

*Miklós Somai**

EWOLUCJA INTERWENCJI PAŃSTWA W GOSPODARKE – NA PRZYKŁADZIE FRANCJI I SŁOWENII¹

(Artykuł nadesłany 27.10.2016; Zaakceptowany: 16.03.2017)

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono, w jaki sposób poziom zaangażowania państwa w gospodarkę przez bezpośredni i pośredni udział we własności przedsiębiorstw zmieniał się w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci. Podstawą opisu jest sytuacja dwóch różnych pod wieloma względami krajów członkowskich Unii Europejskiej: Francji, starego kraju kapitalistycznego, i równocześnie jednej z najstarszych europejskich demokracji, oraz Słowenii, niewielkiego kraju postkomunistycznego, jednej z najmłodszych demokracji europejskich. Niezależnie od odmiennego dziedzictwa historycznego i różnych dróg rozwojowych państwo pełni ponadprzeciętną rolę w gospodarkach obydwu tych krajów. Nawet kiedy w szczególnym momencie rozwoju rola ta zaczynała być kwestionowana i zaczęła się zmniejszać, to istniejąca w obydwu krajach tradycja i inne względy (w tym znacząca inercja strukturalna) utrzymywały ją na ponadprzeciętnym poziomie.

Słowa kluczowe: nacjonalizacja, prywatyzacja, zarządzanie aktywami, Francja, Słowenia.

Klasyfikacja JEL: L33, H8, H12, H13, G34, G38

* Instytut Gospodarki Światowej w Centrum Studiów Ekonomicznych i Regionalnych Węgierskiej Akademii Nauk; e-mail: somai.miklos@krtk.mta.hu

¹ Podstawę opracowania stanowią badania prowadzone przy wsparciu Biura Rozwoju i Innowacji Węgierskiego Funduszu Badawczego (grant nr 112069). Opracowanie przygotowane na trzecią dwustronną polsko-węgierską konferencję „Development Pattern of CEE Countries after 2007–2006 Crisis, on the Example Poland and Hungary”, 29 września 2016 r. w Warszawie.

WSTĘP

Celem artykułu jest pokazanie, w jaki sposób wymienione w tytule kraje o silnych tradycjach centralistycznych osiągnęły – znajdując się pod presją zewnętrzną i działając w warunkach nowych paradygmatów gospodarowania – stan przejrzystości w zarządzaniu swoim majątkiem państwowym, a przynajmniej zasadniczą jego częścią. Stan ten na dzisiaj nie odbiega od przeciętnego w krajach OECD. Tekst podzielony został na dwie zasadnicze części. Pierwsza, dotycząca Słowenii, składa się z kolei z dwóch sekcji; w pierwszej opisane zostały fale prywatyzacji w tym kraju oraz to, w jaki sposób druga fala prywatyzacji uczyniła Słowenię osiągnającą wcześniej doskonałe wyniki makroekonomiczne krajem tak bardzo podatnym na globalny kryzys finansowy, a w drugiej – przedstawiono wielkość i strukturę sektora publicznego w Słowenii oraz najnowsze strategie gospodarowania majątkiem państwowym. Druga część opracowania, dotycząca Francji, składa się z trzech sekcji. W pierwszej opisane są trzy fale nacjonalizacji; pokazano jak trzecia fala nacjonalizacji, zainicjowana przez prezydenta Mitteranda, musiała zostać zatrzymana ze względu na pojawienie się nowego paradygmatu neoliberalnej polityki gospodarczej. W drugiej sekcji ukazano, jak we Francji państwo utraciło „grunt pod nogami” w wyniku procesu reprivatyzacji; na koniec, w sekcji trzeciej, został przedstawiony proces wprowadzania obecnego systemu zarządzania majątkiem państwa.

1. PRZYPADEK SŁOWENII

1.1. TRZY FALE PRYWATYZACJI

Pierwsza fala prywatyzacji rozpoczęła się w końcu lat 80. XX wieku. W Słowenii funkcjonującej w ramach państwa jugosłowiańskiego przepisy prawa pozwoliły wówczas radom robotniczym sprzedawać swoje przedsiębiorstwa prywatnym nabywcom i w ogóle dopuściły stopniową transformację uspołecznionych firm w przedsiębiorstwa o własności mieszanej (Presković, Sachs, 1994, s. 210). Pojawiły się wtedy dwie koncepcje prywatyzacji, jedna – stopniowej, zdecentralizowanej i komercyjnej, odpowiadającej interesom starej elity, i druga – masowej, scentralizowanej i dystrybucyjnej, reprezentatywna dla nowej elity. Ustawa o prywatyzacji z 1992 r. stanowiła połączenie tych dwóch koncepcji. Proces prywatyzacji był stopniowy w tym znaczeniu, że rozpoczęty mógł trwać do końca lub też zatrzymać się na pewnym etapie; był zdecentralizowany w tym sensie, że samorządowe przedsiębiorstwo miało prawo rozpocząć swoją transformację własnościową w firmę prywatną, oraz dystrybucyjny w tym znaczeniu, że udziały mogły być swobodnie rozdystrybuowane między mieszkańców.

Z wyjątkiem wielkich deficytowych zakładów, które miały być skierowane do Funduszu Rozwoju i sprzedane po restrukturyzacji, przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym (huty czy przedsiębiorstwa użyteczności publicznej), które miały

być zachowane jako własność państwowa, pozostałe przedsiębiorstwa były sprzedawane zgodnie z następującym schematem: 10% przekazywano Funduszowi Emerytalnemu (KAD), następne 10% otrzymywał Fundusz Restytucji (SOD), kolejne 20% sprzedawano pracownikom (w zamian za posiadane przez nich kupony prywatyzacyjne), 20% kierowano do Funduszu Rozwoju, a o przeznaczeniu ostatnich 40% udziałów miały zdecydować prywatyzowane przedsiębiorstwa. W przypadkach małych i średnich zakładów o pracochłonnej produkcji (to znaczy w 60% przypadków) pracownicy i kierownictwo pozyskali większość własności. Druga, najbardziej popularna metoda prywatyzacji (dotycząca nieco powyżej 10% prywatyzowanych aktywów), została zastosowana w tych przypadkach, gdy menadżerowie chcieli utrzymać swój wpływ w przedsiębiorstwie. Polegała ona na połączeniu wewnętrznej dystrybucji udziałów w ramach przedsiębiorstwa ze sprzedażą udziałów poprzez aukcję, co było drogą do ukształtowania raczej rozproszonej struktury udziałowców niż strategicznych czy zinstytucjonalizowanych właścicieli (Simoneti i in., 1998, s. 95; Mencinger, 2007, s. 7–11).

Pierwsza fala masowej prywatyzacji w Słowenii charakteryzowała się ograniczonym zaangażowaniem zagranicznych i/lub strategicznych inwestorów i nastąpiła po niej mniej przejrzysta konsolidacja własności, w której głównymi graczami stali się menadżerowie, krajowe przedsiębiorstwa i (państwowe, współpaństwowe² i prywatne) fundusze (Böhm i in., 2001, s. 31–32). Omawiana fala prywatyzacji pozostała jednak prywatyzacją organiczną, ponieważ menadżerowie, którzy w czasach komunistycznych odegrali ważną rolę w przygotowaniu procesu transformacji gospodarki słoweńskiej, pozostali osobami poważnie zaangażowanymi w kierowanie przedsiębiorstwami.

Druga fala prywatyzacji została wymuszona przez nowy, centroprawicowy rząd, który powrócił do władzy po 12 latach spędzonych w opozycji. Umieścił on lojalnych sobie ludzi w zarządach i radach nadzorczych przedsiębiorstw i wykorzystał państwowe banki³ do wykupu tych przedsiębiorstw, narażając w ten spo-

² W przypadku funduszy KAD i SOD określenie „fundusz na współprywatny” odnosi się do faktu, że przychody ze sprzedaży aktywów nie były przekazywane państwu, ale były przeznaczone na pokrycie roszczeń byłych właścicieli znacjonalizowanego majątku ((SOD) i na współfinansowanie rocznych wpłat do obowiązkowego systemu emerytalnego *pay-as-you-go* (KAD) (Simoneti, 2016).

³ Zanim Słowenia została członkiem UE, jej banki doświadczyły kilku fal prywatyzacji i nacjonalizacji. Na początku okresu transformacji odsetek kredytów niespłacanych, udzielonych przez sprywatyzowane w międzyczasie banki, wynosił od 30% do 40%, co było skutkiem utraty rynków przez klientów banków, co wynikało z rozpadu Jugosławii i co zaczęto porządkować w połowie lat 90. Utworzone zostały nowe banki, będące w 100% własnością państwa – jak Nova Ljublianska Banka (NLB) i Nova Kreditna Banka Maribor (NKBM) – a ryzykowne aktywa zostały wymienione na obligacje rządowe o wartości ok. 1 mld euro. W rezultacie, w 1997 r. państwo słoweńskie kontrolowało bezpośrednio i pośrednio co najmniej 50% swojego sektora finansowego (World Bank, 1999, s. 62–64). Później, ale wciąż jeszcze przed drugą falą prywatyzacji, przeprowadzono raczej nieudane próby sprywatyzowania dwóch największych banków państwowych. Choć sprzedaż NKBM nie powiodła się, to sprzedaż NLB zakończyła się przejściowym sukcesem; w 2002 r. belgijska grupa kapitałowa KBC, upatrując w transakcji szansę wejścia na rynki byłej Jugosławii, nabyła 34% udziałów w NLB. Na skutek rozczarowania jednak do 2012 r. sprzedała cały portfel akcji (WSJ, 2012).

sób zarówno banki jak i przedsiębiorstwa na ogromne ryzyko i przegrzanie gospodarki w szczególnie wrażliwych sektorach, takich jak: budownictwo, gospodarowanie nieruchomościami czy pośrednictwo finansowe⁴.

Poza niewielką liczbą udanych, szeroko nagłaśnianych przypadków prywatyzacji, w trakcie drugiej jej fali – zmierzającej w zasadzie do konsolidacji własności i zwiększenia udziału w gospodarce inwestorów strategicznych – nie zrealizowano jej głównego celu. Chociaż liczba przedsiębiorstw będących własnością państwa przez uczestnictwo w KAD i SOD zmniejszyła się z 492 do 198 (Slovenia Government, 2008, s. 13), w istocie ryzyko związane z potencjalnym zaangażowaniem politycznym w gospodarkę się nie zmniejszyło. Do roku 2007 dwa wymienione fundusze, zaprojektowane początkowo jako inwestorzy portfelowi, zdołały uzyskać w drodze wymiany akcji kontrolę nad słoweńskimi „blue chipami”; w 10 spośród 28 najważniejszych spółek notowanych na giełdzie w Lublaniu⁵ zdobyły one co najmniej sytuację blokującej mniejszości (25% + 1 akcja z prawem głosu). W rezultacie tej dominacji właścicieli pochodzących z wewnątrz kontrolowanych przez państwo funduszy (*insiders*) druga fala prywatyzacji, podobnie jak pierwsza, nie zdołała przyciągnąć dostatecznej liczby strategicznych lub zagranicznych inwestorów, aby mogło to prowadzić do restrukturyzacji wyraźnie niedokapitalizowanych przedsiębiorstw słoweńskich (Georgieva, Riquelme, 2013, s. 7).

Zbieżność skutków opisanej wyżej prywatyzacji z pewnymi innymi zjawiskami, takimi jak W-kształtna ścieżka wzrostu głównych rynków eksportowych Słowenii, sprawił, że kryzys gospodarczy w Słowenii okazał się jednym z najgłębszych i najdłużej trwających zarówno w regionie, jak i w całej strefie Unii. Naturalną konsekwencją tego kryzysu był szybki spadek wskaźników makroekonomicznych Słowenii, co doprowadziło kraj do procedury nadmiernego deficytu już w grudniu 2009 roku. W 2013 r. zostało także uznane za nadmierne jej niezbilansowanie makroekonomiczne. Od połowy 2012 r. występowała zwiększona presja na rząd Słowenii zarówno ze strony instytucji (Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, IMF, OECD), jak i ze strony rynków finansowych na przeprowadzenie reform strukturalnych oraz na kontynuację prywatyzacji. Ostatecznie na początku maja 2013 r. w obliczu zagrożenia, że Słowenia będzie kolejnym

⁴ Banki słoweńskie przywykły do uzyskiwania tanich i łatwych kredytów na rynkach finansowych, zwłaszcza po przystąpieniu przez ten kraj w czerwcu 2004 r. do mechanizmu kursowego (ERM2). W okresie 2004–2008 stopień ekspozycji słoweńskich banków względem banków zagranicznych wzrósł niemal czterokrotnie, z 4,25 mld euro do 16,1 mld euro. Równocześnie tempo udzielania pożyczek przedsiębiorstwom rosło dwa razy szybciej niż tempo przyrostu w bankach depozytów sektora pozabankowego, stopy wzrostu kształtowały się – odpowiednio – 20% i 10% rocznie, co doprowadziło do wzrostu wskaźnika kredytów do depozytów (LTD) dla banków z mniej niż 100% (w 2004 r.) do ponad 160% (dla banków z krajów będących członkami strefy euro wahał się on przed nastaniem kryzysu finansowego wokół 22%). Szybko rosnące zadłużenie oparte na zaciąganiu kredytów za granicą doprowadziło do wzrostu podatności słoweńskiej gospodarki na szoki finansowe z zewnątrz (Bank of Slovenia, 2015, s. 14–15).

⁵ Na przykład firmy Gorenje (artykuły gospodarstwa domowego), Krka (leki), Petrol, Mercator (czołowe przedsiębiorstwo handlu detalicznego), Luka Koper (jedyne port słoweński), Aerodrom Ljubljana (główny port lotniczy), „Delo” (główna gazeta słoweńska) itd. (Mencinger, 2007, s. 27).

kandydatem do bankructwa, rząd przedstawił Komisji Europejskiej Narodowy Program Reform i Program Stabilizacji. Obydwa dokumenty zawierały listę niezbędnych działań uznanych za konieczne w celu wzmocnienia sektora finansowego i dokonania postępu w prywatyzacji. Rząd i parlament włączyły do nich pośpiesznie decyzję o sprzedaży 15 państwowych jednostek (SOE), wśród których znalazł się NKBM, drugi największy bank Słowenii i narodowa firma telekomunikacyjna. W odpowiedzi na te ustępstwa Słowenia uzyskała dwuletnie (to znaczy do końca 2015 r.) przedłużenie terminu sprowadzenia ogólnego deficytu poniżej 3% PKB oraz wsparcie konsolidacji fiskalnej przez szerokie reformy strukturalne (Council of the EU, 2013, s. 12–13).

Trzecia fala prywatyzacji rozpoczęła się od nacjonalizacji największych banków słoweńskich. W grudniu 2013 r. rząd zdecydował o wprowadzeniu środków nadzwyczajnych wobec pięciu banków krajowych (w tym trzech największych: NLB, NKBM i Abanka), dokapitalizowaniu ich kwotą 3,2 mld euro oraz przeniesieniu większości obsługiwanych przez nie kredytów zagrożonych do tzw. banku złych długów (BAMC)⁶. Podjęto też zobowiązanie wobec Komisji Europejskiej, że banki otrzymujące pomoc publiczną zostaną sprywatyzowane⁷. Partnerzy koalicyjni doszli do porozumienia w sprawie zasad funkcjonowania wiodącej instytucji - Słoweńskiego Holdingu Państwowego (Slovenian Sovereign Holding, SSH); zasady te – na mocy odpowiedniego aktu prawnego (ZSDH-1⁸) – weszły w życie w kwietniu 2014 r. i otworzyły drogę do skoncentrowanego zarządzania majątkiem państwowym i kontrolowanej, stopniowej jego prywatyzacji. Co do prywatyzacji 15 SOE, proces ten był realizowany zgodnie z planem. W połowie sierpnia 2016 r. na stronie internetowej Slovenian Sovereign Holding podano, że dwie trzecie przedsiębiorstw przeznaczonych na sprzedaż (m.in. Adria Airways, Aerodrom Ljubljana i Elan) zostały sprzedane, przy czym żadna z tych spółek nie została sprzedana krajowym nabywcom⁹.

⁶ Bank of Slovenia, 2014 (s. 35, tabela 6.4); pod koniec 2014 r. BAMC otrzymał należności o wartości ok. 5 mld euro (wartość netto: 1,7 mld euro) od czterech banków państwowych (NLB, NKBM, Abanka oraz Banka Celje) oraz od dwóch mniejszych banków krajowych (Probanka i Factor Banka) będących w stanie likwidacji. Ze względu na to, iż dwie trzecie tych należności nie było regulowane, celem BAMC stało się uzyskanie zabezpieczenia długów (European Commission, 2015, s. 21).

⁷ W kwietniu 2016 r. NKBM został sprzedany amerykańskiemu funduszowi kapitałowemu Apollo Management (80%) oraz EBRD (20%) za kwotę 250 mln euro (The Slovenia Times, 2016).

⁸ SSH, na mocy ustawy ZSDH-1, jest głównym zarządzającym (ale nie właścicielem) całego majątku będącego bezpośrednią lub pośrednią własnością państwa, którym zawiaduje w imieniu i na rachunek Republiki Słowenii. Przewiduje się, że inne fundusze państwowe (wraz z zarządzanymi przez nie aktywami) będą stopniowo wchłaniane przez SSH. Wyjątek stanowi KAD, który pozostał w strukturach holdingu podmiotem niezależnym (ZSDH-1, 2014, s. 24).

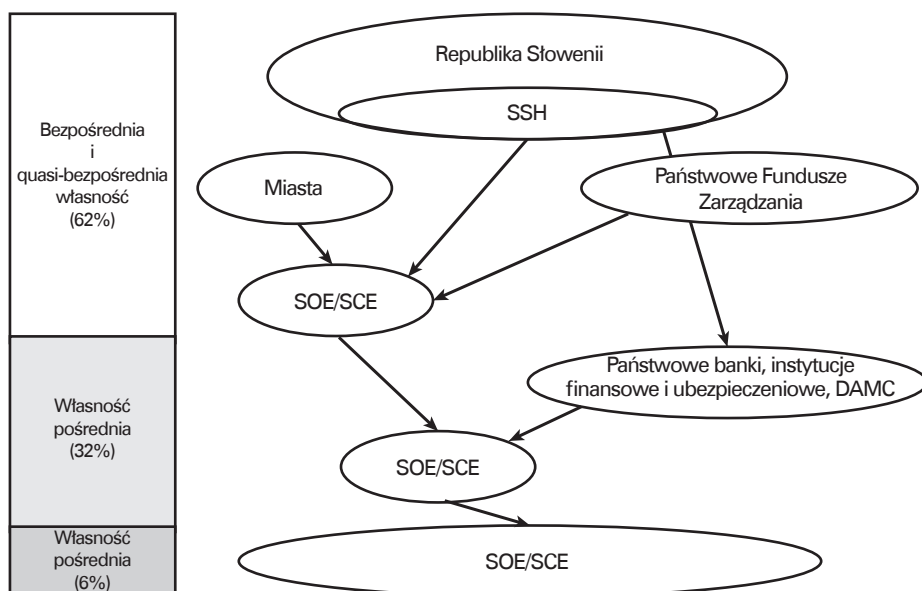
⁹ Największy planowany akt prywatyzacji, a mianowicie prywatyzacja Telekom Slovenije, do tej pory się nie powiódł, gdyż Cinven, jedyny oferent, wycofał się z zakupu spółki. Powodem takiej decyzji według zarządzającego państwowym majątkiem SSH były następujące czynniki: nieprzyjazne dla inwestorów otoczenie regulacyjne w Słowenii, zmiany przepisów UE w sprawie roamingu, trudne warunki na rynkach finansowych oraz, przede wszystkim, wysoce niepewne otoczenie biznesowe, złożone otoczenie polityczne oraz niechęć opinii publicznej wobec prowadzenia przez państwo polityki wyprzedaży majątku (SSH, 2015).

1.2. STRATEGIA PAŃSTWA WOBEC SEKTORA PUBLICZNEGO, JEGO WIELKOŚĆ STRUKTURA

Nie jest łatwo ocenić roli państwa w gospodarce Słowenii ze względu na niestanne jej zmiany. Stosunkowo pewne jest to, że przymusowe regulowanie zobowiązań oraz bankructwa, będące pokłosiem kryzysu, zmusiły banki do wymiany akcji za długi i stąd udział kapitału własnego SOE w całkowitym kapitale własnym sektora przedsiębiorstw w Słowenii wzrósł z 16,4% w 2008 r. do 23,2% w 2012 r. oraz do 30,0%, wliczając w to SCE (spółki kapitałowe z udziałem skarbu państwa) – udział, którego wartość miała wzrosnąć jeszcze bardziej po wspomnianym już wcześniej ratowaniu banków w 2013 r. i 2014 roku. Z przytoczonych wyżej danych wynika, że Słowenia plasuje się na najwyższym miejscu wśród krajów OECD, jeśli chodzi o własnościowe angażowanie się państwa w gospodarkę (Government of Slovenia, 2015, s. 17).

Na koniec 2014 r. 642 firmy SOE/SCE¹⁰, reprezentujące około 1% ogólnej liczby firm, były powiązane z państwem złożoną, krzyżową strukturą własności (rys. 1). Jeśli wyłączy się z tego zbioru banki, przedsiębiorstwa świadczące usługi finansowe, ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa będące w stanie upadłości i nowo

Rysunek 1. Sieć własności państwowej w Słowenii



Uwaga: w %, na podstawie wartości księgowej aktywów.

Źródło: European Commission, 2015, s. 23–24.

¹⁰ Pojęcie jednostka państwowa znaczy, że 50% + 1 akcja z prawem głosu jest własnością państwa; jednostka kontrolowana przez państwo oznacza, że własnością państwa pozostaje co najmniej 25% + 1 akcja.

powstałe w 2014 r., pozostałe 561 NFC (korporacji niefinansowych) odpowiadało za 24,8% wartości sprzedaży netto, 34,2% aktywów, 41,8% wartości kapitału akcyjnego i 18,8% zatrudnienia w gospodarce Słowenii. Jeśli chodzi o tworzenie wartości dodanej w podziale na sektory gospodarki, zaangażowanie państwa zaznaczyło się wyjątkowo mocno (powyżej 50%) w: transporcie, energetyce, usługach publicznych, usługach pocztowych i ICT, turystyce, przemyśle chemicznym i farmaceutycznym, a także w niektórych branżach produkcji i napraw. Państwo było również największym wierzycielem przedsiębiorstw, a to ze względu na udział we własności sektora finansowego oraz kontrolę nad 88% aktywów emerytalnych i 60% wszystkich zobowiązań ubezpieczeniowych (European Commission, 2015, s. 24–25).

Końcowym etapem procesu wymuszania na osłabionej przez kryzys Słowenii dostosowania do norm OECD dotyczących zaangażowania państwa w gospodarce było przyjęcie w lipcu 2015 r. Strategii Zarządzania Majątkiem Państwowym, która dostarczyła podstaw prawnych i instytucjonalnych, umożliwiających wycofywanie się państwa z udziału we własności przedsiębiorstw. Wypełniła ona także istniejącą lukę. Wprawdzie ustawa ZSDH-1 tworzyła klasyfikację trzech kategorii majątku państwa (strategiczny, ważny i portfelowy), pominięto przypisanie przedsiębiorstw do tych kategorii i określenie wymagań efektywnościowych (jak rentowność kapitału własnego lub aktywów, marży EBITDA, wskaźnika NPL czy kombinowanych wskaźników) wobec poszczególnych przedsiębiorstw (Government of Slovenia, 2015, s. 51). W strategii nadano 24 przedsiębiorstwom znaczenie strategicznych (tj. z zachowaniem większościowego udziału państwa), gdyż odpowiadają one za funkcjonowanie ważnych gałęzi infrastruktury czy też naturalnych monopolii, 21 przedsiębiorstw uznano za ważne (z zachowaniem przez państwo pakietu kontrolnego), gdyż mają one szczególne znaczenie z punktu widzenia szeroko rozumianego rozwoju gospodarczego Słowenii oraz odgrywają ważną rolę we włączaniu przedsiębiorstw do łańcuchów dostaw oraz internacjonalizacji gospodarki; 46 przedsiębiorstw uznano za majątek portfelowy (tj. służących jedynie celom gospodarczym). W „Strategii” znalazł się dodatkowy zakaz koncentracji własności, który dotyczył pięciu spółek (m.in. NLB, Petrol i Krka), zabraniający prywatnym osobom przejmować udziały w ilości przekraczającej udział państwa w danej spółce (IMAD, 2016, s. 49).

Wracając do kwestii wycofywania się państwa z udziału we własności przedsiębiorstw, odbywa się ono trzema kanałami: poprzez sprzedaż aktywów przejmowanych przez SSH i BAMC oraz sprzedaż udziałów kapitałowych w podmiotach pośrednio należących do państwa, zwłaszcza w zadłużonych spółkach objętych postępowaniem upadłościowym, aby w ten sposób zaspokajać roszczenia wierzycieli.

2. PRZYPADK FRANCJI

O Francji już w XV wieku mówiono, że jest scentralizowanym państwem. Centralizacja zasobów gospodarczych stała się jeszcze bardziej widoczna w okre-

sie Wielkiego stulecia (tzn. w latach 1589–1715, za rządów od Henryka IV do Ludwika XIV) wraz z pojawieniem się absolutyzmu i Colbertyzmu¹¹. Od tamtych czasów Francuzi są wierni tradycji faworyzowania wielkiego rządu i szeroko szczytą się swoim sektorem publicznym. Jest charakterystyczne, że gdy uczestnicy Wielkiej Rewolucji Francuskiej byli doprowadzeni do rozpacz i wściekłości przez nałożenie trudnych do zniesienia podatków (nałożonych zwłaszcza na chłopów), za problemy gospodarcze obwiniali nie państwo, ale arystokrację i duchowieństwo¹².

2.1. TRZY FALE NACJONALIZACJI

W XX w. bezpośredni interwencjonizm gospodarczy państwa nasilał się w latach następujących po wielkich wstrząsach gospodarczych i/lub społecznych. Już w okresie po I wojnie światowej zaczęto tworzyć przedsiębiorstwa o własności mieszanej przeznaczone do realizacji projektów hydroenergetycznych, a także „komercyjnych i przemysłowych jednostek publicznych”, które miały prowadzić niezależne porty, takie jak Le Havre, Strasbourg czy Bordeaux. Jednak pierwsza duża fala nacjonalizacji w XX w. była związana z przejściem władzy przez Front Ludowy (1936–1938).

Za nacjonalizacją stały trzy główne przyczyny. Po pierwsze, wiele przedsiębiorstw w okresie kryzysu zwróciło się o pomoc publiczną i/lub pożyczkę i ją uzyskało. Gdy później firmy nie były w stanie jej spłacać, rząd dokonał zamiany długu na akcje pożyczkobiorców, doprowadziło to do utworzenia spółek mieszanych, jak chociażby Air France czy SNCF. Po drugie, międzynarodowe napięcie towarzyszące latom 30. XX wieku skłoniło Front Ludowy do upaństwowienia istniejących przedsiębiorstw przemysłu zbrojeniowego i utworzenia nowych (np. trzech fabryk samolotów). Po trzecie, nauki wyciągnięte z kryzysu skłoniły administrację do zajęcia bardziej aktywnej roli w procesie kierowania gospodarką narodową (Chevallier, 1979, s. 19), m.in. utworzenie państwowej Komisji Zbożowej czy demokratyzacja Banku Francji¹³).

Wielkie zniszczenia w wyniku II wojny światowej spowodowały konieczność rozszerzenia roli państwa w gospodarce. Można wyróżnić dwie przyczyny i dwa uzasadnienia tego procesu, polityczne i ekonomiczne. Pierwsze było powiązane z potrzebą ukarania przedsiębiorców kolaborujących z nazistami – było to żąda-

¹¹ Utworzone przez Colberta królewskie manufaktury można traktować jako pierwsze przedsiębiorstwa państwowe (Chevallier, 1979, s. 16).

¹² „Połączenie u Francuzów tego rodzaju odczuć z wieloletnim poczuciem poszanowania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych umożliwia kontynuację szeroko zakrojonego zaangażowania państwa w gospodarkę”. (Meisel, 2014, s. 82).

¹³ Demokratyzacja oznaczała, że każdy akcjonariusz miał prawo uczestniczyć w walnym zgromadzeniu Banku Francji i każdy mógł oddać tylko jeden głos, niezależnie od ilości posiadanych akcji. (Banque de France, online) Przed reformą 200 największych akcjonariuszy (noszących przydomek „200 rodzin”) sprawowało faktycznie władzę zarówno nad Bankiem Francji, jak i krajem (Brugvin, 2009).

nie sformułowane w programie ruchu oporu¹⁴ w 1943 r. – i zaowocowało nacjonalizacją takich firm, jak: Renault, Havas czy Gnome-Rhône. Drugie uzasadnienie, ekonomiczne, było związane z ogromnym zadaniem odbudowy: kraj miał być ponownie postawiony na nogi, odbudowany i zmodernizowany (zwłaszcza jego struktury sieciowe, takie jak: sieć kolejowa, drogowa, energetyczna i rurociągi). Przejęcie dużych banków i firm ubezpieczeniowych przez państwo uzasadniła pilna potrzeba skierowania oszczędności na wielkie inwestycje podejmowane przez znacjonalizowane przedsiębiorstwa (Chabanas, Vergeau, 1996, s. 1). Po tej fali nacjonalizacji liczba zatrudnionych w sektorze publicznym wzrosła do ponad 1,1 mln, co w tamtym czasie stanowiło 9,9% wszystkich osób otrzymujących wynagrodzenie. Choć liczba pracowników sektora publicznego pozostała do roku 1980 na poziomie ok. 1,0–1,1 mln, ich udział w całkowitej liczbie zatrudnionych spadł do zaledwie 6,0%¹⁵.

Trzecia fala nacjonalizacji miała miejsce w okresie przedłużającego się kryzysu gospodarczego w drugiej połowie lat 70. (stagflacja i masowe bezrobocie), wywołanego przez gwałtowny wzrost cen ropy i znaczące zmiany w stosunkach pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się. Mówiąc o skali kryzysu we Francji, należy zauważyć, że latach 1978–1985. zniknęła ok. jedna trzecia miejsc pracy w przemyśle (Cohen, 2007, s. 20). I znowu ujawniły się ideologiczne i ekonomiczne przyczyny nacjonalizacji. Przyczyna ideologiczna przybrała postać 100% przejścia wszystkich firm mających podlegać nacjonalizacji, zamiast przejścia 51% ich aktywów, jak proponowali Rocard i Delors. Miało to doprowadzić do pozbawienia wielkich dynastii (pozostałych członków „200 rodzin”) władzy gospodarczej, a także pozbycia się z Francji niektórych firm zagranicznych¹⁶. Jeśli chodzi o przyczyny ekonomiczne, trudna (a w niektórych przypadkach tragiczna) sytuacja wszystkich pięciu dużych grup przedsiębiorstw wytypowanych do nacjonalizacji sprawiła, że wymienione niżej firmy same wnioskowały o ingerencję państwa: CGE (przedsiębiorstwa przemysłu elektronicznego, atomowego, telekomunikacyjnego, zbrojeniowego i producenci sprzętu kolejowego), Pechiney–Ugine–Kuhlmann (przemysł aluminiowy, elektrometalurgiczny, chemiczny), Thomson–Brandt (produkcja AGD, ICT), Rhône-Poulenc (przemysł chemiczny i farmaceutyczny), Saint-Gobain (materiały budowlane i inne surowce) (Cohen, 1993, s. 794).

Na mocy ustawy nacjonalizacyjnej z 11 lutego 1982 r. państwo przejęło 100% akcji pięciu wspomnianych wyżej głównych grup przemysłowych, 39 zarejestrowanych banków i dwie spółki finansowe (Suez i Paribas). W przypadku trzech innych głównych banków (BNP, Crédit Lyonnais, Société Générale) ich pośrednia własność państwa została przekształcona we własność bezpośrednią

¹⁴ Ujmując słowami programu: „Wielki i zmonopolizowany majątek gospodarki, to znaczne źródła energii, bogactwa ukryte w ziemi, jak również wielkie banki i zakłady ubezpieczeniowe powinny powrócić do narodu” (Andrieu i in., 2009).

¹⁵ Tamże, s. 1–3.

¹⁶ Na przykład podmioty z ITT, mające rzekomo brać udział we wspieranym przez CIA *zamachu stanu* przeciw rządowi Salvadora Allende w Chile 11 września 1973 r. (Cohen, 1993, s. 793).

(Légifrance (online/a), Article 12). Co więcej, w czasie kryzysu przemysłu stalowego państwo przejęło, poprzez zamianę długu na akcje, co najmniej kontrolę nad dwoma gigantami tego przemysłu (Usinor i Sacilor), jak również niektórych innych firm z branży high-tech – mianowicie Matry (urządzenia transportowe, telekom, obronność), CII-Honeywell-Bull (ICT, przemysł atomowy, obronność) i ITT France (Vessilier, 1983, s. 466–467). Skutkiem trzeciej fali nacjonalizacji liczba firm publicznych wzrosła do 3000, wytwarzały one 23% PKB Francji, a liczba zatrudnionych w sektorze publicznym wzrosła do 2,3 mln osób, stanowiąc ponad 10% ogółu płacobiorców (INSEE, 2016; Bizaguet, 1983, s. 460).

Koszty poniesione w związku z programem nacjonalizacji z 1982 r. – z jednej strony, związane z ratowaniem firm, którym groziła upadłość, z drugiej koszty stymulowania popytu typu keynesowskiego, a obiecanego przez socjalistów w okresie przededekcyjnym w 1982 r., pozostającego w całkowitej sprzeczności z powiewami neoliberalizmu, deregulacji i powściągliwości fiskalnej ogarniającymi głównych partnerów gospodarczych Francji – doprowadziły Francję w ciągu niecałych dwóch lat do poważnego naruszenia równowagi makroekonomicznej i zmusiły rząd do zwrotu w polityce makroekonomicznej o 180 stopni:

- nacjonalizowanie zostało wstrzymane,
- w miejsce ratowania firm zagrożonych upadłością postawiono je przed Sądem Gospodarczym,
- polityka kreowania popytu ustąpiła polityce oszczędności opartej na nowych priorytetach niskiej inflacji, niskiego deficytu i zachowywania równowagi w stosunkach gospodarczych z zagranicą.

Ten zwrot w polityce ekonomicznej – potwierdzony bankructwem i upadkiem konglomeratu Creuset-Loire, giganta przemysłu maszynowego, zatrudniającego 14 tys. wykwalifikowanych pracowników, pierwszego, który miał być pozostawiony sam sobie przez rząd francuski od zakończenia II wojny światowej – głęboko naruszył przekonanie, że jest możliwe postępowanie typu socjalistycznego w warunkach kryzysu przemysłowego, prowadzenie lewicowej polityki gospodarczej, a nawet czy może w ogóle istnieć coś takiego jak lewicowa polityka gospodarcza (Cohen, 1993, s. 797–798).

2.2. OKRESY (RE)PRYWATYZACJI

Trzy lata po wspomnianym zwrocie francuska prawica przystąpiła do realizacji ambitnego programu prywatyzacji, programu ambitnego w dwóch wymiarach: skali i ambicji. W wymiarze skali: jako że według projektu dotyczyła ona 66 firm zatrudniających około 900 tysięcy pracowników i reprezentujących jedną czwartą wartości kapitalizacji paryskiej giełdy; firmy te obejmowały nie tylko spółki przejęte przez poprzedni rząd socjalistyczny, ale również wiele innych, znacjonalizowanych po II wojnie światowej w ramach szerokiego konsensu narodowego. Drugi wymiar, ambicji, wyrażał się w dążeniu do stworzenia systemu gospodarczego opartego na całkowicie nowych podstawach (to znaczy na wspieraniu idei party-

cypacji we własności gospodarki milionów niewielkich udziałowców, idei tak drogiej swego czasu prezydentowi De Gaulle'owi (Bauer, 1988, s. 49–50).

Powyższe ambicje zrealizowano jednak tylko częściowo. Proces prywatyzacji był długotrwały i potwierdził swoje znaczenie co do zakresu dopiero po pewnym czasie (tab. 1). Z różnych powodów nie udało się jednak stworzyć podstaw kapitalizmu ludowego. Po pierwsze, banki nie były zainteresowane upowszechnianiem planowanego typu bezpośredniego udziału społeczeństwa we własności, preferowały raczej zaspokajanie potrzeb niewielkich inwestorów za pośrednictwem przedsiębiorstw SICAV (tj. przedsiębiorstw o zmiennym kapitale, przypominających otwarte fundusze inwestycyjne w USA), co było zarówno dla banków, jak i pojedynczych inwestorów metodą oszczędzania znacznie tańszą i prostszą niż

Tabela 1. Długotrwała prywatyzacja we Francji

Kto?	Kiedy?	Co?	Jak?	Ludzie
Rząd prawicowy	1986–1988	1200 przedsiębiorstw – banki/firmy ubezpieczeniowe (np. SG, Paribas, Suez, CCF), przemysł (np. Saint-Gobain, CGE, Matra), inne (Havas, TF1) Usinor-Sacilor, Charbonnages de France	prywatyzacja reorganizacja	350 000 110 000
Rząd lewicowy	1988–1993	Elf Aquitaine, Rhône-Poulenc, Crédit local de France Renault, PTT (podział na La Poste i France Télécom)	spadek udziału państwa zmiana statusu	
Rząd prawicowy	1993–1997	w 1993 r.: 180 firm (BNP, Rhône-Poulenc), w 1994 r.: 356 firm (Elf Aquitaine, UAP), w 1995 r.: 180 (Seita, Usinor/Sacilor, Péchiney)	prywatyzacja prywatyzacja prywatyzacja	88 000 72 000 77 000
Rząd lewicowy	1997–2002	Thomson Multimedia, CNP Assurances, Air France, France Télécom CIC, GAN, Crédit Lyonnais, Banque Hervet	otwarcie na publiczną sprzedaż prywatyzacja	
Rząd prawicowy	2002–2006	France Télécom, Air France, Motorways EDF, GDF	prywatyzacja; zmiana statusu wraz z prywatyzacją	

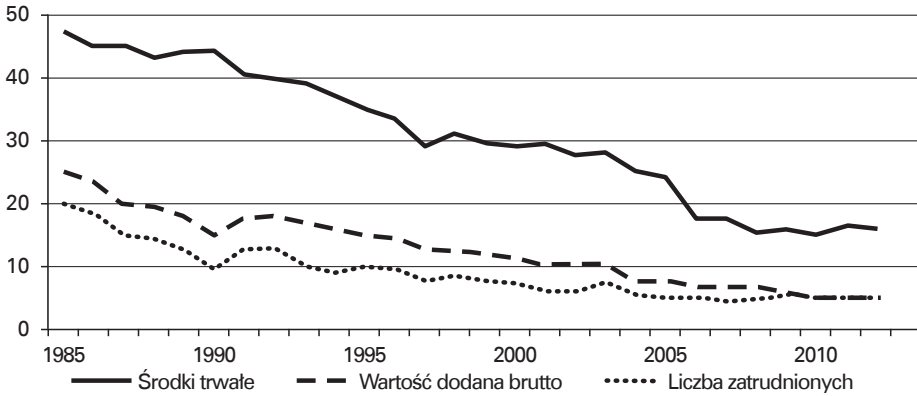
Źródła: Chabanas, Vergeau, 1996, s. 3; "Vie Publique" 2013 (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/evolution-du-perimetre-du-secteur-public-entreprises.html>).

bezpośredni udział we własności firm. Zostanie współwłaścicielem sprywatyzowanych przedsiębiorstw było atrakcyjne tylko tymczasowo, ponieważ akcje można było nabyć z dyskontem od 5% do 30% w stosunku do ceny rynkowej, co przy wystarczająco szybkiej odsprzedaży gwarantowało niezły zysk. Po drugie, odsłoniło to prawdziwą twarz prywatyzacji, jako że nic nie zrobiono, co dawałoby drobnym akcjonariuszom poczucie jakiegokolwiek realnej reprezentacji we władzach spółek, Pomijając nawet systematyczne przekraczanie limitów subskrypcji akcji, niewielcy udziałowcy nie mieli możliwości wywierania żadnego realnego wpływu na działalność prywatyzowanych firm. Wpłynęło to na cały proces prywatyzacji.

Rynek nie odegrał znaczącej roli ani jako realizator, ani jako regulator prywatyzacji. Również liczba niewielkich akcjonariuszy nie powiększyła się znacząco. Rząd (za pośrednictwem ministra finansów) mógł przy prywatyzacji nie tylko swobodnie decydować o strukturze właścicielskiej przedsiębiorstw, ale również mógł wyznaczać skład ich zarządów. Spośród całego pakietu akcji 10% było rezerwowane dla pracowników przedsiębiorstw, 15% dla cudzoziemców, 50% dla ogółu społeczeństwa, a 25% dla „trwałego jądra”, składającego się z mniej-więcej 10 większych udziałowców, tzw. inwestorów instytucjonalnych, z których każdy mógł zostać właścicielem od 0,5% do 5% kapitału (Bauer, 1988, s. 53). Aczkolwiek, w celu uniknięcia oskarżeń o korupcję, minister finansów, przygotowując skład „jądra trwałego”, wypróbowywał różne konfiguracje istniejących dużych inwestorów, menedżerowie najwyższego szczebla i członkowie zarządów w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach byli wybierani niemal wyłącznie wśród osób z kręgów francuskich pravicowych polityków, ich przyjaciół i członków rodzin. Ludzie ci reprezentują tzw. francuski establishment, są absolwentami ENA lub Polytechnique, najbardziej prestiżowych, elitarnych szkół wyższych, znają się od szkoły średniej, dysponują doświadczeniem w pracy dla francuskich organów państwowych (należą do administracyjnych lub technicznych *grandscorps*). Prywatyzacja przeprowadzona w ten sposób, że duże francuskie przedsiębiorstwa wykupywały wzajemnie swoje udziały kapitałowe, doprowadziła do wytworzenia się złożonej pokrzyżowanej sieci własnościowej, która przez sam fakt swojego istnienia wykluczała możliwości wrogiego przejęcia. Tradycja wspólnych korzeni edukacyjnych oraz pokrzyżowanej własności (*cross-ownership*) pozwala na skuteczną koordynację działań i wysoki poziom ochrony interesów biznesowych i politycznych (Harbula, 2007, s. 5).

W efekcie procesu prywatyzacyjnego, realizowanego w kilku etapach aż do czasu wybuchu globalnego kryzysu, waga przedsiębiorstw o własności państwowej zmniejszyła się we francuskiej gospodarce o kilka rzędów wielkości. Od 1985 r. ich udział w kapitale trwałym zmniejszył się do jednej trzeciej, udział w zatrudnieniu ogółem spadł do jednej czwartej, a udział w tworzeniu globalnej wartości dodanej zmniejszył się do jednej piątej. Według RECME – rejestru przedsiębiorstw o własności państwowej prowadzonego przez INSEE – na koniec 2014 r. we Francji działały 1632 przedsiębiorstwa nadzorowane przez państwo, zatrudniały one 795 tys. pracowników; z tego 85% działało w transporcie, energetyce i nauce. Przychody francuskiego skarbu państwa z prywatyzacji w okresie 1986–2005 sięgnęły 82 mld euro.

Rysunek 2. Zmiana roli państwa jako właściciela we francuskiej gospodarce (w %)



Źródło: INSEE (http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=T15F154).

2.3. OKRES ZARZĄDZANIA MAJĄTKIEM

We Francji nie można globalnego kryzysu finansowego z 2008 r. traktować jako okresu przełomowego dla roli państwa w gospodarce¹⁷. Nie doszło bowiem ani do załamania, ani do zmiany panującego paradygmatu. Proces prywatyzacji uległ spowolnieniu na długo przez kryzysem i rok 2004, gdy doszło do utworzenia APE¹⁸, rządowej agencji ds. zarządzania majątkiem, był ważniejszy dla funkcjonowania największych przedsiębiorstw państwowych niż 2008 rok.

Agencja APE, utworzona we wrześniu 2004 r., podporządkowana dekretem francuskiemu Skarbowi Państwa, a obecnie podlegająca dwóm ministerstwom: finansów i gospodarki, inwestuje w charakterze doradzającego inwestora w kapitał zakładowy spółek o znaczeniu strategicznym (tj. spółek korzystających z naturalnego lub ekonomicznego monopolu, a także spółek działających w obszarze bezpieczeństwa, obrony i przemysłu atomowego) w celu wzmocnienia ich struktury kapitałowej oraz pobudzenia rozwoju. Zyski generowane przez APE są reinwestowane w ramach zarządzania majątkiem lub są wykorzystywane do zmniejszenia długu publicznego. Agencji APE postawiono cztery główne cele: utrzymywanie odpowiedniego poziomu kontroli nad spółkami strategicznymi; zabezpieczenie istnienia silnych podmiotów, zdolnych zaspokoić podstawowe potrzeby Francji;

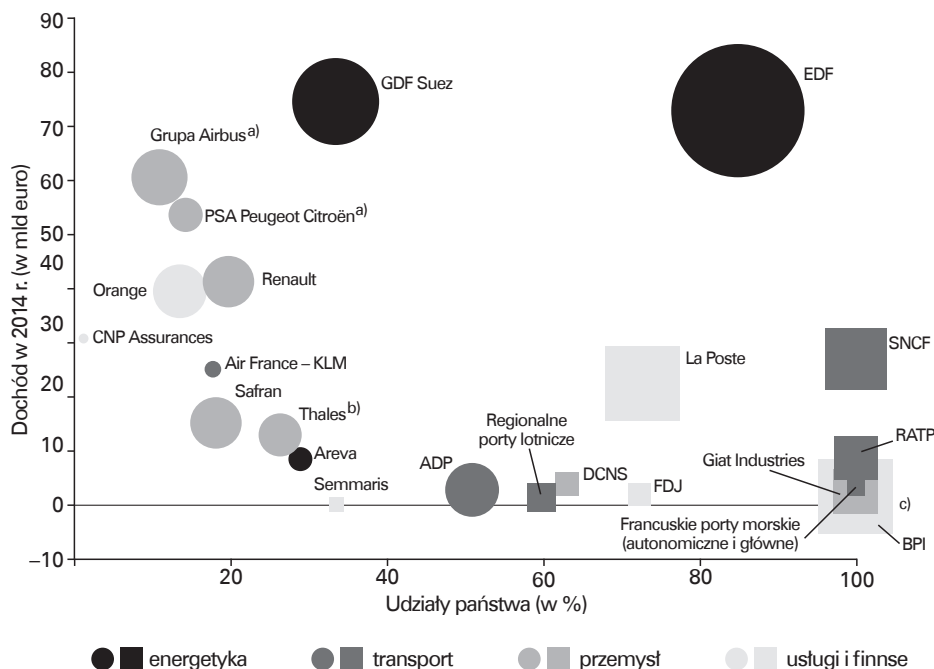
¹⁷ Nie jest dziełem przypadku, iż kwota wsparcia państwowego dla instytucji finansowych największych gospodarek UE (tj. D, GB, F, I, E, NL) w kontekście kryzysu finansowego i gospodarczego w latach 2008–2014 była, pod względem udziału w PKB, najniższa właśnie we Francji. (DG-Competition, online) Wspomniane powyżej wspólne dziedzictwo „kulturowe” (tzn. sieć elit) w kierownictwach banków stanowiło ochronę przed ekspozycją na nadmiernie ryzykowne transakcje, lub przynajmniej na oddziaływanie tych transakcji proporcjonalne w stosunku do ich wielkości.

¹⁸ Agence des participations de l'État (APE).

pomaganie w konsolidacji i działalności sektorów stymulujących wzrost gospodarczy; oferowanie doraźnej pomocy finansowej przedsiębiorstwom, których bankructwo mogłoby doprowadzić do powstania ryzyka systemowego (APE (online)).

APE, agencja zatrudniająca nieco ponad 50 pracowników, zarządza portfelem o wartości 110 mld euro (w tym kapitałem o wartości 83,1 mld euro należącym do przedsiębiorstw notowanych na giełdzie). 77 spółek wchodzących w skład portfela osiągnęło tylko w roku 2014 obroty wartości 143 mld euro i zatrudniało blisko 1,8 mln ludzi. W tym samym roku APE wpłaciła do budżetu państwa dywidendę w kwocie 4,1 mld euro. Portfel APE mieści w sobie udziały pośrednie i bezpośrednie, jest bardzo zróżnicowany pod względem udziału państwa w poszczególnych spółkach i sektorach (choć dominują w nim branże: lotniczo-kosmiczna, energetyczna, transport, bankowa oraz audio-wizualna) – rysunek 3.

Rysunek 3. Główne udziały państwa w przedsiębiorstwach francuskich – portfel APE



Uwaga: koła – spółki notowane na giełdzie (rozmiar koła jest proporcjonalny do wartości rynkowej udziału państwa); kwadraty – spółki nienotowane na giełdzie (rozmiar kwadratu jest proporcjonalny do wartości udziału państwa w kapitale własnym spółki).

^{a)} Udziały w Airbus (11%) i PSA (14%) są w posiadaniu holdingu Sogepa.

^{b)} 27% udziałów w Thales jest w posiadaniu TSA. Sogepa i TSA to holdingi będące w 100% własnością państwa.

^{c)} Główne spółki będące całkowitą własnością państwa, generujące przychód od 15 mln do 3 mld euro: La Monnaie de Paris, Imprimerie Nationale, LFB, France Medias Monde, France Télévisions, Radio France.

Źródło: APE (2015, s. 30).

Należy dodać, że w licznych raportach i opracowaniach poprzedzających powołanie APE wyrażano sugestię, że państwo powinno stworzyć skuteczne i przejrzyste zasady dla przedsiębiorstw swojego portfela pozwalające im prawidłowo się rozwijać. Większość zgłaszanych propozycji – np. oddzielenie funkcji właścicielskich od pozostałych funkcji państwa, kontraktowanie usług publicznych i przekształcanie w ich koncesje, oddzielenie działalności komercyjnej od świadczenia usług publicznych oraz otwarcie kapitału przedsiębiorstw państwowych dla inwestowania przez prywatnych inwestorów – została wzięta pod uwagę i wprowadzona w życie przez rząd¹⁹. Pojawiają się jednak sygnały, zwłaszcza od momentu przyjęcia w 2014 r. specjalnej ustawy, wskazujące na to, że (socjalistyczny) rząd (u władzy od 2012 r.) próbuje utrzymać, a nawet zwiększyć swój wpływ na niektóre przedsiębiorstwa państwowe. Tak zwana „Ustawa mająca na celu odzyskanie realnej gospodarki” utrudnia (spowalniając proces i podnosząc jego koszty) zamykanie francuskich fabryk i zwalnianie pracowników w firmach zatrudniających ponad 1000 osób (Légifrance, online/b).

UWAGI KOŃCOWE

W Słowenii pierwsza fala prywatyzacji była naznaczona piętnem społeczno-ekonomicznego dziedzictwa poprzedniego reżimu komunistycznego, a stare elity miały w niej prominentny udział. Zapewniło to pewną ciągłość i przyniosło zrównoważony rozwój makroekonomiczny. Problemy pojawiły się podczas drugiej fali prywatyzacji, gdy nowa elita polityczna próbowała połączyć władzę polityczną z ekonomiczną przez zdobywanie wiodących pozycji i przejmowanie na własność przedsiębiorstw państwowych, działając w oparciu o kredyty wysokiego ryzyka udzielane przez państwowe banki (obsadzone lojalnymi przyjacielami partii). Ten „podbój” przyszedł w najgorszym momencie i odegrał kluczową rolę w słoweńskiej gospodarce, przeżywającej od momentu wybuchu kryzysu globalnego najgłębsze załamanie spośród wszystkich krajów strefy euro. Przedłużająca się recesja w kształcie litery „W”, w połączeniu z polityczną niestabilnością, doprowadziła do coraz silniejszych nacisków ze strony spekulacyjnych rynków finansowych oraz instytucji międzynarodowych (w tym europejskich) na rzecz odsprzedaży przez rząd Słowenii największych państwowych banków i zainicjowania trzeciej fali prywatyzacji.

We Francji zaangażowanie państwa w biznes ma długą tradycję zakorzenioną w specyficznej, francuskiej koncepcji służby publicznej, na jakość której składa się nieustanne poszukiwanie zbiorowych, ogólnonarodowych korzyści, takich jak np. spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna. W XX wieku przeprowadzono trzy fale nacjonalizacji, częściowo z powodów ideologicznych (wśród których mieścił się francuski woluntaryzm przemysłowy), a częściowo ze względu na brak

¹⁹ Na przykład do 2013 r. dwie trzecie przedsiębiorstw znajdujących się w państwowym portfelu zostało przekształcone w spółki akcyjne (APE, 2015, s. 28).

prywatnego kapitału (który wystąpił zarówno po Wielkim Kryzysie jak i po II wojnie światowej. Trzecia fala nacjonalizacji zderzyła się jednak ze światowymi realiami upowszechniania się nowego neoliberalnego paradygmatu, który nie tylko spowodował zwrot w wizji francuskiego kapitalizmu państwowego wśród politycznej lewicy, ale także wywołał długookresowy proces reprivatyzacji. Proces ten, po wybuchu globalnego kryzysu został, jeśli nie całkiem odwrócony, to co najmniej poważnie spowolniony. W rezultacie ingerencja państwa w gospodarkę stanowi wciąż dominującą cechę francuskiej polityki.

WNIOSKI

Dawniejsze i nowsze zmiany roli państwa w gospodarce zarówno we Francji jak i w Słowenii wskazują na to, że kraje Unii Europejskiej, niezależnie od tego czy duże czy małe, czy starzy członkowie czy nowi, nie mogą w dłuższym okresie ignorować swego ekonomicznego środowiska i muszą dostosowywać się do polityki gospodarczej prowadzonej przez swoich głównych partnerów. Taka jest prawda, nawet jeśli jest również prawdą, że kraje z etatystycznymi tradycjami są skłonne uciekać się raczej do etatystycznych niż rynkowych rozwiązań, szczególnie wobec wrażliwych sektorów: przykładowo, spowolnić prywatyzację firmy telekomunikacyjnej (w Słowenii) czy „odzyskać” realną gospodarkę (w przypadku Francji).

BIBLIOGRAFIA

- Andrieu C. i in. (2014), *Le programme du Conseil national de la Résistance en perspective*, “Histoire@ Politique”, 24 (Le dossier – <http://www.histoire-politique.fr/index.php?numero=24&rub=dossier&item=225> – data dostępu: : 08.02.2016).
- APE (online): *Lignes directrices de l'État actionnaire* (http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Textes_de_reference/Lignes_directrices_de_l'Etat_actionnaire_-_17_03_2014.pdf – data dostępu: 15.05.2016).
- APE (2015), *The Government as Shareholder – Energy, Industries, Services and Finance, Transport* – [http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Rapport_APE\(1\).pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Rapport_APE(1).pdf) (data dostępu: 09.05.2016).
- Bank of Slovenia (2014), *Financial Stability Review, May 2014* (<http://www.bsi.si/iskalniki/reports.asp?MapaId=784> – data dostępu: 8.10.2015).
- Bank of Slovenia (2015), *Report of the Bank of Slovenia on causes of the capital shortfalls of banks and the role of the Bank of Slovenia as the banking regulator (March 2015)*, (<http://www.bsi.si/en/publications.asp?MapaId=70> – data dostępu: 12.03.2016).
- Banque de France (online), *Loitendant à modifier et à compléter les Lois et statuts qui régissent la Banque de France. Histoire, Les grandes dates 1920–1960* (https://www.banque-france.fr/uploads/tx_bdfgrandesdates/statuts-lois_08.pdf#page=207 – data dostępu: 26.02.2016).

- Bauer M. (1988), *The politics of state-directed privatisation: The case of France, 1986–88*, “West European Politics”, 11.04.1988, s. 49–60.
- Bizaguet A. (1983), *L'importance des entreprises publiques dans l'économie française et européenne après les nationalisations de 1982*, “Revue Economique”, 34/3, s. 434–465.
- Böhm A., Damijan J.P., Majcen B., Rojec M., Simoneti M. (2001), *Secondary privatization in Slovenia: Evolution of ownership structure and company performance following mass privatization*, “CASE Network Reports”, 46.
- Brugvin T. (2009), *La domination des banquiers au cœur des états* (https://scholar.google.hu/scholar?q=LA+DOMINATION+DES+BANQUIERS+AU+C%C5%92UR+DES+ETATS++&hl=hu&as_sdt=0%2C5&as_ylo=2009&as_yhi=2009 – data dostępu: 03.04.2016).
- Chabanas N., Vergeau E. (1996), *Nationalisations et privatizations depuis 50 ans*, “Insee Premiere”, 440, Avril.
- Chevallier F. (1979), *Les entreprises publiques en France – La documentation française*, “Notes et Études Documentaries”, Nos. 4507–4508, 9 Mars.
- Cohen E. (1993), *Représentation de l'adversaire et politique économique: nationalisation, politique industrielle et Acte unique européen*, “Revue Française de Science Politique”, 5, s. 788–806.
- Cohen E. (2007), *Le CIRI ou l'ingénierie sociale du déclin industriel*, Actes du Colloque du Creusot 2007 (<http://www.elie-cohen.eu/IMG/pdf/Creusot3.pdf> – data dostępu: 02.03.2016).
- Commission (2015), *Macroeconomic imbalances, Country Report – Slovenia 2015*, “Occasional Papers” 224, June (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2015/pdf/ocp224_en.pdf – data dostępu: 10.08.2016).
- Council of the EU (2013), *Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Slovenia* (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-07_council/2013-06-21_si_126-7_council_en.pdf – data dostępu: 10.03.2016).
- Georgieva S., Riquelme D.M. (2013), *Slovenia: State-owned and state-controlled enterprises*, “ECFIN Country Focus”, European Commission, 10/3, June.
- Government of Slovenia (2015), *Ordinance on State Assets Management Strategy (OdSUKND)* – (http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2015/State_Assets_Management_Strategy.pdf – data dostępu: 08.11.2015).
- Harbula P. (2007), *The ownership structure, governance and performance of French companies*, “Hitelintézeteti szemle” VI. évf. 5. szám, s. 429–452.
- IMAD (2016), *Development Report 2016* (http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2016/APoR_2016.pdf – data dostępu: 21.08.2016).
- INSEE (2016a), *Emploi total par sexe* (<http://www.insee.fr/fr/themes/series-longues.asp?indicateur=emploi-total-sexe> – data dostępu: 06.03.2016).
- Légifrance (online/a), *Loi n° 82-155 du 11 février 1982 de nationalisation*. – <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000503960>
- Légifrance (online/b), *LOI n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économieréelle* (Law aiming at recapturing the real economy) – <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028811102&categorieLien=id> (data dostępu: 01.06.2016).

- Meisel Ch. (2014), *The role of state history on current European Union economic policies*, „Towson University Journal of International Affairs”, XLVII/1 (s. 78–97).
- Mencinger, J. (2007), *Privatization Experiences in Slovenia*, „Annals of Public and Cooperative Economics”, 67(3), s. 415–428, March, DOI: 10.1111/j.1467-8292.1996.tb01913.x (http://www.pf.uni-lj.si/media/mencinger_e_privatization.pdf – data dostępu: 14.03.2016).
- Ministry of Finance – Banka Slovenije (2013), *Bank of Slovenia and Slovenian government announce results of stress tests*, Press Release, 12 December 2013.
- Pevcin P. (2014), *Austerity and cutback management in the public sector: a case study for Slovenia*, „Administrative Culture”, 15.01.2014, s. 80–99 (<http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/viewFile/111/92> – data dostępu: 18.07.2016).
- Pleskovič B., Sachs J.D. (1994), *Political independence and economic reform in Slovenia*, w: *The Transition in Eastern Europe*, Volume 1 (s. 191–220), University of Chicago Press.
- Reichart A. (2011), *L'économie française soumise à la contrainte extérieure (1981–1985)*. Communication – Séminaire des doctorants de la Mission historique de la Banque de France, Mai 2011 (https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/histoire/mission_historique/l-economie-francaise-soumise-a-la-contrainte-exterieure-Alexandre-Reichart.pdf – data dostępu: 09.03.2016).
- Simoneti M. (2016). *Consultation via email*, 16 June 2016.
- Simoneti M., Rojec M., Rems M. (1998), *Slovenia Enterprise Sector: Restructuring and EU Accession* – Presentation at a NATO Colloquium, 17–19 June, Ljubljana (<http://www.nato.int/docu/colloq/1998/10-simoneti.pdf> – data dostępu: 03.06.2016).
- SSH (2015), Slovenian Sovereign Holding, *Telekom: The sale process for the sale of Telekom Slovenije has come to a close*. SSH 4.8.2015 (<http://www.sdh.si/en-us/Novica/1052> – data dostępu: 16.08.2016).
- The Slovenia Times (2016), *Apollo and EBRD reportedly transfer funds for acquisition of NKBM*, „The Slovenia Times”, Business, 20 April (<http://www.sloveniatimes.com/apollo-and-ebrd-reportedly-transfer-funds-for-acquisition-of-nkbn> – data dostępu: 12.08.2016).
- WSJ (2012), „The Wall Street Journal”, *KBC Sells Its Stake in Slovenia's NLB* (<http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324669104578206793947429894> – data dostępu: 15.03.2016).
- Vessilier E. (1983), *Aspects financiers des nationalisations*, „Revue Économique”, 34/3, s. 466-495.
- Vie Publique (2013), *L'évolution du périmètre du secteur public d'entreprises*, „Vie Publique”, Découverte des institutions, le 19.08.2013 (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/evolution-du-perimetre-du-secteur-public-entreprises.html> – data dostępu: 02.02.2016).
- World Bank (1999), *Slovenia, Economic Transformation and EU Accession*, Volume II: Main Report, WB Country Study (<http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/03/441878/slovenia-economic-transformation-eu-accession-vol-2-2-main-report> – data dostępu: 14.03.2016).
- ZSDH-1 (2014), *Slovenian Sovereign Holding Act* (http://www.zdruzenje-ns.si/db/doc/upl/ssha_1.pdf – data dostępu: 18.09.2015).

CHANGING STATE INTERFERENCE IN THE ECONOMY: THE CASE OF FRANCE AND SLOVENIA

ABSTRACT

This paper provides an overview of the changing role of the state in the economies of two countries where this role has been high at least since the World War 2. The analysis is limited to changing patterns in ownership of enterprises. Waves of nationalizations and privatizations, together with the causes and motives behind them, are presented, and so is the way these two countries of different cultural and historical background have by now reached the stage of transparent public assets management.

Keywords: nationalization, privatization, state asset management, France, Slovenia.

JEL Classification: L33, H8, H12, H13, G34, G38