

*Miklós Szanyi**

UPAŃSTWOWIENIE I WZRATAJĄCA INTERWENCJA PAŃSTWA ZAGROŻENIEM DLA INSTYTUCJI RYNKOWYCH¹

(Artykuł nadeŝtany: 27.10.2016 r.; Zaakceptowany: 16.03.2017 r.)

STRESZCZENIE

Głównym celem artykułu jest wyjaśnienie nieoczekiwanych zmian w procesie transformacji niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW), począwszy od drugiej połowy pierwszej dekady XXI wieku. Szczególną uwagę zwrócono na zmiany postępowania rządów wobec własności publicznej. Choć podejście etatystyczne w dziedzinie polityki gospodarczej poszczególnych państw nabrało rozpędu podczas i w następstwie kryzysu w latach 2008–2009, to nie przełożyło się ono na radykalną reorientację w sferze podstawowych uwarunkowań gospodarczych, jak np. struktury własnościowe. Rządy w niektórych krajach EŚiW jednak coraz częściej eksperymentują także w tej dziedzinie, co skutkuje istotnym wzrostem ingerencji państwa w gospodarkę. Proces prywatyzacji został

* Instytut Gospodarki Światowej, Centrum Badań Gospodarczych i Regionalnych, Węgierska Akademia Nauk; e-mail: szanyi.miklos@krtk.mta.hu

¹ Artykuł ten powstał w INE PAN w wyniku wspólnego polsko-węgierskiego projektu *Development pattern of CE countries after 2007–2009 crisis, on the example of Poland and Hungary*, realizowanego w latach 2014–2016 w ramach umowy o współpracy Polskiej i Węgierskiej Akademii Nauk przez Instytut Nauk Ekonomicznych PAN oraz Instytut Gospodarki Światowej WAN. Autor korzystał ze wsparcia Krajowego Centrum Badań, Rozwoju i Innowacyjności (Grant nr 112069). Obszerniejszą, anglojęzyczną wersję tego artykułu opublikowano w „Acta Oeconomica” (2016, 66/1, s. 33–55) pt. *The Reversal of the Privatization Logic in Central European Transition Economies*.

zatrzymany, a w wielu przypadkach sprywatyzowany wcześniej majątek został ponownie znacjonalizowany. Rządy zwiększyły swój wpływ na struktury zarządcze w przedsiębiorstwach o mieszanej formie własności. Główna część artykułu ma na celu lepsze zrozumienie zmian w zakresie polityki własnościowej państwa. Chodzi także o zwrócenie uwagi na ryzyko odwrócenia logiki prywatyzacji. Rosnąca rola państwa jako dysponenta własności może dziś prowadzić do eskalacji negatywnych konsekwencji politycznych i ekonomicznych, przypominających te sprzed lat 90. ubiegłego wieku, kiedy jako lekarstwo zaproponowano prywatyzację. Takie działania mogą prowadzić do ograniczenia konkurencyjności, otwarcia furtki dla „pogoni za rentą” na szczeblu politycznym i osobistym, a także osłabienia funkcjonowania instytucji rynkowych.

Słowa kluczowe: Europa Środkowa i Wschodnia, prywatyzacja, majątek publiczny, kapitalizm kumoterski, pogoń za rentą, odmiany kapitalizmu.

Klasyfikacja JEL: D72, H82, P16, P31

WPROWADZENIE

Ważny nurt badań porównawczych dotyczących rozwoju gospodarczego krajów Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW) odnajdujemy w literaturze na temat odmian kapitalizmu (VoC – *Varieties of Capitalism*), zapoczątkowanej publikacją: Hall, Soskice (2001). Niektórzy autorzy tego nurtu (Bohle, Greskovits, 2007; Lane, 2007; EC, 2008; Rodrigues, 2009) zwracają szczególną uwagę na zróżnicowanie cech charakterystycznych gospodarek transformacji i próbują wypracować różne modele dla krajów EŚiW. Inni (Lane, 2007; Csaba, 2007; Szanyi, 2012) koncentrują się na identyfikacji cech wspólnych i podobieństw, i utrzymują, że choć między krajami Europy Środkowej i Wschodniej różnice były niewielkie, to między krajami Europy Środkowej i regionu poradzieckiego były one znaczne.

Zasadniczym minusem analiz gospodarek regionu Europy Środkowej i Wschodniej jest to, że nie dostarczają one pozytywnego opisu modelu funkcjonującego w tych krajach. Toteż ważną pozycją jest praca Nölke, Vlieghart (2009), której autorzy podjęli się próby konceptualizacji modelu gospodarczego krajów EŚiW. Przeprowadzili oni analizę udziału bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w kształtowaniu struktur gospodarki rynkowej w krajach Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Węgry, Polska i Słowacja). Zaobserwowali oni, że wysoki udział międzynarodowych korporacji w produkcji i obrotach handlowych wspomnianych gospodarek miał istotny wpływ na rozwój niektórych innych podsystemów gospodarczych i społecznych, co z kolei miało negatywne przełożenie na krajowe systemy innowacji i edukacji, gdyż początkowo nie było potrzeby poprawy jakości tych systemów. Ponadto polityki krajowe były poddawane silnym naciskom, gdyż ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw międzynarodowych pozbawiły rządy narzędzi finansowych, a także dlatego, że ich działanie było w dużej mierze niezależne od polityki krajowej. Nölke, Vlieghart (2009) określili swój model

mianem DME – *dependent market economy*, czyli zależnej gospodarki rynkowej. Model DME był krytykowany za ograniczony zakres analizy i za brak kompleksowego podejścia do czynników warunkujących kształtowanie krajowych systemów (Szanyi, 2012). Niemniej jednak model DME stanowił pierwszy przyczynek do opracowania jednego z głównych elementów systemowych modelu gospodarczego krajów EŚiW.

We wcześniejszym opracowaniu (zob. Szanyi, 2012) wyszczególniłem wiele czynników, poza bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, które ukształtowały instytucje i wpłynęły na wyniki ekonomiczne krajów EŚiW. Najważniejszym z nich było państwo. W niniejszym artykule chciałbym przyczynić się do rozwinięcia modelu DME za pomocą analizy jednego z ważnych aspektów polityki państwa, tj. bezpośredniej interwencji gospodarczej z wykorzystaniem przedsiębiorstw publicznych. Doniosłość tego problemu jest widoczna w kontekście podejmowania rozmaitych środków polityki etatystycznej przez Węgry, a także działań niektórych innych państw z obszaru EŚiW. Działania te są zorientowane na zmianę zdominowanego przez bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) *status quo* i zwiększenie wpływu państwa. Najbardziej radykalne środki mają na celu przywrócenie bezpośredniej interwencji gospodarczej rządu za pomocą przedsiębiorstw państwowych (SOEs), które dotąd nie zostały sprywatyzowane.

Własność państwowa i własność publiczna to pojęcia znane w każdej dojrzałej gospodarce rynkowej. Korektę zawodności rynku można przeprowadzić najłatwiej za pomocą publicznego świadczenia niektórych usług.

Prywatyzacja w gospodarkach transformacyjnych była wszędzie traktowana jako kluczowy element procesu przemian. Silne zaangażowanie władz politycznych w procesy prywatyzacji wraz z mocnym oddziaływaniem na przebieg transformacji myśli neoliberalnej poskutkowało wysokim priorytetem zarówno tempa jak i zakresu prywatyzacji w polityce gospodarczej krajów EŚiW, niezależnie od istniejących rozwiązań technicznych (systemy bonów, wykup przez insiderów lub sprzedaż). Nie jest zaskakujące, że według raportów o transformacji EBOR² z końca lat 90. za ponad dwie trzecie przyrostu PKB we wszystkich krajach EŚiW odpowiadał sektor prywatny – i to niezależnie od znacznych różnic w polityce prywatyzacyjnej. Dlatego fakt, iż ta tendencja wzrostowa została zatrzymana, a w przypadku Węgier nawet odwrócona, jest wyjątkowo godny uwagi.

W artykule przedstawię argumenty za tym, że zmiany w polityce gospodarczej po kryzysie, w tym także ostre jej zwroty, były inicjowane coraz częściej w celu realizacji indywidualnego interesu partii politycznych, oraz że tego typu praktyki były możliwe do osiągnięcia dzięki osłabieniu ważnych mechanizmów kontrolnych. Międzynarodowe instytucje doradcze utraciły swój wpływ, ponieważ fundamenty głównego ekonomicznego nurtu myślowego zostały w dużej mierze zdyskredytowane przez kryzys. Kryzys uderzył też w związki zawodowe i inne grupy społeczne, które musiały podporządkować się polityce prowadzonej przez rząd. Ostatnim, lecz nie mniej istotnym czynnikiem było to, że kontrola przestrzegania

² Transition Index EBRD jest opracowywany corocznie.

zasad unijnych w nowych państwach członkowskich UE uległa osłabieniu w dużej mierze dlatego, że odwrócono od nich uwagę na rzecz kryzysu w strefie euro i gospodarek obszaru śródziemnomorskiego. W takich przypadkach, gdy legitymizacja rządów nie jest oparta na ideologicznie podbudowanych i zweryfikowanych zasadach, prowadzona polityka może stać się ofiarą interesów prywatnych i grupowych (partyjnych)³. Niniejszy artykuł ma na celu pokazanie, że taka „pragmatyczna” polityka gospodarcza, ze względu na swój arbitralny charakter, znacząco podważa znaczenie instytucji gospodarki rynkowej. Brak lub osłabienie normatywnych instrumentów polityki gospodarczej zagraża praworządności.

1. KOMBINACJA PRYWATYZACJI I ZARZĄDZANIA MAJĄTKIEM PAŃSTWA W KRAJACH TRANSFORMACJI (EŚIW)

Własność państwowa w dojrzałych gospodarkach rynkowych jest zazwyczaj określana jako narzędzie korygowania zawodności w funkcjonowaniu rynku, a prowadzona w tym zakresie debata dotyczy głównie optymalnej wielkości i efektywności sektora państwowego. W przypadku gospodarek transformacji majątek państwowy jest zwykle traktowany jako część systemu gospodarczego poprzedniego ustroju politycznego, którą to część należy zredukować w celu wygospodarowania miejsca dla instytucji i podmiotów nowego systemu gospodarki rynkowej. Dlatego własność państwa jest traktowana w sposób złożony, obejmujący nie tylko aspekty biznesowe, czy zwykle problemy radzenia sobie z zawodnościami rynku, ale także generalne aspekty zmian systemowych. Jak wiele lat temu stwierdzili R. Frydman i A. Rapaczynski (1994), prywatyzacja z politycznego punktu widzenia była istotną kwestią, ponieważ mogła się przyczynić do utraty ekonomicznej władzy przez elity poprzedniego systemu politycznego. Ten wpływ na zmiany systemowe wraz z ówczesną dominującą teorią neoliberalną wywarły duży nacisk na politycznych decydentów, by sprywatyzowali tak wiele i tak szybko, jak to było możliwe. Oczekiwania instytucji międzynarodowych były regularnie artykułowane i wspierane tak opiniotwórczymi środkami, jak chociażby Indeks Transformacji EBOR.

Prywatyzacja była traktowana nie tylko jako ważny element polityki, ale także jako narzędzie restrukturyzacji gospodarczej. W tych okolicznościach na znaczeniu zyskały dwa główne aspekty. Jednym z nich była poprawa efektywności przedsiębiorstw (odziedziczone przedsiębiorstwa państwowe cierpiały na poważne słabości). Wkład prywatyzacji w poprawę funkcjonowania przedsiębiorstw był poruszany w literaturze głównie przez zwolenników podejścia gradualistycznego

³ Rzecz jasna zarówno interesy partyjne, jak i indywidualne we współczesnym społeczeństwie zawsze odgrywają jakąś rolę. Według Drahočoupila (2008), środkowoeuropejskie gospodarki transformacji z lat 90. charakteryzowały się pojawieniem się nowych elit politycznych – sektora usług „compradorów”, który skutecznie wspomagał ekspansję przedsiębiorstw międzynarodowych w regionie. Reżim gospodarczy oparty na neoliberalnej myśli ekonomicznej służył więc m.in. do realizacji określonych interesów prywatnych i partyjnych.

(Kornai, Roland, Portes, Aghion i inni). Innym aspektem było wsparcie w budowaniu instytucji, które dotyczyło wzmocnienia rynków kapitałowych i włączenia różnych warstw społecznych jako nowych właścicieli majątku produkcyjnego. Dążenie do poprawy efektywności przedsiębiorstw nadawało ton procesowi prywatyzacji na Węgrzech, w Polsce stawiano przede wszystkim na rozwój rynku kapitałowego oraz utrzymanie konsensusu społecznego, a czeski system bonów prywatyzacyjnych miał pomóc w wykrystalizowaniu się warstw społecznych i nowej burżuazji. Na tle różnych polityk prywatyzacyjnych zaobserwowano nasiloną aktywność różnych grup interesu, które chciały mieć wpływ na rodzaj prowadzonej przez rząd polityki tak, aby jej charakter był dla nich preferencyjny.

Argumenty za poprawą efektywności przedsiębiorstw wzbogaciły powszechnie stosowane, uproszczone neoliberalne kanony stanowiące o supremacji własności prywatnej. M. Boycko, A. Shleifer i R. Vishny (1996) stwierdzili, że własność prywatna prowadzi do sytuacji, w której wzrastają koszty wymuszania decyzji dyktowanych względami politycznymi, niezgodnych z biznesowym punktem widzenia. W związku z powyższym, prywatyzacja przyczyniła się do zmniejszenia wpływów politycznych, dając w zamian efektywniejsze funkcjonowanie przedsiębiorstw. Na przedsiębiorstwa państwowe, w przeciwieństwie do prywatnych, można było łatwiej wpłynąć i nakłonić je do realizacji celów politycznych, jak np. nadmierne zatrudnienie. W innym nurcie literatury wskazuje się na ważny wpływ własności prywatnej na pomniejszenie zestawu narzędzi rządowych, pozwalających podejmować arbitralne decyzje w kwestiach polityki gospodarczej, które mogą osłabić efektywność instytucji rynkowych. A. Rapaczynski (1996, s. 93) stwierdził też, że z punktu widzenia egzekwowania prawa własności największe zagrożenie może pochodzić z nadmiernie rozrośniętej własności państwowej. Państwo mogłoby przez dłuższy okres powstrzymać się od przejmowania własności (nacionalizacji) oraz zwiększania udziału własności państwowej. Takie podejście mogłoby przekonać graczy rynkowych o tym, że państwo przestrzega prawa do własności prywatnej. Nadmierny i ciągły wzrost majątku państwowego oznacza, że państwo nie respektuje własności prywatnej i toruje sobie drogę do bezpośredniej interwencji w gospodarce.

Złożona rola prywatyzacji w procesie transformacji spotęgowała siłę oddziaływania poszczególnych metod, a także zadecydowała o wynikach rozwoju gospodarczego krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Dwie i pół dekady przekształceń własnościowych przyczyniły się do zbudowania klimatu biznesowego i inwestycyjnego oraz do wypracowania standardowej polityki rządowej. Na przykład na Węgrzech mieliśmy do czynienia z dwoma ważnymi komponentami systemowymi: własnością spółek zagranicznych, zintegrowaną z międzynarodowymi łańcuchami wartości, oraz zjawiskiem kapitalizmu kumoterskiego (*crony capitalism*) wśród lokalnych polityków i udziałowców, co tworzyło dwa bieguny gospodarczego dualizmu, przy czym rządy na przemian prowadziły politykę faworyzującą któryś z dwóch biegunów. Działalność firm zagranicznych pozostawała zwykle pod wpływem pośrednich instrumentów prawnych (podatki, warunki licencyjne itp.), które były często sprzeczne z zasadą równego traktowania i doprowa-

działy do faworyzowania lub karania przedsiębiorstw. Lokalny biznes był zazwyczaj traktowany nieformalnie, co przyczyniało się do rozpowszechnienia zjawiska kapitalizmu kumoterskiego.

W moim rozumieniu, pojęcie kapitalizmu kumoterskiego oznacza niekontrolowaną prawnie (lub źle kontrolowaną) interakcję między systemem politycznym a środowiskiem biznesowym, która funkcjonuje wbrew zasadom swobody przedsiębiorczości i uczciwej konkurencji. Decydenci polityczni i wpływowi ludzie biznesu współpracują ze sobą na rzecz stworzenia preferencyjnych warunków do prowadzenia „przyjaznego biznesu” w zamian za wsparcie materialne dla partii politycznych, polityków czy kampanii wyborczych. Tęgo rodzaju współpraca nie jest zjawiskiem nieznanym w rozwiniętych gospodarkach, aczkolwiek bardziej rozwinięte środowisko instytucjonalne oraz silne społeczeństwo obywatelskie mogą ograniczyć szkodliwy wpływ kumoterstwa na instytucje gospodarki rynkowej. Jeśli wsparcie finansowe partii politycznych jest przejrzyste, a lobbing interesów biznesu jest zinstytucjonalizowany, to kapitalizm kumoterski może być kontrolowany przez społeczeństwo. Nie oznacza to oczywiście, że rynki są wolne od lobbowania marginalnych interesów. W przypadku gdy lobbing nie jest przejrzysty i nie ma nad nim kontroli, może dojść do bardzo wysokich strat społecznych, a nawet nielegalnych transakcji. Zasadnicza różnica między większością dojrzałych gospodarek rynkowych a większością gospodarek transformacji zawiera się w jakości instytucjonalnej i społecznej kontroli nad współpracą państwa ze środowiskiem biznesowym. Niedostateczna kontrola w krajach o gospodarce przejściowej prowadzi do pogorszenia klimatu inwestycyjnego i biznesowego, co jest widoczne w postaci niskiego poziomu notowań w rankingach konkurencyjności i wysokich kosztach finansowania.

Interakcja między systemem politycznym i środowiskiem biznesowym w regionie EŚiW była analizowana przez wielu badaczy. Dobrze znane publikacje D. Starka (1996), D. Starka i L. Bruszt (1998) oraz G.A. McDermotta (2002) zwróciły uwagę na to, że budowana w krajach EŚiW struktura właścicielska była burzona przez kumoterstwo i protekcyjizm, dając początek nowym klanom/grupom interesu. Grupy te miały w swoich szeregach również przedstawicieli sfery politycznej. W artykułach z lat 90. ubiegłego wieku wyrażano obawy o powrót władzy ekonomicznej w ręce tzw. nomenklatury. Dodatkowy wkład do literatury na ten temat wnosi książka R. Schoenmana (2014). W pracy tej rozróżnia się gospodarkę obszaru EŚiW w zależności od rodzaju i siły interakcji między systemem politycznym a środowiskiem biznesowym. Intensywność i podstawowe wartości tej relacji zostały określone na podstawie poziomu niepewności systemu politycznego i środowiska biznesowego (zmiany polityczne, otoczenie regulacyjne, polityka makroekonomiczna itp.) oraz struktury sieci powiązań gospodarczych. Rola sieci jest szczególnie silna w społeczeństwach o słabym zapleczu instytucjonalnym. Prowadzi to do sytuacji, w której to sieci, a nie instytucje, stanowią najważniejsze kanały reprezentacji interesów. Sieci biznesowe mają skłonność do ustanawiania powiązań politycznych w przypadku, gdy ma miejsce konkurencja polityczna, a politycy i partie potrzebują wsparcia (finansowego), co

przekłada się na osiągnięcie wzajemnych korzyści. Proces ten jest przyspieszany w atmosferze niepewności politycznej i gospodarczej.

2. PIĘTNO PATRIOTYZMU GOSPODARCZEGO W KONTEKŚCIE PRZEMIAN WŁASNOŚCIOWYCH

Na Węgrzech lewicowy rząd Gordona Bajnai oświadczył, że proces prywatyzacji został ukończony w 2008 r. (Hungarian Government, 2009), choć rozmiar własności państwowej był jeszcze całkiem pokaźny. Komunikat ten można było zrozumieć także jako oświadczenie aprobujące potencjalną nacjonalizację. I rzeczywiście do 2010 r. miały miejsce sporadyczne przypadki upaństwowienia, a po przejściu władzy przez partię Orbána skala nacjonalizacji się poszerzyła. Pod względem wielkości aktywów majątek objęty renacjonalizacją po 2010 r. był znacznie mniejszy od majątku sprywatyzowanego po 1990 r. (Mihályi, 2015). Niemniej jednak zwrot w kierunku własności państwowej ma daleko idące skutki. Znaczenie tej kwestii nie zmalało od lat 90., gdy problem struktury własnościowej był bardzo popularny. A. Rapaczynski (1996) wyjaśnia złożoną rolę państwa w egzekwowaniu praw własności, w tym sporadyczne potrzeby przeprowadzenia nacjonalizacji. Jego zdaniem, stabilność systemu prawa własności najlepiej gwarantuje historyczna deklaracja o powstrzymaniu się państwa od nadmiernych regulacji prowadzących do redystrybucji oraz od naruszania praw własności.

Z listy przypadków renacjonalizacji (Mihályi 2015, s. 17) wynika, że w latach 2010–2014 upaństwowieniem objęto 209 przedsiębiorstw, a łączna wartość transakcji wyniosła nieco ponad 1573 mld forintów (ok. 5 mld euro). Kwota ta obejmowała transakcje dotyczące wykupu majątku od poprzednich właścicieli, podwyższenia kapitału zakładowego oraz inne zobowiązania. Kwoty wydatków państwa na nacjonalizację są – jak się wydaje – bardzo wysokie, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że węgierskie rządy doprowadziły do nagromadzenia długu publicznego powyżej kryteriów z Maastricht już przed kryzysem z lat 2008–2009. Jednakże, jak twierdzi Mihályi (2015), transakcje te nie wpłynęły na wzrost zadłużenia państwa brutto, ponieważ skutkowały one wyłącznie dokonaniem prostej zmiany w strukturze aktywów, dotyczącej zamiany papierów wartościowych na aktywa o większej płynności. Z listy dokonanych transakcji wynika, że zdecydowana większość zobowiązań finansowych dotyczyła energetyki i sektora bankowego (1366 mld forintów).

Wśród motywów renacjonalizacji można dostrzec różne cele polityczne. Pierwszą rzucającą się w oczy transakcją była przeprowadzona na przełomie lat 2010–2011 nacjonalizacja drugiego filaru systemu emerytalnego. Oficjalnym usprawiedliwieniem tego przedsięwzięcia było zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzonym w rękach prywatnych funduszów składkom emerytalnym, które nie przynosiły oczekiwanych zwrotów („inwestowano w papiery wartościowe obciążone wysokim ryzykiem”). Posiadacze prywatnych kont emerytalnych zostali zmuszeni do wycofania się i przeniesienia swoich oszczędności do państwowego systemu emerytal-

nego, pod groźbą utraty praw do emerytury w filarze państwowym w przypadku pozostania w ramach kapitałowego systemu emerytalnego. Rząd umożliwił opcję „rezygnacji” z przeniesienia środków, ale oznaczało to, że ci, którzy chcieli pozostawić swoje emerytury w funduszach prywatnych, musieli pogodzić się z pozbawieniem zabezpieczenia emerytalnego w pierwszym filarze. Ostatecznie 2,8 mln posiadaczy kont odprowadziło swoje oszczędności z powrotem do państwowego systemu emerytalnego. Ich przybliżona wartość wyniosła około 3000 mld forintów (10 mld euro), co stanowiło równowartość 10% PKB. Większość obserwatorów uważa, że ta „nieobowiązkowa” nacjonalizacja prywatnych funduszy emerytalnych miała na celu wykorzystanie uzyskanych aktywów do redukcji zadłużenia (do którego nagromadzenia przyczynił się częściowo system ubezpieczeń społecznych).

Pod szyldem ograniczenia kosztów usług użyteczności publicznej przeprowadzono znaczącą liczbę transakcji nacjonalizacyjnych oraz wprowadzono towarzyszące zmiany regulacyjne. Obietnica oszczędności na kosztach usług użyteczności publicznej była głównym narzędziem kampanii wyborczych w latach 2010 i 2014. Niedługo potem rząd zabronił podnosić ceny usług użyteczności publicznej. Następnie ceny te zostały ustalone przez regulacyjne agencje rządowe na znacząco niższym poziomie, eliminując w ten sposób zyski powstające w tym sektorze. Było to pierwsze działanie regulacyjne, które wpłynęło bezpośrednio na rentowność prywatnych przedsiębiorstw. Następnie wprowadzono nowe podatki, m.in. od transakcji finansowych, połączeń telefonicznych, wypłat gotówki z bankomatów, przychodów mediów pochodzących z reklam (powyżej określonego progu, aby uderzyć tylko w głównego dostawcę usług). Ograniczenie kosztów usług użyteczności publicznej za pomocą odgórnego obniżenia cen sprawiło, że przedsiębiorstwa znalazły się pod kreską. Wkrótce ich właściciele zaczęto zachęcać do sprzedaży przynoszących straty aktywów. Wiele przedsiębiorstw z sektora użyteczności publicznej zostało w ten sposób sprzedane centralnym i lokalnym instytucjom publicznym. Niektóre z nich otrzymały całkiem pokaźne odszkodowania (np. niemiecka spółka RWE). Zakup przedsiębiorstw użyteczności publicznej można wytłumaczyć rządową polityką ograniczania kosztów usług użyteczności publicznej.

Upaństwowione przedsiębiorstwa z sektora użyteczności publicznej były podmiotami zagranicznymi, a podjęte przeciwko nim środki regulacyjne („regulatory taking”) zwiastowały trzeci istotny aspekt, wskazujący na nieprzyjazny stosunek rządu do firm zagranicznych. Węgierskie rządy wielokrotnie przyjmowały ustawy dotyczące uregulowań rynku i zmieniały system podatkowy tak, aby urwać część przychodów dużym firmom międzynarodowym, przyczyniając się w ten sposób do stworzenia korzystniejszych warunków dla dysponentów krajowego kapitału. Tendencja ta dotyczyła jednak tylko niektórych rodzajów przedsiębiorstw: instytucji finansowych, mediów, dużych sieci sklepów detalicznych oraz firm telekomunikacyjnych. Ich negatywne traktowanie rząd tłumaczył tym, że nie wnoszą one materialnego wkładu (o rzeczywistej wartości ekonomicznej) w węgierską gospodarkę.

W 2013 r. w przypadku kooperatywy lokalnych instytucji finansowych zajmujących się zbieraniem depozytów zastosowano metodę regulacyjnego zawłaszczenia (Yakovlev, 2006). Najpierw państwo podniosło poziom wymaganego kapitału

własnego. A ponieważ małe banki nie były w stanie sprostać nowym kryteriom z dnia na dzień, państwo dostarczyło im niezbędny kapitał i powiązało tę transakcję z nabyciem większościowego udziału we własności. Właściciele małych banków nie zapytano, czy potrzebują wsparcia, ale postawiono im ultimatum, gdyby zechcieli odrzucić hojną ofertę.

W roku 2014 państwo węgierskie przejęło od niemieckich właścicieli MKB Bank. Niemiecki bank macierzysty nie chciał dokładać do utrzymania swojej węgierskiej spółki zależnej i sprzedał ją jednemu poważnemu nabywcy – państwu węgierskiemu. Straty były jednak wynikiem wielu negatywnych zmian w środowisku biznesowym, wprowadzonych przez węgierski rząd (dodatkowy podatek od przychodów banków, podatek od transakcji finansowych), a także strat wynikających z zainicjowanego przez rząd programu umarzania długu, będącego odpowiedzią na rosnące zadłużenie węgierskich obywateli obciążonych kredytami walutowymi. Wkrótce potem 50% własności w sektorze bankowym należało do państwa.

Kolejnym istotnym aspektem związanym z renacjonalizacją jest klientelizm i zjawisko indywidualnej pogoni za rentą. Może to mieć miejsce wówczas, gdy regulacje rynkowe zmieniają się na korzyść krajowych uczestników rynku. Inną możliwością jest sprzedaż (prywatyzacja) nabytych aktywów klienteli. W niektórych zaś przypadkach przedsiębiorstwa generujące straty, ale mające status „klientów”, były dofinansowywane przez państwo przez szczodre nabycie ich aktywów. Najdobitniejszym przykładem tego typu transakcji była redystrybucja licencji na sprzedaż wyrobów tytoniowych. Sprzedaż wyrobów tytoniowych została ograniczona do sklepów specjalistycznych (zwyczajne sklepy nie były już uprawnione do ich sprzedaży), a lokalne władze sprzedawały nowe koncesje w drodze przetargów. W kilku przypadkach znaleziono dowody na to, że przetargi nie były konkurencyjne. Polityczne znaczenie udzielania wsparcia lojalnym wobec kraju ludziom biznesu było wielokrotnie podkreślane przez premiera (Mihályi, 2015, 19). Wsparcie udzielane jest jednak nie tylko lojalnym właścicielom kapitału, ale także szerszemu gronu urzędników państwowych i partyjnych, potrzebującym stanowisk i środków finansowych płaconych przez zarządy spółek. Jest to najprostszy sposób na nagradzanie klienteli. Możliwość wyznaczania lojalnych osób na określone stanowiska nie jest ściśle związana ze zjawiskiem dominującej własności państwa, ale takie okoliczności z pewnością to ułatwiają. Nagradzanie klientów jest prawdopodobnie najczęściej wykorzystywanym dodatkowym, wtórnym (pogoń za rentą) celem przejęć. W przypadku Polski praktyka zarządzania majątkiem państwa nie została jeszcze w pełni odwrócona. Prywatyzacja w Polsce odbywała się wolniej, głównie ze względu na ciągłe poszukiwanie konsensu społecznego oraz konieczność uzyskania zgody zainteresowanych stron w każdym przypadku. Po dość niemrawym początku z lat 90., w latach 1999 i 2000 prywatyzacja w Polsce osiągnęła zawrotne tempo. Duży wpływ na taki stan rzeczy miała preferowana wówczas metoda sprzedaży bezpośredniej oraz denacjonalizacja niektórych dużych banków i dostawców usług. Impet ten został jednak zatrzymany w 2001 r., gdy wrócono do powolnych praktyk, nastawionych raczej na insiderów. Kolejne ożywienie w dziedzinie prywatyzacji miało miejsce, gdy do władzy doszedł rząd

D. Tuska. Po przeprowadzeniu niezbędnych przygotowań przychody z prywatyzacji zaczęły rosnąć w 2009 r., w 2010 r. osiągnęły maksymalną wartość 6 mld USD, a w 2011 r. stanowiły połowę tej wartości. Przychód netto z prywatyzacji w czasie rządów Tuska w latach 2008–2012 osiągnął wartość 15,5 mld USD (WSJ, 2012). To samo źródło zapowiadało jednak już zmianę koncepcji: duże firmy uznano za „strategiczne” i nie były przeznaczone do prywatyzacji. To oznaczało, że nowy, wciąż dość ambitny program prywatyzacji w latach 2012–2013 nie miał już tej samej siły sprawczej, co w latach poprzednich. Dziwne wstrzymanie sprzedaży pakietów kontrolnych niektórych „sztandarowych przedsiębiorstw”, głównie w sektorze finansowym, odnotowano w „The Economist” (2011), komentując skądinąd pomyślną kampanię prywatyzacyjną w latach 2008–2011. Wyglądało to tak, jakby polski rząd nagle zaciągnął hamulec bezpieczeństwa w pociągu o nazwie „prywatyzacja”. Tego typu działanie, zakładające utrzymanie aktywów państwowych, jest dość podobne do conceptualnych zmian w polityce zarządzania majątkiem państwowym prowadzonej przez Węgry.

Jeśli chodzi o politykę własnościową realizowaną przez rząd polski po 2011 r., zamiast aspektów ogólnoustrojowych na znaczeniu zyskiwały aspekty podatkowe. Podczas gdy sprzedawano jedynie udziały mniejszościowe i w większości przypadków nie wyzbywano się skutecznej kontroli państwa, wpływy podatkowe do budżetu centralnego wzrosły o wypłaty dywidend od przedsiębiorstw państwowych (Kozarzewski, 2015; Błaszczuk, Patena, 2015). Rosnące znaczenie wpływów budżetowych, zasilanych pieniędzmi przedsiębiorstw państwowych, świadczy o tym, że w Polsce doszło do istotnych odstępstw od realizacji ogólnoustrojowych aspektów prywatyzacji i zarządzania majątkiem państwowym. Naczyk (2014) przeprowadził analizę szeregu kroków podjętych przez rząd polski w kierunku wzmocnienia kontroli państwa nad przedsiębiorstwami o własności mieszanej. Struktury zarządzania we wspomnianych przedsiębiorstwach zostały przekształcone i wprowadzono tzw. trujące pigułki (*poison pills*), które dawały państwu dodatkowe prawo weta, nawet w przypadkach mniejszościowego udziału państwa. Oznacza to, że także rząd polski zdecydował się w perspektywie długoterminowej wykorzystywać i utrzymywać przedsiębiorstwa państwowe do realizacji różnych celów politycznych.

3. INNE PRZYCZYNY ODWRÓCENIA LOGIKI PRYWATYZACJI

Nadmierne zatrudnienie jest najbardziej typowym działaniem politycznym prowadzącym do osłabienia efektywności przedsiębiorstw (Boycko i in., 1996). Prawdopodobne są także inne formy politycznego oportunistycznego pogoni za rentą. Cytowani autorzy odnoszą się też do artykułu, który opisuje przykład mętnej polityki kredytowej francuskiego banku państwowego Credit Lyonnais, który faworyzował klientów z partii rządzącej. Choć przykład ten został przytoczony jako wyjątek, to w krajach EŚiW, w kontekście pozyskiwania głosów wyborców, tego typu pogoni za rentą była zawsze ważniejsza niż kwestie zatrudnienia.

Odwrócenie logiki prywatyzacji odznacza , że w krajach EŚiW podejmowano działania przedkładające interes polityczny i osobisty nad interes publiczny , dotyczący własności państwowej. Prywatyzacja oraz dominacja własności prywatnej były w literaturze traktowane jako zabezpieczenie przed pogonią za rentą. Zwiększenie znaczenia gospodarczej roli sektora państwowego można zaś określić mianem zamierzonego działania zorientowanego na stworzenie warunków sprzyjających upowszechnianiu nadużyć.

Istnieją różne typy przepływów pieniężnych trafiających z gospodarki do polityków i ich mocodawców – klientów. Jednym z nich jest jawna korupcja i łapówkarstwo. W naszym przypadku łapówki trafiają z firm do polityków i urzędników w zamian za uprzywilejowane traktowanie albo po prostu zezwolenie na realizację określonych operacji biznesowych. Skorumpowany polityk lub urzędnik może rozszerzyć taką praktykę do granic możliwości, jak pisze Yakovlev (2006), określając tego typu działania mianem *business capture* (zawłaszczenie biznesu), oraz Viktorov (2013), odnosząc się do zjawiska rajderstwa (*corporate raiding*) w Rosji. Warunki w krajach EŚiW nie są oczywiście tak złe jak w Rosji, jednak korupcja jest tu też znanym zjawiskiem. Wielkie skandale, których głównymi bohaterami byli urzędnicy rządowi lub inni wysokiej rangi politycy lub ich mocodawcy, pokazały, że takie kraje jak Węgry, Polska, Słowenia czy Czechy nie są odporne na tego typu niebezpieczeństwo.

Korupcja, szczególnie ta, której dopuszczają się wysokiej rangi urzędnicy, jest prawnie zabroniona. Istnieją jednak inne, niekoniecznie nielegalne, aczkolwiek wysoce nieetyczne możliwości transferowania pieniędzy z biznesu do państwa. Głównym polem do działania w tym zakresie jest własność państwowa. Na najwyższe stanowiska w zarządach przedsiębiorstw państwowych desygnuje się klientów polityków. Skuhrovec (2014) informuje, że w latach następujących po krajowych wyborach w organach nadzorczych czeskich przedsiębiorstw państwowych zachodziły szeroko zakrojone zmiany kadrowe. Praktyka ta z jednej strony eliminuje możliwość zajęcia konfliktu pomiędzy zarządem a politykami, z drugiej natomiast toruje drogę do wielokanałowego „dojenia” państwowych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwo państwowe nadaje się do realizacji tego celu niezależnie od swojego potencjału efektywnościowego. Koszt społeczny wynikający z prowadzenia takiej praktyki obejmuje nie tylko utracone zyski, ale także ciągły odpływ środków pieniężnych z różnych instytucji państwowych (budżet państwa), które są transferowane przez przedsiębiorstwa państwowe na użytek prywatnych osób. Przedsiębiorstwa państwowe mogą finansować rozmaite wydarzenia społeczne i kulturalne, rozkładać czerwony dywan przed politykami, przekazywać fundusze organizacjom charytatywnym czy wspierać finansowo różne działania rządu i polityków. Przedsiębiorstwa państwowe są też wykorzystywane do nagradzania klientów politycznych, np. finansowania honorariów ekspertów.

Wykorzystanie przedsiębiorstw państwowych do tego typu celów nie jest oczywiście niczym nowym i było obserwowane nie tylko w gospodarkach transformacji z obszaru EŚiW. Fakt ten nie odstręcza mnie jednak od wyciągnięcia wniosku, iż obecna polityka, zorientowana na podtrzymanie własności państwowej, ma na

celu upowszechnienie zjawiska pogoni za rentą wśród partii politycznych i rządów. Jest to możliwe właśnie ze względu na niski poziom przejrzystości i kontroli społecznej, a działalność w tym zakresie stanowi przyczynek do powstawania tych samych problemów, które opisano w dokumentach prywatyzacyjnych z lat 90. Dlatego też jest ona wysoce szkodliwa dla przyszłości instytucji rynkowych krajów EŚiW. Przyczyny intensywnego natężenia pogoni za rentą w krajach EŚiW są wielorakie. Poza chęcią uzyskania korzyści osobistych możemy też wymienić brak uregulowań prawnych co do finansowania partii. Budżety partii politycznych są bardzo szczupłe, a partie wydają o wiele więcej, niż można od nich oczekiwać, szczególnie podczas kampanii wyborczych.

Praktyka wyciągania korzyści z majątku państwowego w 25-letnim okresie przemian w krajach EŚiW mogła podlegać określonym zmianom. Początkowo głównym źródłem płynnych przychodów była prywatyzacja. Dziś jednym z powodów mających wpływ na zmniejszenie skali prywatyzacji i wzrostu własności państwowej może być zmieniająca się struktura działań polityków w ramach pogoni za rentą. Oczywiście do takiego stanu rzeczy przyczyniło się też uszczuplenie stanu dostępnego majątku państwowego: pozostałe aktywa to albo cieszące się złą reputacją, nierentowne przedsiębiorstwa (jak np. polskie kopalnie węgla), o których posiadanie insiderzy nie chcą zabiegać. Kolejną grupą są duzi dostawcy usług, którzy nie mogą zostać w łatwy sposób przetransferowani w poszukujące renty prywatne ręce, ale nadają się doskonale do roli przedsiębiorstw państwowych służących masowemu czerpaniu korzyści finansowych („dojeniu”). Kolejnym powodem na utrzymywanie majątku państwowego może być zmieniające się otoczenie krajowe i międzynarodowe. Organizacje międzynarodowe nie interesują się kwestiami prywatyzacji tak jak w latach 90. W związku z tym międzynarodowa presja dotycząca prywatyzacji straciła na sile.

W 2004 r. kraje Grupy Wyszehradzkiej zostały członkami Unii Europejskiej. Uwaga została skierowana raczej na deficyty fiskalne, w mniejszym zakresie na stan instytucji rynkowych czy poziom własności państwowej. Na stan budżetu państwa, rzecz jasna, ma też wpływ funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych oraz wysokość dotacji państwowych, jednak jest to już tylko związek pośredni, który można z łatwością ukryć. Ponadto w międzyczasie straciło na znaczeniu podstawowe biznesowe uzasadnienie prywatyzacji. Ogólna sytuacja wszystkich gospodarek krajów transformacji poprawiła się, w związku z czym istnienie nierentownych przedsiębiorstw państwowych jest bardziej tolerowane. Wreszcie, redystrybucja aktywów oparta na racjonalnym politycznym uzasadnieniu, a ostatnio także kontrola przepływów pieniężnych okazały się najistotniejszym czynnikiem w kwestii utrzymania lub sprzedaży majątku państwowego.

Odwrócenie logiki prywatyzacji przyczynia się do zaistnienia ryzyka zwiększonej nieprzejrzystości i arbitralności polityki gospodarczej, co może prowadzić do ogólnego osłabienia wpływu instytucji rynkowych na tle działań zdeterminowanych politycznie. Taki stan rzeczy można wyrazić za pomocą rosnącego wpływu instrumentów osiągania „wybiórczych korzyści” kosztem „wysoce dystrybucyjnych” instytucji lub posiłkując się kategoryzacją Schoenmana (2014) – przemiany

systemu dobrze skoordynowanych relacji i skutecznych instytucji w państwo patronackie i mniej efektywne instytucje rynkowe.

Niektóre rządowe deklaracje wyrażały chęć przeprowadzenia na Węgrzech świadomych zmian, będących odpowiedzią na nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynków i wzywających do podjęcia przez państwo szerzej zakrojonej interwencji. Taka zwielokrotniona interwencja rządu wydaje się popychać relacje między systemem politycznym a środowiskiem biznesowym w stronę państwa patronackiego, a także prowadzi do osłabienia ustabilizowanych już instytucji rynkowych.

Zmiany w sposobie zarządzania majątkiem państwowym zostały na Węgrzech dopełnione szeregiem dodatkowych kroków prowadzących do faworyzowania przez państwo określonych podmiotów, począwszy od zmienionych procedur zamówień publicznych po regulację rynku. Wybiórcze korzyści trafiały do klientów, przy czym konkurenci klientów byli często karani uchwaleniem niekorzystnego dla nich przepisu. Widać to najlepiej na przykładzie karania niektórych przedstawicielstw firm międzynarodowych przez wprowadzenie wybiórczych utrudnień (dodatkowe podatki, regulacje dotyczące wyłącznie tychże podmiotów), podczas gdy inni członkowie tej samej społeczności byli nagradzani i włączani w wąski krąg strategicznych partnerów węgierskiego rządu. Te równoległe dwubiegunowe czynności można interpretować jako celowe działanie, mające na celu rozdzielenie ustabilizowanych sieci biznesowych (przedsiębiorstw zagranicznych/spółek międzynarodowych). Posługując się typologią Schoenmana (2014), jest to ruch w kierunku zawężenia sieci biznesowych i budowania państwa patronackiego, na co pozwala fakt, iż poziom politycznej niepewności, odkąd partia FIDESZ dwa razy z rządu wygrała wybory, zdobywając 2/3 miejsc w Parlamencie, jest postrzegany jako bardzo niski.

Przypadki te świadczą o odejściu od modelu „państwa konkurencyjnego” (Drahokoupil, 2008). Koncepcja państwa antyliberalnego odrzuca system wolnego rynku oraz instytucje demokratyczne. Powyższe przypadki, podobnie jak cały proces odchodzenia od zachodnich wartości, zostały na Węgrzech uznane za wpisujące się w docelową koncepcję rządu, który określa te działania jako suwerenną decyzję o tworzeniu nowego systemu gospodarczego. Populistycznych naśladowców węgierskiego scenariusza można znaleźć także w Polsce. Partia PiS otwarcie wyraża swoje uznanie wobec niniejszej koncepcji, wyrażając nadzieję, że Warszawa będzie kiedyś drugim Budapesztem. Kwintesencją opinii polskich obserwatorów jest jednak to, że w Polsce już jakiś czas temu podjęto się realizacji koncepcji patriotyzmu gospodarczego. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w zmianach dotyczących polityki własnościowej.

4. UWAGI KOŃCOWE: WNIOSKI DLA MODELU KAPITALIZMU W KRAJACH EŚIW

Jakie przesłanie wnosi niniejsza analiza do dyskusji o modelu kapitalizmu w krajach EŚIW? Sądzę, że zmiany w postawach politycznych odgrywają w tym modelu istotną rolę. Zwiększenie bezpośredniej interwencji państwa w gospodarkę szybko

zmienia zasady gry, prowadząc do mechanizmów opisanych w niniejszej pracy. Osłabione instytucje społeczne i świadoma polityka rządu, zorientowana na uznaniowe podejmowanie decyzji i zmniejszanie przejrzystości, prowadzą też do ograniczenia państwa prawa. Niepewne i coraz bardziej arbitralne warunki biznesowe będą miały wpływ na działalność w obszarze EŚiW zarówno inwestorów krajowych, jak i zagranicznych. Rola przedsiębiorstw zagranicznych w charakterze kotwicy gospodarczej może maleć, ponieważ mogą one albo zmienić sposób funkcjonowania, albo opuścić region w przypadku, gdy nie będą chciały się dostosowywać. W odróżnieniu od założeń modelu DME uważam, że rządy mogą również wywierać wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw międzynarodowych, zarówno dobry jak i zły, o czym świadczą zawarte w niniejszej pracy węgierskie przykłady. Taka antyglobalistyczna polityka jest łatwo sprzedawana społeczeństwu za pomocą populistycznych wypowiedzi rządu.

Populistyczne argumenty często zwracają uwagę na to, iż istnieją dobre przykłady skutecznych i efektywnych przedsiębiorstw państwowych. Idea włączenia przedsiębiorstw państwowych w system gospodarczy nie jest, rzecz jasna, dziełem szatana. Nie sądzę jednak, aby rola przedsiębiorstw państwowych w modelach państw EŚiW miała takie samo znaczenie jak w innych europejskich modelach kapitalistycznych. Nie powinniśmy też zapominać o warunku determinującym właściwe funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych, a mianowicie o skutecznej kontroli społecznej, politycznej i ekonomicznej. Ponadto przedsiębiorstwa państwowe muszą wspierać politykę gospodarczą w przemyślany sposób. Tymczasem, w krajach EŚiW są one wykorzystywane z reguły w celu politycznej i osobistej pogoni za rentą. Wzmacnianie instytucji kontrolnych, mających wpływ na realizację polityki publicznej, jest warunkiem zachowania demokratycznych wartości i powstrzymania wahadła przechylającego się w stronę autokracji. Kontrolowana, bezpośrednia interwencja państwa w gospodarkę powinna służyć dobru publicznemu, a nie prywatnym interesom.

Kolejną lekcją dla modelu EŚiW jest więc uznanie wielkiej wagi społecznych i politycznych instytucji kontrolnych. Model EŚiW w dorozumiany sposób zakłada, że kontrola zagraniczna może przeszkadzać rządowi w konstruowaniu antyliberalnych „zabawek” politycznych i ekonomicznych. Kontrola ta straciła, jak się wydaje, swoją moc po 2004 roku. Poluzowanie kontroli demokratycznej zrodziło w ambitnych politykach pokusę przesunięcia systemu gospodarczego i politycznego od tradycyjnych zachodnich norm w stronę bardziej typowego dla Wschodu modelu autorytarnego. W rzeczywistości tego typu chwiejność pomiędzy Wschodem i Zachodem, demokracją i autokracją, była zawsze charakterystyczna dla krajów tego regionu. Wiele szkód powoduje sama ta „huśtawka”, ponieważ wiąże się ona z ważnymi zmianami instytucjonalnymi, które są zawsze bardzo kosztowne. Jeszcze większe szkody są wynikiem niepewnego, wciąż zmieniającego się otoczenia, co powoduje, że długoterminowe planowanie biznesu jest niemożliwe. Z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej przewidywalne otoczenie, którego funkcjonowanie jest oparte na bezpiecznych instytucjach (gwarantujących ochronę praw własności), nawet w systemie autokratycznym może mieć większą wartość.

BIBLIOGRAFIA

- Baltowski M., Kozarzewski P. (2015), *Change in Economic Policy Paradigm: Privatization and State Capture in Poland*. Paper presented at the 2nd Polish-Hungarian Roundtable Conference at the Institute of World Economics (KRTK MTA), Budapest, December 17.
- Blaszczyk B., Patena W. (2015), *Post-Privatization Corporate Performance in Poland. Evidence from Companies Privatized in 2008–11*. Paper presented at the 1st World Congress of Comparative Economics at Tre University, Rome, June 26.
- Bohle D., Greskovits B. (2007), *Neoliberalism, embedded neoliberalism and neocorporatism: towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe*. "West European Politics", 25(3), s. 443–466.
- Boycko M., Shleifer A., Vishny R. (1996), *A Theory of privatisation*, "The Economic Journal", 106(3), s. 309–319.
- Csaba L. (2007), *Átmenet vagy spontán rendtelenség? (Transition or spontaneous disorder?)*, "Közgazdasági Szemle", 54(9), s. 757–773.
- Drahokoupil J. (2008), *Who Won the Contest for a New Property Class? Structural Transformation of Elites in the Visegrád Four Region*, "Journal for East European Management Studies", 13(4), s. 360–377.
- European Commission (2008), *Industrial Relations in Europe 2008*, EC, Brussels.
- Frydman R., Rapaczyński A. (1994), *Privatisation in Eastern Europe: Is the State Withering Away?*, Central European University Press, Budapest.
- Hall P.A., Soskice D. (eds) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hungarian Government (2014), J/8582, jelentés az ÁPV Zrt. és jogelődei – mint a privatizáció lebonyolítására létrehozott célszervezetek – tevékenységéről és a teljes privatizációs folyamatról (1990–2007).
- Kitschelt H. (2000), *Linkages between citizens and politicians in democratic polities*. "Comparative Political Studies", 33(6/7), s. 845–879.
- Kopecky P. (2006), *Political parties and the state in post-communist Europe: The nature of symbiosis*, "Journal of Communist Studies and Transition Politics", 22(3), s. 251–273.
- Kornai J. (1994), *Transformational recession: The main causes*, "Journal of Comparative Economics", 19(1), s. 39–63.
- Kozarzewski P. (2015), *Poland: Privatisation in the Shade of Statism*. Paper presented at the 1st World Congress of Comparative Economics at Tre University, Rome, June 26.
- Kuokštis V. (2015), *Jingle bells and struggling gyps: Comparing the Baltic and the Southern Euro Zone's crisis experience using the varieties of capitalism framework*, "Acta Oeconomica", 65(S1).
- Lane D. (2007), *Post-state socialism: A diversity of capitalism?*, w: Lane D., Myant M. (eds), *Varieties of Capitalism in Post-communist Countries*, Palgrave MacMillan, New York, s. 13–39.
- McDermott G.A. (2002), *Embedded Politics: Industrial Networks and Institutional Change in Post-Communism*, University of Michigan Press.
- Mihályi P. (2015), *A privatizált vagyron visszaállamosítása Magyarországon 2010–2014 (Re-nationalization of privatised property in Hungary 2010–2014)*, Institute of

- Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, "Discussion Paper", MTDP 2015/7.
- Naczyk M. (2014), *Budapest in Warsaw: Central European business elites and the rise of economic patriotism since the crisis*, "Sciences Po Paris", July 15 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2550496).
- Nölke A., Vliegenthart, A. (2009), *Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe*, "World Politics", 61(4), s. 670–702.
- Rapaczynski A. (1996), *The roles of state property and the market in establishing property rights*, "Journal of Economic Perspectives", 10(2), s. 87–103.
- Rodrigues M.J. (ed.) (2009), *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Schoenman R. (2014), *Networks and Institutions in Europe's Emerging Markets*, Cambridge University Press.
- Skuhrovec J. (2014), *The unreasonable lightness of stuffing Czech Company Boards with political cronies*, "Visegrad Economy Analysis", 17.03.2014.
- Stark D. (1996), *Recombinant Property in East European Capitalism*, „American Journal of Sociology”, 101(4), s. 492–504.
- Stark D., Bruszt L. (1998), *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press.
- Szanyi M. (2000), *Bankruptcy, liquidation and full settlement as methods of privatisation*, w: Ágota Eröss (ed.), *Privatisation in Hungary*, Állami Privatisációs és Vagyonkezelő Rt., Budapest, s. 51–74.
- Szanyi M. (2012), *Varieties of development paths in Post-communist Countries with special regard to the transition in Hungary*, "Competitio", 11(2), s. 2–25.
- Szanyi M. (2016), *The reversal of the privatization logic in central european transition economies*, "Acta Oeconomica", 66(1), s. 33–55.
- Viktorov I. (2013), *Corporate raiding in post-soviet Russia*, "Baltic Worlds", 29 October.
- Voszka É. (2013), *Államosítás, privatizáció, államosítás* (Nationalization, privatisation, nationalization), "Közgazdasági Szemle", 60(12), s. 1289–1317.
- Woodruff D.M. (2004), *Property rights in context: Privatisation's legacy for corporate legality in Poland and Russia*, "Studies in Comparative International Development", 38(4), s. 82–108.
- Yakovlev A. (2006), *The evolution of business – State interaction in Russia: From State capture to business capture?*, "Europe – Asia Studies", 58(7), s. 1033–1056.
- The Economist (2011), *Privatisation in Poland. Overcoming minor obstacles*, "The Economist", 6.07. <http://www.economist.com/blogs/schumpeter/2011/07/privatisation-poland>
- WSJ (2012), *Poland steers small firms private*, "The Wall Street Journal", 9.19. <http://online.wsj.com/news/articles/SB10000872396390444900304577578793034668480>

NATIONALIZATION AND GROWING STATE INTERVENTION AS A THREAT TO MARKET INSTITUTIONS

ABSTRACT

The main goal of this study is to explain the unexpected changes in the transition process of some Central and Eastern European (CEE) countries starting in the second half of the 2000s. Special attention is paid to changes in and the attitudes of governments toward state ownership. Though statist approaches gained a lot of momentum in economic policy of various states during and after the 2008/9 crisis, this did not mean a fundamental reorientation expressed in changes in such main economic conditions like ownership patterns. Nevertheless, governments in some CEE countries seem to flirt with such ideas too in the general framework of increasing state economic intervention. The privatization process was stopped and in a number of cases re-nationalization of formerly privatized assets occurred. Governments strengthened their influence in the governance structure in mixed ownership companies. The main body of the present paper provides a better understanding of this change in state property policies. We also drive the attention to the risks of a reversal of the privatization logic. An increasing role of the state as proprietor may strengthen today similar negative political and economic consequences and risks against which the privatization agenda of the 1990s was suggested. It can reduce competition, give way to political and personal rent seeking and weaken the functions of market economy institutions.

Keywords: Central-Eastern Europe (CEE), privatization, state assets, crony capitalism, rent seeking, varieties of capitalism.

JEL Classification: D72, H82, P16, P31