztartás vagyona	egyetemek, kormányzati és önkormányzati vagyon	n. a.
7	részvények	a Kincstár és minisztériumok által kezelt vagyon	179,69
8	egyéb	kikötők, kutatóintézetek	n. a.

Forrás: Wiktor Patena: Sham privatization or how to have your cake and eat it too. WSB-NLU, 2014.

Maga a Kincstár a vállalatok és részvények több mint 80%-át kezeli. A Kincstár miniszterének hamar szembesülnie kellett a ténnyel, hogy a kiválasztott vállalatokat nagy számban olyan szektorból emelték ki, melyek a potenciális befektetőknek nem túl vonzóak, valamint a vállalatok többsége súlyos pénzügyi és működési problémával is küszködött. Joggal merült fel a kérdés, milyen módon lehetséges ezeket a részvény-csomagokat eladhatóvá tenni. Erre válaszként születtek meg az SPV-k (special purpose vehicle), melyeket vonzó ajánlattal bocsátottak a befektetők rendelkezésére. Egy másik megoldás a PHN (Polski Holding Nieruchomości ingatlancsoport) volt: ennek keretében állami vállalatok konszolidálására tettek kísérletet (pl. a hajóépítéssel foglalkozó Dalmor vagy az elektromos berendezéseket gyártó Budexpo), oly módon, hogy mintegy 180 ingatlant gyűjtöttek egy portfólióba, majd megfelelően pozicionálva a piacra dobták. Hasonló kísérletet tartott az ARP (Agencja Rozwoju Przemysłu – Ipari Szerkezetátalakítási Ügynökség), mely innovációval foglalkozó vállalatokat gyűjtött egybe, főleg kis és közepes társaságok köréből.

A PIR-program (Polish Development Fund) egy Kincstár által alapított vállalat, melynek feladata, hogy a kezelésébe utalt vagyont kezelje, amelyet négy nem nyilvános, zárt végű befektetési alapon helyeztek el. A program fő célja az infrastruktúra fejlesztése, a lengyel vállalkozások versenyképességének növelése és a helyi önkormányzatok tulajdonának modernizálása. A privatizációból befolyó összegek egy részét (többek között a PKO bank, a PZU biztosítótársaság, a PGE³¹ eladásából befolyó összegek) ebbe a programba helyezték át, ebből finanszírozva a négy alap programjait.

A kormány nem csupán a tőzsdére, aukciókra és tenderekre támaszkodott, hanem igyekezett a társadalmi részvétellel is fellendíteni a privatizációt. Így született meg az úgynevezett Polgári Részesedés Program: a Kincstár kezdeményezésére 2010-ben az energia- és biztosítási szektorban eladták olyan működő vállalatok részvényeit, mint a Tauron és a PZU. A program azon az elven alapult, hogy a polgároknak bizonyos részvénycsomagokat megvételre ajánlanak. A projekt első hulláma meglepően sikeresnek bizonyult: mintegy 230 ezer egyéni befektető vásárolt Tauron-részvényt, 250 ezer PZU-részvényt, és több mint 300 részvény kelt el a WSE-ből csak 2010-ben. Az egyéni befektetések száma 2009 és 2012 között 1,13 milliőről 1,53 millióra növekedett. Több vállalat részvényét is elérhetővé tették, mint az Energa, PAK, JSW, de ezek nem voltak olyan sikeresek, mint az első hullámban felkínált részvények.³²

Emellett születtek bevételt nem generáló programok és döntések is: ilyen volt az önkormányzatok részére történő vagyonátadás. A kormányfői beszéd is előre jelezte, hogy a kormány tervez vagyonátadási lépéseket. Az első 2009-ben realizálódott, ekkor 14 vállalat került át valamelyik vajdaság kezelésébe, 2010-ben már összesen 38 vállalatról számolnak be az éves jelentések. Wiktor Patena számításai szerint 2008 és 2011 között a privatizált vállalatok 24%-a esetében nem privatizációra, hanem ingyenes vagyonátadásra került sor, ebből kb. 12% az önkormányzatoknak.³³

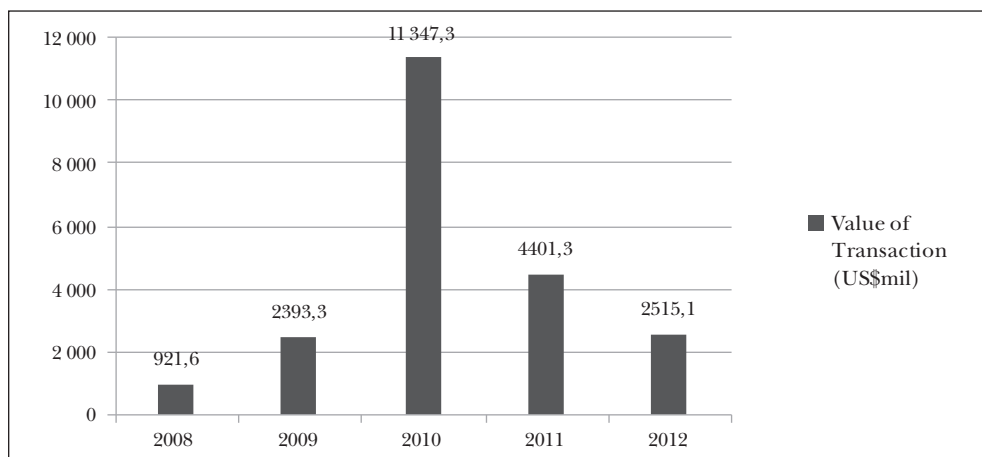
A tőzsde aktivitása mutatta, hogy a beindított programok milyen mértékben növelték a tőzsdén végbement tranzakciók számát. Łukasz Zalicki összehasonlította a régió más börzéi kapitalizációját.³⁴ Megállapította, hogy az osztrák, magyar, cseh részvénypiaccal ellentétben, a Varsói Tőzsde relevanciája növekedett, és megerősödött a priva-

tizáció beindítása következtében. Leszögezte, hogy privatizáció felgyorsítása nagyban hozzájárult a pénzügyi válság negatív hatásainak csökkentéséhez.

BEVÉTEL ÉS LENDÜLET

2009-ben érte el a gazdasági válság a mélypontját, ezzel együtt a privatizáció is lelassult, sőt megkérdőjeleződött a program továbbvitelének realitása.³⁵ A tényleges bevételek csupán 55%-át érték el a tervezett bevételeknek (26,34 milliárd PLN – körülbelül 9,43 milliárd USD). 2010-ben lassú kilábalást jeleztek a statisztikák: a privatizációból befolyó bevételek kimagasló értéket értek el, majd 22 milliárd PLN (kb. 7,14 milliárd USD) folyt be a költségvetésbe. Ez annak köszönhető, hogy ebben az évben adták el a tervben szereplő vállalatok közel 1/3-át. A sikert tetőzte az is, hogy a kormány új privatizációs technikával társadalmi részvételt próbált generálni.

6. ábra: Lengyelország privatizációs bevételeinek alakulása, 2008–2012



Forrás: Privatization Barometer.

A lengyel gazdaság, több tényezőnek köszönhetően, 2010-et követően – sokkal hamarabb, mint európai társai – ismét magára talált. Egyik nagy szerencséje, hogy az egyéni és vállalati hitelek mértéke az európai átlaghoz képest visszafogottak maradtak, köszönhetően a szigorú hitelfelvételi konstrukcióknak.³⁶ Habár a magánhitel-felvétel a válságot megelőző két évben megnövekedett, de nem olyan mértékben, hogy az alapjaiban rengesse meg az egzisztenciákat.³⁷

A gazdaság a válság negatív hatásait azzal is tompítani tudta, hogy a belső fogyasztást ösztönözte, a belső keresletet növelte, ezáltal a lengyel piac sokkal kevésbé volt kitéve a külföldi piacok változásainak.³⁸ Az export aránya – más kelet-közép-európai országhoz képest – alacsony maradt: 2008-ban a GDP 40%-a.³⁹ A gazdaság ellenálló képességét növelte a befektetésbarát politika és a rendszerváltás óta folytatott következetes gazdaságpolitika.⁴⁰

A megkötött privatizációs szerződések magas száma (158), a kis- és közepes vállalatok nagyszámú értékesítése, emellett az új Polgári Részesedés Program a vártnál is magasabb bevétellel kecsegtetett 2010-ben. A bevételek elérték a közel 30 milliárd PLN-t (9,74 milliárd USD), mely a riportok szerint 120%-os teljesítése a 2010-re kitűzött bevételeknek. Ez egyben a lengyel privatizáció legeredményesebb éve is volt. Több tucat kis és közepes méretű vállalkozást értékesítettek, jellemzően olyan társaságokat, melyek profilja az ecetgyártástól a tűzoltósíak- és gyufagyártásig terjedt. Ezen típusú vállalatokat az állam nem kívánta tovább a felügyelete alatt tartani.

A privatizáció és a privatizációs bevételek erősen függenek az aktuális politikai akartól. Habár 2003 és 2007 között a részvények árai magasan álltak, de nem volt politikai akarat a privatizáción keresztül történő bevétel generálására. Ellenben 2007 és 2009 között gazdasági válság miatt a piacok estek, viszont a kormány a privatizációs politikáját mindenképpen végig akarta vinni. 2012-től egyre növekedett a Kincstár elköteleződése a megmaradt állami vállalatok ellenőrzése és kezelése iránt: ez megmutatkozott a privatizáció visszaszorulásában, a részvényekből befolyó osztaléokra támaszkodásból. A gazdasági válság, valamint a szakszervezetek ellenkezése ellenére a kormány elszántsága nem csökkent a terv kivitelezése terén: erős akarat mutatkozott a privatizáció 2011-ig történő véghezvitelében. 2012-ben a tervezett 802 vállalatból 339-et teljesen privatizáltak, további 442 még privatizációs folyamatban volt, 285 pedig felszámolás alatt.⁴¹

2012 végére a privatizáció nem tekinthető befejezettnek. A teljesen vagy részben állami tulajdonban maradt vállalatok száma 288 volt, ebből 162 teljesen vagy többségében állami részesedéssel. A privatizáció eredményessége ellenére 2012-ben az állami szektor a GDP 20,5%-val járult hozzá a lengyel gazdaság teljesítőképességéhez, valamint a lakosság majd 24,2%-a dolgozott állami foglalkoztatásban. Baltowski és Kozarzewski 2014-es adatai alapján a fenti számok a vállalati szektorban a következőképpen alakultak: a többségi állami tulajdonban lévő vállalatok a GDP 14,2%-ában és a foglalkoztatottság tekintetében 13,1%-ában járultak hozzá a fenti számokhoz.⁴² Az állami szektor még mindig domináns maradt az infrastruktúra, vasutak, szénbányászat terén, habár az utóbbi kettő Barbara Błaszczyk szerint mindig is a legnagyobb veszteséget termelte az államnak, megkurtítva a lengyel költségvetést.⁴³ Ezek privatizációjának már sokkal korábban meg kellett volna történnie, még a válság előtt. A válság teljesen ellehetetlenítette ezen infrastruktúrák nyereséges értékesítését. Húszéves privatizációs múlt után is még körülbelül 48,2 milliárd PLN értékű állami tulajdon várt értékesítésre.⁴⁴ 2012 után a privatizációs kedv lanyhulni kezdett, bár további 300 állami vállalatot jelöltek ki a 2012–2013-as privatizációs tervben.

A lengyel privatizáció egyik kitűzött célja, a kis- és közepes, adóssággal terhelt vállalatainak kirotálása és piacra bocsátása a fenti adatok tükrében sikeresnek mondható. A másik nagy cél, hogy az állam részesedése csökkenjen a gazdaságban, valamint az állami szférában dolgozók száma is csökkenjen, a következő privatizációs program megtervezésekor, 2012-ben még igen számottevő volt. A 2012-től folytatott második hullám viszont sokkal visszafogottabb volt, mind a tranzakciók számában, mind pedig a bevételek tekintetében. A privatizációs akarat meggyengült és háttérbe szorult. Jan

Rostowski pénzügyminiszter 2013-as távozását követően leváltották Aleksander Grad privatizációért felelős államtitkárt is, utódjaik már inkább a megmaradt állami vagyon felügyeletére koncentráltak.

HOGYAN TOVÁBB?

Lengyelország a válság ellenére kezdett privatizálni. Stabil gazdasági háttérrel rendelkező gazdasága, ellentétben európai vagy regionális társaival, megengedte volna a 2000-es évekre jellemző privatizációs politika folytatását. Lengyelországban nem volt külső privatizációs kényszer, a magánosítás nem megszorításokat felváltó pénzügyi és gazdasági megoldás. Kelet-Közép-Európában a privatizációs tranzakciók leálltak vagy minimális szinten működtek, sőt Európa-szerte hasonló tendencia figyelhető meg. A recesszió óvatosságot hozott a privatizációs és gazdaságpolitikai lépéseket vont maga után. A válság hatására a piacok instabillá váltak, az árak nyomottá. Az állami vagyon nem volt a legversenyképesebb, a szerkezetátalakítási program meghirdetése talán nem a legjobb időzítéssel történt, viszont a válság okozta károk csökkentésének egyik leghatékonyabb eszközének bizonyult. Mivel az állami vagyon többségében elavult, amúgy is eladósodott portfóliója tovább növelte volna az állam eladósodásának mértékét. A szerkezetátalakítás több módon ment végbe: vagyonátadással, stratégiai vállalatok kiemelésével és megtartásával, de leginkább eladással. A 2010-es áttöréssel a büdzsébe befolyt jövedelem a válság okozta károk tompításának fontos eszközévé vált, a gazdasági nyitottság növelésének és a befektetővonzó politikának a részévé. A privatizáció 2015-ig, lassabb ütemben ugyan, de folytatódott.

A jövőt illetően: a 2015-ös őszi parlamenti választásokon nyertes Jog és Igazságosság Párt jelenleg a belpolitikai válság megoldására koncentrálna, a még folyó privatizációs program jövője pedig kérdéses.

JEGYZETEK

- ¹ Lentner Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005, 14. o.
- ² Sunita Kikeri – Matthew Perault: *Privatization Trends. A Sharp Decline but No Widespread Reversals in 2008*. View Point, The World Bank Group, Public policy for the private sector, Note nr. 322., May 2010, 2. o.
- ³ *The PB Report 2011*. Privatization Barometer. www.privatizationbarometer.net/PUB/NL/4/9/PB_Report_2011.pdf
- ⁴ Uo.
- ⁵ World Bank GDP-indikátor. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EU?display=graph>
- ⁶ Joseph Zacune: *Privatising Europe. Using the crisis to entrench neoliberalism*. TNI, Amsterdam, 2013, 5. o. www.tni.org/files/download/privatising_europe.pdf (Letöltés: 2016. június 4.)
- ⁷ Privatization Barometer – Portugália. www.privatizationbarometer.net/atlas.php?id=5&mn=PM (Letöltés: 2016. június 7.)
- ⁸ Zacune, i. m. 8. o.
- ⁹ Uo. 9. o.
- ¹⁰ U.S. Department of State report – Hollandia. www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2015/241680.htm (Letöltés: 2016. június 4.)

- ¹¹ Észtország GDP-esése a World Bank adatai alapján: 2006-ban 10,3%, majd 2007-ben 7,7%, ezt követően 2008-ban -5,4%, a válság mélyülésével pedig, 2009-ben -14,7%. Litvánia hasonló Észtországhoz, 2006-ban 7,4%, 2007-ben a GDP 11,1%-ra emelkedett, majd 2008-ban hirtelen 2,6%-ra csökken, és 2009-ben drasztikusan, -14,8%-ra zuhan. Lettország bruttó hazai termelése 2006-ban 11,9%, 2007-ben 10%, a válság berobbanásával, 2008-ban -3,6%-ra esik, és 2009-re -14,3%-ra süllyed. A 2010-as adatok pedig már 8%-ot mutatnak. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EU?page=1&display=default> (Letöltés: 2016. június 8.)
- ¹² Atoyan et al.: *25 Years of Transition. Post-communist Europe and the IMF*. IMF, 2014. www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf (Letöltés: 2016. június 5.)
- ¹³ World Bank – Lengyelország profilja: <http://data.worldbank.org/country/poland>
- ¹⁴ Roman Frydman – Andrzej Rapaczynski – John S. Earle: *The Privatization Process in Central Europe*. Central European University, Budapest – London – New York, 1993, 152. o.
- ¹⁵ Girst Noémi: *Tömeges privatizáció a visegrádi négyek privatizációs politikájában*. Politikatudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar doktori iskolájának jubileumi konferenciáján – 20 éves a doktori képzés az ELTE jogi karán. ELTE, Budapest, 2014, 71–86. o. <http://epa.oszk.hu/02600/02692/00002/pdf/> (Letöltés: 2015. szeptember 25.)
- ¹⁶ Richard J. Hunter – Leo V. Ryan: *Prospects for the Polish Economy in 1999–2000*. June 1999. www.ruf.rice.edu/~sarmatia/999/hunter.html (Letöltés: 2015. október 2.)
- ¹⁷ Soós Károly Attila: *Rendszerváltás és privatizáció. Elsődleges és másodlagos privatizáció Közép-Európában és a volt Szovjetunióban*. Corvina, Budapest, 2009, 27. o.
- ¹⁸ Frances Millard: *Politics and Society in Poland*. Routledge Studies of Societies in Transition. Routledge, London, 1999.
- ¹⁹ Marcin Sobczyk: *Polish Government Debt Yields Nearing Critical Level, Central Banker Says*. The Wall Street Journal, Feb 11, 2011.
- ²⁰ Witold Gadomski: *Balcerowicz: We can avoid the slowdown*. Obserwator finansowy.pl, 2014. www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/we-can-avoid-the-slowdown/ (Letöltés: 2015. október 1.)
- ²¹ Tomasz Mickiewicz – Maciej Baltowski: *All Roads Lead to Outside Ownership. Polish Piecemeal Privatisation*. In: International Handbook on Privatization. Eds.: David Saal, David Parker, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2003.
- ²² Piotr Kozarzewski: *Corporate Governance Formation in Poland, Kyrgyzstan, Russia, and Ukraine*. CASE Network Studies and Analyses, No. 347, 2007.
- ²³ Sárközy Tamás: *Rendszerváltás és a privatizáció joga. A tulajdonváltás joga a volt szocialista országokban*. MTA, Budapest, 1997, 27. o.
- ²⁴ Jan Cienski: *Privatisation set to slash Poland's state-owned sector*. Financial Times, 2008. www.msp.gov.pl/en/media/news/457,Privatisation-set-to-slash-Poland's-state-owned-sector.html
- ²⁵ *Privatisation Plan for the years 2008–2011*. Ministry of Treasury Republic of Poland, 2008. www.msp.gov.pl/en/privatisation/privatisation-plan/privatisation-plan-for-1/766,dok.html?poz=2&update=1 (Letöltés: 2016. március 26.)
- ²⁶ Barbara Błaszczuk – Piotr Kozarzewski: *Zmiany w polskich przedsiębiorstwach. Własność restrukturyzacja, efektywność*. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2007.
- ²⁷ Barbara Błaszczuk – Wiktor Patena: *Post-privatisation Corporate Performance in Poland. Evidence from Companies Privatized in 2008–2011*. CASE Working Paper, No. 125., 2015, 14. o.
- ²⁸ *Privatisation Plan for the years 2008–2011*, i. m.
- ²⁹ *Program prywatyzacji na lata 2008–2011*. Ministry of Treasury, 2008. www.msp.gov.pl/pl/przezsztalcenia/dokumenty-strategiczne/kierunki-i-plany-prywat/30082,dok.html?poz=2&update=1 (Letöltés: 2016. április 1.)
- ³⁰ Wiktor Patena: *Analysis of the privatization process in Poland in the years 2008–2011 – outcomes and prospects*. Financial Internet Quarterly, Vol. 10, No. 2., 2014, 57–70.
- ³¹ PGE – Polska Grupa Energetyczna: a legnagyobb áramtermeléssel foglalkozó lengyel vállalat.
- ³² Patena: Analysis of the privatization..., i. m.
- ³³ Uo.

- ³⁴ Łukasz Zalicki: *Privatization in Central and Eastern Europe*. Ernst and Young, May 13, 2013.
- ³⁵ *Podsumowanie przychodów w roku 2009*. Ministry of Treasury, 2009. <http://msp.gov.pl/pl/przezsztalce-nia/licznik-prywatyzacyjny/przychody-archiwum/8483,Podsumowanie-przychodow-w-roku-2009.html> (Letöltés: 2016. április 2.)
- ³⁶ Jacek Rostowski: *The 'Secret' of Poland's Success*. The Wall Street Journal, 2010. www.wsj.com/articles/SB10001424052748704375604575022863718985470 (Letöltés: 2015. október 1.)
- ³⁷ *Poland's financial system is stable and resilient to market turmoil*. Ministry of Treasury, 2015. <https://msp.gov.pl/en/polish-economy/economic-news/6749,Poland039s-financial-system-is-stable-and-resilient-to-market-turmoil.html> (Letöltés: 2015. október 2.)
- ³⁸ Connor Adams Sheets: *The East European Miracle: How Did Poland Avoid the Global Recession?* International Business Times, 2012. www.ibtimes.com/east-european-miracle-how-did-poland-avoid-global-recession-795799 (Letöltés: 2015. július 28.)
- ³⁹ *Mitől nőnek a lengyelek?* Portfolio, 2010. www.portfolio.hu/gazdasag/mitol_nonek_a_lengyelek.126590.html (Letöltés: 2015. október 18.)
- ⁴⁰ Stephan Faris: *How Poland Became Europe's Most Dynamic Economy*. Bloomberg, 2013. www.bloomberg.com/bw/articles/2013-11-27/how-poland-became-europes-most-dynamic-economy (Letöltés: 2015. szeptember 20.)
- ⁴¹ Błaszczyk – Patena, i. m. 15. o.
- ⁴² Maciej Bałtowski – Piotr Kozarzewski: *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki (1989–2013)*. PWE, Warszawa, 2014, 361–364. o.
- ⁴³ Błaszczyk–Patena, i. m. 6. o.
- ⁴⁴ Poland's financial system is stable and resilient..., i. m.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Susan Burnell: *Poland. International Investors Respond to Stable Economy and Privatization Opportunities*. Forbes Custom, 2010. www.forbescustom.com/EconomicDevelopmentPgs/PolandStableEconomyP1.html (Letöltés: 2015. augusztus 29.)
- Jan Cienski: *Poland: debt threshold gets a rubdown*. Financial Times, 2012. <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/07/10/poland-debt-threshold-gets-a-rubdown/> (Letöltés: 2015. október 2.)
- Roman Frydman – Andrzej Rapaczynski: *Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?* CEU University Press, Budapest, 1994, 14–15. o.
- Friedrich Hayek: *The Use of Knowledge in Society*. American Economic Review, Vol. 35, No. 4., 1945, 519–530. o.
- Richard J. Hunter – Leo V. Ryan: *The Polish Economy in 2010: A Retrospective View Looking Towards 2011*. International Journal of Humanities and Social Science, Vol. 1, No. 9., 2011, 65.
- Richard J. Hunter – Leo V. Ryan: *A Transitional Analysis of the Polish Economy: After Fifteen Years, Still a „Work in Progress”*. Global Economy Journal, Volume 5, Issue 2., 2005.
- Hartmut Lehmann: *The Polish Growth Miracle: Outcome of Persistent Reform Efforts*. IZA Policy Paper, No. 40, 2012, 9. o.
- OECD-kimutatók: <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart> (Letöltés: 2016. április 2.)
- Wictor Patena: *Sham privatization or how to have your cake and eat it too*. WSB-NLU, 2014. <http://repozytorium.wsb-nlu.edu.pl/bitstream/handle/11199/7685/Newsletter%20nr%202.pdf?sequence=1>
- Poland Government Debt to GDP*. Trading Economics. www.tradingeconomics.com/poland/government-debt-to-gdp (Letöltés: 2015. október 4.)
- Privatization Plan for the years 2008–2011*. Ministry of Treasury, 2007. www.msp.gov.pl/en/privatisation/privatisation-plan/privatisation-plan-for-1/766,dok.html?poz=2 (Letöltés: 2015. szeptember 15.)
- Privatization Plan for the years 2008–2011*. Ministry of Treasury, 2008. www.msp.gov.pl/en/privatisation/privatisation-plan/privatisation-plan-for-1/766,dok.html?poz=3 (Letöltés: 2015. szeptember 15.)

Girst Noémi – Privatizációs trendek Lengyelországban

Privatization Barometer – Poland: www.privatizationbarometer.net/

Marcin Sobczyk: *Polish Government Debt Yields Nearing Critical Level, Central Banker Says*. The Wall Street Journals, 2011.

David Stark: *Privatizációs stratégiák Közép-Kelet-Európában*. Közgazdasági Szemle, 1991/12., 1121–1142. o.

Statistics. Ownership transformation of state enterprises as of December 31, 2007. Ministry of Treasury Republic of Poland, 2007. www.msp.gov.pl/en/privatisation/statistics/2239,Ownership-transformation-of-state-enterprises.html (Letöltés: 2015. szeptember 16.)

World Bank adatai: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/EU?display=graph>