



KACPER WAŃCZYK

Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego,
Akademia Leona Koźmińskiego
ORCID: 0000-0002-2694-2640
kacper.wanczyk@gmail.com

Tak trudno się rozstać

Białoruska prywatyzacja i koncepcja władzy-własności

So hard to part with

Belarusian privatisation and the concept of power-ownership

Słowa kluczowe:

Białoruś, ekonomia
polityczna, prywatyzacja,
własność

Keywords:

Belarus, political
economy, privatisation,
ownership

So hard to part with:

Belarusian privatisation and the concept of power-ownership

The aim of this article is to analyse the privatisation process in the Republic of Belarus. This analysis will help to answer two questions. Firstly, is Belarusian privatisation strategic in nature? Secondly, what theoretical framework explains Belarusian privatisation policy?

Juxtaposing the process of transferring state property to the private sphere in Belarus with traditional theoretical frameworks explaining the causes and course of privatisation in the former Soviet bloc countries does not fully explain the actions of the Belarusian authorities. Privatisation transactions were not part of a broader plan to restructure the economy. They were carried out *ad hoc*, usually as a result of a combination of two factors – pressure from external actors and the need to raise budget funds.

To explain the actions of President Alexander Lukashenko, it seems appropriate to use an approach derived from the concept of power-ownership developed by Russian researchers Yuri Latov and Rustem Nureev. This assumes the formation of property rights from above and directly links political power with property control. In this view, giving up control over property is tantamount to giving up political power.

Celem artykułu jest przeanalizowanie procesu prywatyzacji w Republice Białorusi, a następnie uzyskanie odpowiedzi na dwa pytania: Czy ma ona charakter strategiczny, niezależny od bieżącej koniunktury ekonomicznej lub politycznej? Które koncepcje teoretyczne pozwalają wyjaśnić białoruską politykę prywatyzacyjną?

Badanie rozpocznę od omówienia definicji prywatyzacji. Następnie streszczę podstawowe szkoły interpretowania procesu transferu własności z przestrzeni państwowej do prywatnej, skupiając się na regionie byłego bloku sowieckiego. Dalej przedstawione zostaną cele, które przyświecały przeprowadzeniu prywatyzacji w krajach regionu. Zaprezentuję przypadek białoruski i pokrótce omówię jeden szczegółowy przykład prywatyzacyjny. Zestawię wreszcie omówienie procesu z tradycyjnymi opisami prywatyzacji i spróbuję sięgnąć poza zachodnią myśl teoretyczną, by wyjaśnić specyfikę zjawiska na Białorusi.

Teoretyczne podstawy analizy procesu prywatyzacji

W szerokim rozumieniu termin *prywatyzacja* oznacza transfer wszelkiej własności państwowej do sektora prywatnego¹. Może się to dotyczyć zarówno przedsiębiorstw, jak i poszczególnych elementów majątku produkcyjnego i nieprodukcyjnego, m.in. maszyn, sprzętu transportowego, ziemi uprawnej czy mieszkań. Pojęcie to może też obejmować przeniesienie procesu wytwarzania dóbr i usług leżących wcześniej w wyłącznej gestii sektora publicznego². Chodzi tu o przekazanie części funkcji państwa podmiotom prywatnym (*outsourcing*). Wśród przykładów tego typu działań w krajach europejskich można wymienić prywatyzację usług medycznych NHS w Wielkiej Brytanii czy transportu międzymiastowego w Polsce. W kontekście zagranicznych operacji militarnych dyskutowany jest problem *outsourcingu* usług związanych z bezpieczeństwem, np. realizowania przez prywatne firmy części zadań

1 B. Bortolotti, D. Siniscalco, *The challenges of privatisation. An international analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 1; K. Dobrowolski, *Prywatyzacja kapitałowa w procesie transformacji systemu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 32; P. Kozarżewskij, *Transformaciá otnošenij sobstvennosti na belorusskih promyšlennyh predpriátiah*, „Analitičeskij dokład” (Issledovatel’skij centr privatizacii i menedžmenta) 2011, № 2, s. 3.

2 K. Dobrowolski, *Prywatyzacja...*, s. 34.

ochrony podczas misji NATO w Afganistanie. Do pojęcia prywatyzacji włącza się też wreszcie czasami wszelkie działania mające na celu zmianę struktury własności w danym kraju na korzyść podmiotów prywatnych oraz redukcję zaangażowania państwa w gospodarkę³. Oznacza to więc również politykę wsparcia dla tworzenia prywatnych podmiotów gospodarczych, które powstają niezależnie od wyprzedaży majątku państwowego.

W niniejszym tekście skupię się jednak na prywatyzacji w ujęciu najwęższym, tj. restrukturyzacji własności przedsiębiorstw. Właśnie ten typ był najczęściej analizowany w kontekście krajów byłego bloku sowieckiego i tak też zazwyczaj rozumiana jest prywatyzacja poza sferą nauk ekonomicznych. Przyjrzymy się zatem teoretycznym spojrzeniom na transfer własności między sferą państwową i prywatną oraz celom prywatyzacji, by następnie przeanalizować przebieg tego procesu na Białorusi. Zdaniem Piotra Kozarzewskiego, badacza prywatyzacji na obszarze byłego bloku sowieckiego, na początku lat dziewięćdziesiątych dominowały w tym regionie dwie koncepcje reform gospodarczych. Pierwsza, liberalna lub neoliberalna, przewidywała szybkie wprowadzenie instytucji i reguł gospodarki rynkowej oraz minimalizację roli państwa, zakładając, że wzrost dobrobytu w społeczeństwie nastąpi automatycznie, wraz z poprawą funkcjonowania podmiotów gospodarczych⁴. Druga skupiała się na sytuacji społeczeństwa, przyjmując, że utrzymanie w pewnym zakresie interwencjonizmu państwa pozwoli ochronić obywateli przed dotkliwymi skutkami zmian systemowych. Jednym z założeń było tu zapewnienie społeczeństwu możliwości szerokiego udziału w redystrybucji mienia państwowego⁵.

Pomiędzy tymi dwoma ogólnymi założeniami, które stanowią podstawę programów reform, rozpięte są trzy główne nurty interpretacji procesów prywatyzacyjnych.

Pierwszy, który można określić jako neoklasyczny lub liberalny, zakłada, że prywatne podmioty gospodarcze są racjonalne w dążeniu do maksymalizacji zysku, a tym samym najlepiej reagują na sygnały z rynku. Państwo działa zaś powodowane partykularnymi interesami graczy politycznych, dlatego nie może racjonalnie zarządzać przedsiębiorstwami. Państwowe

3 Tamże, s. 32.

4 P. Kozarzewski, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006, s. 55.

5 Tamże, s. 56.

firmy ograniczają ponadto samoregulujący się rynek, który charakteryzuje się spontanicznością i niepewnością. Prywatyzacja jest więc w tym podejściu niejako nieunikniona – jasne jest bowiem, że zarządzanie państwowe zawsze będzie prowadzić do negatywnych skutków, dlatego potrzeba maksymalnej prywatyzacji, która zapewni efektywność przedsiębiorstw na rynku⁶.

Drugi nurt to podejście keynesistowskie lub neokeynesistowskie i instytucjonalne, w którym zwraca się uwagę na warunki dokonywania transferu własności między sektorami publicznym i prywatnym. Autorzy z tej szkoły skłaniają się ku tezie, że prywatyzację należy wdrażać po osiągnięciu makroekonomicznej i politycznej stabilności reformowanego kraju, a cały proces powinien zostać poprzedzony implementacją silnych ram regulacyjnych i instytucjonalnych. Zwracają także uwagę na niestabilność rynków kapitalistycznych generującą negatywne skutki społeczne, którym wolny rynek nie potrafi samodzielnie przeciwdziałać. Podkreślają wreszcie, że także państwowi urzędnicy i menadżerowie są zdolni do przygotowania i implementacji polityk zapewniających realizację wspólnego interesu społecznego. Zwolennicy tego podejścia skupiają się na rozważaniach o sposobach, jakimi państwa powinny regulować funkcjonowanie różnych wariantów własności, tak by sprzyjać zarówno zwiększeniu efektywności gospodarczej, jak i rozwojowi społecznemu⁷.

Trzeci nurt związany jest z podejściem marksistowskim lub neomarksistowskim. Dla badaczy zakorzenionych w tej tradycji prywatyzacja jest nie tylko procesem zmiany własności, ale także przekształcenia struktury relacji między państwem, kapitałem oraz pracą. Prywatyzacja prowadzi zatem do rozszerzenia logiki rynkowej na przedsiębiorstwa państwowe, które również skupiają się na maksymalizacji zysku. Marksziści oceniają więc ten proces negatywnie, widząc w nim narzędzie ekspansji światowego kapitału⁸.

Cele prywatyzacji

Stanisława Teresa Surdykowska, która prowadziła badania porównawcze nad prywatyzacją w Argentynie, Francji, Wielkiej Brytanii oraz krajach byłego bloku sowieckiego, wskazuje kilka celów, którym służy ten proces.

6 A. Zaifer, *Privatization: a comparative review of the theoretical literature*, „Journal of Economic & Management Perspectives” 2017, vol. 11, issue 3, s. 3-7.

7 Tamże, s. 7-10.

8 Tamże, s. 13-15.

Do dwóch najważniejszych należą pozyskanie środków finansowych oraz poprawa funkcjonowania przedsiębiorstw przekazywanych do sektora prywatnego. Autorka stwierdza, że powinny być one ze sobą powiązane, a chęć osiągnięcia wyłącznie doraźnego rezultatu finansowego może dać jedynie krótkoterminowy efekt. Prywatyzacja musi mieć jej zdaniem głębszy cel, a mianowicie realną zmianę funkcjonowania gospodarki danego kraju. Surdykowska podkreśla szczególne znaczenie tego powiązania w wypadku krajów bloku sowieckiego, gdzie proces prywatyzacyjny był istotną częścią zmiany całego systemu gospodarczego⁹.

Powyższe dwa cele mogą być wsparte dodatkowymi motywacjami. Jedną z nich jest dążenie do wzmocnienia pozycji rządu. Odciążenie budżetu z subsydiowania nierentownych przedsiębiorstw państwowych oraz zakładany wzrost wpływów z tytułu podatków od prywatnych firm zwiększają zasoby finansowe, którymi dysponuje rząd centralny. Pozbawienie go obowiązku zarządzania przedsiębiorstwami zwiększa zaś dodatkowo jego efektywność. Przesłanką przeprowadzenia prywatyzacji jest też wzmocnienie konkurencji w gospodarce. Surdykowska podkreśla, że istnienie konkurencyjnego rynku to istotny czynnik sprzyjający poprawie efektywności przedsiębiorstw. Zwraca również uwagę, jak ważne jest dążenie do wzmocnienia rynku kapitałowego, ponieważ wzrost sektora prywatnego służy rozwojowi sposobów pozyskiwania kapitału. Ten dodatkowy cel był jej zdaniem szczególnie istotny w krajach dawnego bloku sowieckiego¹⁰.

Nieco inaczej rozkłada akcenty Kozarzewski, którego badania skupiały się na przekształceniach własnościowych w krajach dawnego bloku sowieckiego. Wyróżnia on dwa strategiczne cele ówczesnej prywatyzacji. Pierwszy dotyczył zmiany ustroju gospodarczego i społeczno-politycznego. Gospodarka miała zostać zdominowana przez sektor prywatny, a państwo, miast koncentrować się na zarządzaniu poszczególnymi przedsiębiorstwami, powinno się skupiać na stworzeniu przejrzystych reguł gry dla aktorów ekonomicznych. Drugi cel, określane przez autora mianem ekonomicznego, jest ściśle związany z pierwszym – systemowym. Zadaniem prywatyzacji jest tu doprowadzenie do zwiększenia mikroekonomicznej efektywności dawnych przedsiębiorstw państwowych, a w ślad za tym do generalnej poprawy

9 S. T. Surdykowska, *Prywatyzacja*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1996, s. 13–14.

10 Tamże, s. 14–16.

produktywności sektora przedsiębiorstw, co ma zapewnić wzrost całej gospodarki. W toku realizacji dwóch powyższych celów podjęte zostały także działania wspierające, mające sprzyjać transformacji. Dążono do stworzenia politycznego konsensusu, który zapewniłby nieodwracalność reform, modyfikowano politykę fiskalną i na nowo definiowano politykę społeczną¹¹.

Niezależnie od drobnych różnic w obu podejściach do prywatyzacji jest jasne, że w krajach byłego bloku sowieckiego miała ona na celu przede wszystkim modyfikację struktury i pojęcia własności. Chodziło o zminimalizowanie w gospodarkach centralnie sterowanych dominacji sektora państwowego na rzecz prywatnego¹². Celem prywatyzacji było zapewnienie właścicielowi pełnego prawa do kontrolowania własności oraz ponoszenia odpowiedzialności za straty spowodowane dysponowaniem nią. Tu, jak podkreśla Kozarzewski, leży *clou* założenia o efektywności prywatnej własności. Oba te elementy – prawo do pełnego nadzoru nad podmiotem gospodarczym i całkowita odpowiedzialność za kierowanie nim – są bodźcami, które prowadzą do optymalizacji zarządzania. Dlatego właśnie teza o wyższości własności prywatnej stanowiła podstawowe uzasadnienie konieczności przeprowadzenia prywatyzacji w państwach regionu¹³.

Przyjrzyjmy się teraz przebiegowi tego procesu w Białorusi. Zastanówmy się, czy działania podejmowane przez władze w Mińsku wpisują się w przedstawione powyżej ramy teoretyczne.

Przebieg procesu prywatyzacji w Białorusi

Dokumenty, które miały stanowić podstawę białoruskiej prywatyzacji, zatwierdzono jeszcze przed rozpadem ZSRR. We wrześniu 1991 r. Rada Ministrów Białoruskiej SRR przyjęła postanowienie 'O denacjonalizacji gospodarki i prywatyzacji mienia państwowego Republiki Białorusi w 1991 r.' W 1993 r. przegłosowano zostały natomiast ustawy 'O denacjonalizacji i prywatyzacji mienia państwowego Republiki Białorusi' oraz 'O imiennych czekach prywatyzacyjnych'¹⁴.

11 P. Kozarzewski, *Prywatyzacja...*, s. 73–78.

12 Tamże, s. 58–66; S. T. Surdykowska, *Prywatyzacja...*, s. 16.

13 P. Kozarzewski, *Prywatyzacja...*, s. 58–60.

14 *Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus' ot 23 sentâbrâ 1991 g. № 360 „O raz-gosudarstvenii êkonomiki i privatizacii gosudarstvennoj sobstvennosti Respubliki*

Zgodnie z ówczesnymi założeniami 50 proc. mienia państwowego miało zostać sprzedane z wykorzystaniem czeków prywatyzacyjnych, a członkom załóg pracowniczych przyznawano ulgi na kupno akcji swoich przedsiębiorstw. Prywatyzacja czekowa nie przyniosła jednak w Białorusi istotnych rezultatów. Przetargów, w których można byłoby wykorzystywać te dokumenty, nie organizowano, a jednocześnie władze podkreślały, że w budżecie nie ma środków na wypłatę kompensacji ich właścicielom. Choć oficjalnie nigdy nie zakończono tego procesu, to *de facto* jest on martwy.

W 1993 r. przyjęty został także pierwszy program prywatyzacji firm. Zakładano w nim sprzedaż dwóch trzecich przedsiębiorstw państwowych do 1999 r. i pozostawienie pod kontrolą rządu jedynie tych podmiotów, które zarządzają kluczową infrastrukturą, jak rurociągi, sieci energetyczne, drogi itp.¹⁵

Cały proces podzielony został na trzy etapy. Od połowy 1996 do połowy 1997 r. miała nastąpić komercjalizacja państwowych spółek poprzez przekształcenie ich w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Decyzje w tej kwestii przygotowywane były na wniosek załóg pracowniczych, ministerstw i komitetów wykonawczych. Komercjalizacja firm z sektorów: budowlanego, rolnego oraz leśnego i drzewnego miała zostać zakończona do połowy 1997 r. Równocześnie planowano sprzedaż przedsiębiorstw z gałęzi handlu, gastronomii i usług komunalnych. W drugim etapie, od połowy 1997 do połowy 1998 r., komercjalizacja przedsiębiorstw miała się odbywać z inicjatywy ministerstwa mienia państwowego i organów prywatyzacyjnych władz lokalnych. Cały proces planowano zakończyć w połowie 1999 r., a jego ostatnim akordem miała być prywatyzacja pozostałych niesprzedanych wcześniej przedsiębiorstw poprzez aukcje i konkursy oraz zbycie akcji należących do państwa¹⁶.

Belarus' v 1991 godu", „Sobranie postanovlenij Pravitel'stva BSSR” 1991, № 27, s. 328; *Zakon Respubliki Belarus' ot 19 áнварâ 1993 g. №2103-XII „O razgosudarstvlenii i privatizacii gosudarstvennoj sobstvennosti v Respublike Belarus'”, „Vedomosti Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus'” 1993, № 7, s. 41; *Zakon Respubliki Belarus' ot 6 iúlâ 1993 g. №2468-XII „Ob imennyh privatizacionnyh čekah Respubliki Belarus'”, „Vedomosti Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus'” 1993, № 25, s. 305.**

15 E. Rakova, *Razgosudarstvlenie i privatizaciâ promyslennosti v Respublike Belarus'*, [w:] *Beloruskaâ êkonomika. Ot rynka k planu*, t. 2, red. I. Pelipas, Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2001, s. 4–5; E. Rakova, G. Šimanovič, *Privatizaciâ ili vnešnj dolg? Varianty finansirovaniâ vnešnetorgovogo deficita Belarusi*, Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2009, s. 24.

16 E. Rakova, *Razgosudarstvlenie...*, s. 4–7.

Jak widać, nie zakładano w Białorusi gwałtowanej prywatyzacji, ale też nie była ona nadmiernie rozciągnięta w czasie. Zwracają przy tym uwagę istotność działań preprywatyzacyjnych (komercjalizacji) oraz stosunkowo szerokie włączenie do całego procesu obywateli. Równocześnie jednak od samego początku zbywanie udziałów państwowych miało być ograniczone i poddane istotnej kontroli politycznej. Sporządzono listę przedsiębiorstw niepodlegających ani komercjalizacji, ani sprzedaży, a także tych, których prywatyzacja wymaga zgody Rady Ministrów¹⁷.

Za nadzór nad prywatyzacją miał odpowiadać Komitet ds. Zarządzania Mieniem Państwowym, przekształcany kolejno w: Państwowy Komitet Republiki Białorusi ds. Zarządzania Mieniem Państwowym i Prywatyzacji, Ministerstwo Zarządzania Mieniem Państwowym i Prywatyzacji, Fundusz Mienia Państwowego przy Ministerstwie Gospodarki i wreszcie w 2006 r. – po połączeniu z Komitetem ds. Zasobów Ziemi, Geodezji i Kartografii – w Państwowy Komitet ds. Mienia (PKM)¹⁸.

Zarysowany wyżej program prywatyzacyjny nie został jednak nigdy zrealizowany. Niedługo po objęciu władzy przez Alaksandra Łukaszenkę w 1994 r. tworzenie przez Radę Ministrów corocznych planów zostało zawieszono, a następnie odebrano tę kompetencję rządowi i przekazano prezydentowi. Wtedy też zaczęła funkcjonować niepisana reguła, że decyzje dotyczące sprzedaży mienia państwowego o wartości powyżej 80 tys. dol. podejmuje osobiście głowa państwa¹⁹.

W 1997 r. dekretem prezydenta²⁰ wprowadzone zostało tzw. prawo złotej akcji, pozwalające państwu na ingerencję w zarządzanie przedsiębiorstwem, którego jest udziałowcem, a w 2004 r. rozszerzono przepisy na podmioty, które były w procesie prywatyzacji lub zostały już sprywatyzowane. W 2005 r. po raz pierwszy zastosowano jednak to prawo wobec firmy, która powstała

17 Tamże, s. 7.

18 E. Rakova, G. Šimanovič, *Privatizaciâ...*, s. 67; *Stranicy istorii*, „Gosudarstvennyj komitet po imuŭestvu Respubliki Belarus” [online, dostęp: 25 VII 2021]: <http://www.gki.gov.by/ru/about_committee-history/>.

19 E. Rakova, G. Šimanovič, *Privatizaciâ...*, s. 69.

20 *Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 14.11.1997 N 591 „Ob osobom prave („zolotoj akcii”) gosudarstva na učasťe v upravlenii akcionernymi obšestvami”, „Valerij Stanislavovič Levonevskij”* [online, dostęp: 1 X 2021]: <<http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic53/text023.htm>>.

jako podmiot prywatny (tj. nigdy nie była nawet współwłasnością skarbu państwa). Działające w sektorze handlu produktami ropopochodnymi MNPZ plus posiadało 12,25 proc. akcji jednej z dwóch białoruskich rafinerii zlokalizowanej w Mozyrzcu. Homelski Komitet Wykonawczy postanowił o zastosowaniu wobec tego przedsiębiorstwa prawa złotej akcji i choć akcjonariusze próbowali podważyć jego decyzję, to białoruski sąd gospodarczy utrzymał ją w mocy. Następnie, korzystając z uprawnień, które dawała złota akcja, PKM przejął 98 proc. udziałów w firmie po cenie nominalnej, egzekwując tym samym jej zadłużenie wobec skarbu państwa. Przejęcie MNPZ plus spowodowało, że skarb państwa zwiększył swoje udziały w mozyrskiej rafinerii z 42,76 do 55 proc., uzyskując tym samym pakiet kontrolny (drugim właścicielem przedsiębiorstwa jest rosyjski Sławnieft)²¹.

Według Jeleny Rakowej za moment zakończenia w Białorusi formalnej prywatyzacji, rozumianej jako uregulowany, zaplanowany i przewidywalny proces, należy uznać rok 2002. Od tej pory roczne programy koncentrowały się w praktyce na komercjalizacji przedsiębiorstw, a nie ich sprzedaży. Równocześnie państwo renacjonalizowało niektóre przedsiębiorstwa, przejmując ich akcje w zamian za umorzenie długów z tytułu podatków i danin²². Był to okres konsolidacji władzy Łukaszenki, zachodzącej nie tylko w sferze politycznej, ale także w zakresie własności.

Sytuacja uległa pewnej zmianie w 2007 r., kiedy Rosja po raz pierwszy istotnie ograniczyła Białorusi subsydia energetyczne. Doprowadziło to do wzrostu cen gazu ziemnego (jedyne źródła energii w kraju) i pogorszenia warunków eksportu produktów ropopochodnych, z którego zyski stanowią istotną część przychodów państwa. W tej sytuacji władze w Mińsku postanowiły zwiększyć zainteresowanie zagranicznego kapitału inwestowaniem pieniędzy w Białorusi, m.in. w przedsiębiorstwa państwowe.

W ramach tych działań zmodyfikowano przepisy prywatyzacyjne i głośno prezentowano to jako otwarcie Białorusi na zagraniczny biznes. Najbardziej podkreślana była likwidacja zasady złotej akcji, ale wprowadzono też np. możliwość kupowania przedsiębiorstw nieprzynoszących zysku jako kompleksów własnościowych (czyli nie podmiotów

21 E. Rakova, *Privatizaciá v Belarusi*, [w:] *Èkonomika Belarusi: tendencii razvitiá i osnovnye vyzovy*, red. I. V. Pelipas', Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2006, s. 151–152.

22 Tamże, s. 148–149.

ekonomicznych, ale struktur złożonych z majątku danej firmy), co w sytuacji utrzymania zakazu prywatyzacji przez bankructwo miało ułatwiać sprzedaż niedochodowych podmiotów. Inwestor zobowiązany był do wdrożenia projektu rozwoju firmy, kontynuowania programów socjalnych, zapewnienia ochrony zatrudnienia przez okres realizacji inwestycji i przejęcia zobowiązań przedsiębiorstwa²³.

Głównym deklarowanym celem prywatyzacji w tym okresie było pozyskanie środków pozwalających ustabilizować budżet centralny, dlatego białoruskie władze skupiały się przede wszystkim na pozyskaniu inwestorów z zagranicy²⁴.

Skutkiem pewnego rozluźnienia przepisów było dokonanie w latach 2007–2008 kilku istotnych transakcji. Sprywatyzowane zostały dwie sieci komórkowe – Velcom (kupiona przez Telekom Austria, a obecnie funkcjonująca pod marką A1) i BiEST (sprzedana operatorowi Turkcell i aktualnie działająca pod marką Life); rosyjskie banki kupiły Miežtorgbank, Sławnieft'bank i Biełwnieszekonombank, a polski Getin Holding zainwestował w Sombiełbank; austriacka firma ATEC Holding przejęła producenta rowerów Motowielo, a koncern Heineken – browar Rieczycapiwo. Transakcje te zostały jednak przeprowadzone bez otwartych konkursów, w oparciu o osobiste decyzje prezydenta Łukaszenki.

Spodziewano się, że kolejnym impulsem do przyspieszenia prywatyzacji będzie program kredytowego wsparcia Międzynarodowego Funduszu Walutowego z lat 2009–2010. Podpisując porozumienie w sprawie kredytu *stand-by*, władze w Mińsku zobowiązały się do zrealizowania szeregu reform ekonomicznych (dotyczących m.in. procesu transferowania własności do sektora prywatnego), utworzenia nowej agencji prywatyzacyjnej oraz przygotowania listy pięciu dużych przedsiębiorstw przeznaczonych do sprywatyzowania. Zanim jednak przystąpiono do współpracy z Funduszem, ponownie zastosowana została zasada złotej akcji. W styczniu 2010 r. w oparciu o dekret prezydenta państwowy holding Biełlesbumprom przejął kontrolę nad prywatnym koncernem meblarskim Pinski-driew.

Skutkiem porozumienia z MFW było dokonanie w 2011 r. modyfikacji przepisów prywatyzacyjnych. PKM mógł odtąd podejmować samodzielnie

23 E. Rakova, G. Šimanovič, *Privatizaciâ...*, s. 39.

24 Tamże.

decyzje w sprawie sprzedaży przedsiębiorstw i ewentualnego obniżenia ich ceny początkowej. Zgodnie z wymogami Funduszu powołano też Agencję Inwestycji i Prywatyzacji mającą pozyskiwać zagranicznych inwestorów i nadzorować proces prywatyzacyjny. W rzeczywistości jednak pełniła ona głównie funkcje propagandowe i tylko w niektórych przypadkach otrzymywała zadania, do których została powołana, a instytucją kontrolującą państwowe przedsiębiorstwa i proces ich sprzedaży pozostał PKM. Wprowadzenie wskazanych wyżej zmian nie doprowadziło jednak do zdynamizowania prywatyzacji.

W 2011 r. białoruskie władze ogłosiły systemową sprzedaż piętnastu przedsiębiorstw poprzez aukcje. Pięć z nich znajdowało się na liście uzgodnionej z MFW, a dziesięć pozostałych – na wykazie przygotowanym wspólnie z Bankiem Światowym. Sprzedaż miała zostać przeprowadzona przez Narodową Agencję Inwestycji i Prywatyzacji z udziałem zagranicznych konsultantów. Większość przetargów anulowano jednak z powodu braku ofert i ostatecznie sprzedano tylko fabrykę konstrukcji metalowych w Smolewiczach oraz przedsiębiorstwo budowy i reperacji instalacji wodno-kanalizacyjnych z Mińska. W obu przypadkach kupcami były podmioty białoruskie.

Równocześnie PKM zorganizował przetargi na akcje 69 przedsiębiorstw działających w sektorach transportowym i budowlanym. Dziewięć z nich zakończyło się zawarciem transakcji, a nabywcami były białoruskie podmioty z tych samych regionów i branż co sprzedawane firmy. Dekretem prezydenta zatwierdzona została także sprzedaż koncernowi Amkodor (produkującemu sprzęt drogowy, budowlany itp.) trzech fabryk sprzętu budowlanego, choć żadna z nich nie widniała na liście przedsiębiorstw przeznaczonych do sprywatyzowania. Istotne było natomiast to, że Amkodor kontrolowany jest przez jednego z biznesmenów bliskich Łukaszence.

Po raz kolejny wzrostu dynamiki prywatyzacji spodziewano się po wynegocjowaniu w 2011 r. programu kredytowego w ramach Funduszu Antykryzysowego Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Zgodnie z tą umową Białoruś miała co roku pozyskiwać z prywatyzacji 2,5 mld dol. Władze w Mińsku utrzymywały, że do kwoty tej należy wliczyć zakończoną w 2011 r. sprzedaż Biełtransgazu rosyjskiemu Gazpromowi, jednak trudno uznać ją za prywatyzację, skoro podmiotem przejmującym kontrolę nad białoruskim operatorem gazowym był koncern państwowy. Poza tym jednym przypadkiem Fundusz Antykryzysowy przez cały czas trwania umowy nie skłonił władz Białorusi do realizacji zobowiązań w zakresie prywatyzacji.

Od 2014 r. białoruski proces prywatyzacyjny jest właściwie zamrożony. Liczba przedsiębiorstw rocznie wystawianych na sprzedaż przez Komitet ds. Mienia Państwowego systematycznie malała. Nieliczne operacje dokonane po tym czasie przeprowadzono bez otwartych konkursów, po bezpośrednich negocjacjach z Administracją Prezydenta. Można wśród nich wymienić sprzedaż Biełgipsu rosyjskiej korporacji Wołma oraz transakcje z udziałem prywatnych białoruskich inwestorów w branży produkcji spożywczej²⁵.

Studium przypadku – Priorbank

Priorbank utworzono w 1989 r. pod nazwą Miński Bank Innowacyjny. Założony został przez szereg państwowych podmiotów przemysłowych i naukowych w celu finansowania projektów innowacyjnych. Współuczestniczył m.in. we wprowadzaniu w Białorusi systemu kart płatniczych w latach dziewięćdziesiątych.

W 1997 r. bank podpisał porozumienie z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), który przejął 27 proc. jego akcji, stając się największym jednostkowym inwestorem. Zobowiązano się przy tym m.in. do współpracy przy programach finansowania budownictwa mieszkalnego i infrastruktury. W 2003 r. kontrolny pakiet 53 proc. akcji banku wykupił za 30,9 mln euro Raiffeisen International, a następnie – po przejęciu w 2008 r. pakietu EBOiR – zwiększył swoje udziały do 87,74 proc. Priorbank należał wówczas do sześciu największych, tzw. systemowych banków Białorusi. Raiffeisen był pierwszym zachodnim bankiem, któremu pozwolono na inwestowanie w kraju i pierwszym zagranicznym inwestorem w bankach systemowych. Poza tym państwo całkowicie dominowało w sektorze bankowym, kontrolując przez różne instytucje publiczne 80 proc. kapitału i ok. 70 proc. aktywów²⁶.

25 M. Akulova, *Inostrannye investicii: sahranenie prieżniego scenariâ privlečeniâ kapitala*, [w:] *Belorusskij eżegodnik 2014. Sbornik obzornyh i analitičeskich materialov po razvitiu situacii v Respublike Belarus' v 2017 godu*, sost. i red. A. Pan'kovskij, V. Kostúgova, Logvinaŭ, Vilnius 2015, s. 273.

26 *Republic of Belarus. Financial system stability assessment, including reports on the observance of standards and codes on the following topics: banking supervision, payment systems, and anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, International Monetary Fund, Washington 2005, s. 12: <<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2005/216/article-A001-en.xml>> [dostęp: 26 IX 2021].

Wśród zobowiązań nowego inwestora znalazły się rekonstrukcja banku oraz wprowadzenie innowacyjnych technologii i systemów bankowych. W 2005 r. Priorbank pozyskał wspólnie z Raiffeisen Zentralbankiem i Wnieszorgbankiem 32 mln dol. kredytu, który przekazano bezpośrednio do białoruskiego budżetu na rozwój infrastruktury i programów socjalnych²⁷. Ponadto kontynuował współpracę z EBOiR przy programach infrastrukturalnych oraz wspieraniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Nie mniej istotne wydaje się nieformalne wsparcie udzielane przez kierownictwo Priorbanku władzom Białorusi. W 2010 r. został on głównym sponsorem krajowej federacji hokeja – ulubionego sportu prezydenta Łukaszenki. Finansował też m.in. przygotowania do mistrzostw świata, które odbyły się w Mińsku w 2014 r.

Co więcej, jak sugerują niektóre źródła, Priorbank przynajmniej w pewnym okresie współpracował z Łukaszenką i jego najbliższym otoczeniem. Miał rzekomo pomagać w transferowaniu środków pochodzących z nieoficjalnych dochodów białoruskich elit władzy²⁸.

Konkluzje: władza-własność

Analiza białoruskiej prywatyzacji przynosi negatywną odpowiedź na pierwsze z postawionych w tekście pytań badawczych. Proces ten nie ma charakteru strategicznego i nie jest realizowany według ustalonego planu, a postanowienia w zakresie sprzedaży państwowych przedsiębiorstw uzależnione są przede wszystkim od osobistych decyzji Alaksandra Łukaszenki.

Żaden ze wskazanych we wstępie nurtów interpretacji procesów prywatyzacyjnych nie pozwala w pełni wyjaśnić działań, które podejmowały w tym zakresie władze Białorusi. Z pewnością nie dążyły one do maksymalizacji udziału własności prywatnej w gospodarce, jak sugerowałoby klasyczne liberalne podejście do problemu. Działania Łukaszenki nie wyjaśniają

27 *Utverždeno priobretenie kontrol'nogo paketa akcij banka „Priorbank” (Belarus), „Rajffajzenbank”* [online], 17 I 2003 [dostęp: 15 VII 2021]: <<https://www.raiffeisen.ru/about/press/releases/799/>>.

28 N. Nielsen, *EBRD funds pocketed by Lukashenko henchmen, politician says*, „EU Observer” [online], 30 III 2012 [dostęp: 15 VII 2021]: <<https://euobserver.com/foreign/115342>>; A. Rettman, *Lukashenko’s „private banker” to face EU ban*, „EU Observer” [online], 17 VI 2011 [dostęp: 15 VII 2021]: <<https://euobserver.com/foreign/32503>>.

też jednak szkoły neokeynesistowska czy neomarksistowska – nie wydaje się bowiem, by dążył on do równoważenia różnych typów własności w celu zapewnienia białoruskiej gospodarce maksymalnej efektywności ekonomicznej i socjalnej. Nie martwiła go też wreszcie ekspansja prywatnego kapitału, gdy przynosiło to korzyści jemu i jego współpracownikom.

Żaden z przytoczonych celów strategicznych, które zazwyczaj przyświecały przeprowadzeniu prywatyzacji (także w innych krajach byłego ZSRR), nie rządził tym procesem w Białorusi. Dokonywane w jego ramach transakcje nie były elementem szerszego planu przebudowy gospodarki. Realizowano je *ad hoc*, zazwyczaj w rezultacie splotu dwóch czynników – presji zewnętrznych aktorów (głównie Rosji) oraz potrzeby pozyskania środków finansowych do budżetu. Prezydent Łukaszenka pozwala wreszcie na transakcje, z których korzystają bliscy mu przedsiębiorcy, co pokazuje np. udział w prywatyzacji Amkodoru.

Udzielenie odpowiedzi na drugie pytanie badawcze wymaga przyjrzenia się instytucjonalnemu kontekstowi prywatyzacji. Jak wskazuje Piotr Kozarzewski, istotne znaczenie dla przebiegu tego rodzaju procesów w państwach byłego bloku sowieckiego mają tradycje instytucjonalne, tj. formalne i nieformalne struktury regulujące stosunki między różnymi podmiotami społecznymi²⁹. Zrozumienie logiki stojącej za działaniami białoruskich władz wobec majątku państwowego wymaga poznania tych tradycji, zwłaszcza odnośnie do problemu własności.

Istotne jest w tym kontekście podkreślanie przez badaczy związku między własnością a kontrolą³⁰. Podejścia do problemu napięć między własnością a państwem, które dominują w nowej ekonomii instytucjonalnej, opierają się przede wszystkim na pracach Yorama Barzla. Rozróżnia on ekonomiczne i prawne podstawy prawa własności. Pierwsze to zdolność jednostki do konsumpcji lub wymiany dobra, a drugie – prawa uznane i egzekwowane przez rząd³¹. Barzel zwraca więc uwagę na napięcie mię-

29 P. Kozarzewski, *Prywatyzacja...*, s. 39.

30 B. Bortolotti, D. Siniscalco, *The challenges...*, s. 7; S. Keonhi, R. Zohlnhöfer, *Measuring privatization: comparing five indicators of the disposition of state-owned enterprises in advanced democracies*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2019, vol. 21, issue 4, s. 405.

31 Y. Barzel, *Economic analysis of property rights*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 3-4.

dzy jednostkami, a później grupami jednostek, i państwem. Jego badania koncentrują się na zrozumieniu, w jaki sposób transakcja praw własności wyjaśnia alokowanie zasobów przez organizację gospodarczą³². Tym samym Barzel i jego zwolennicy sugerują, że własność w sensie norm prawnych służy za środek ochrony własności jednostek i organizacji przed państwem. Prawo własności tworzone jest więc oddolnie – przepisy prawne są emanacją prawa ekonomicznego.

O ile powyższe wyjaśnienie z pewnością pasuje do gospodarek krajów szeroko pojętego Zachodu, to relacje między władzą i własnością w Białorusi znacznie lepiej zdaje się oddawać inna koncepcja. Chodzi mianowicie o analizy przedstawione przez rosyjskich badaczy Jurija Łatowa i Rustema Nuriejewa.

Łatow podkreśla, że w Rosji stosunki własności ziemi rozwijały się od góry – rząd centralny (car) przekazywał prawo do pobierania dochodów z posiadłości ziemskich członkom klasy rządzącej. Uzyskanie tego prawa było czasowe oraz warunkowe i nawet jeśli podlegało dziedziczeniu, to władca mógł je odebrać. Często zdarzało się, że władza dokonywała redystrybucji rozdanych już wcześniej ziem lub wymieniała jeden atrybut na inny³³. Rosyjski badacz nazywa to powiązanie władzą-własnością.

Koncepcję Łatowa rozwija Nuriejew, opisując podstawę rosyjskiej gospodarki jako „niepodzielną jedność funkcji władzy i własności: przywództwo polityczne daje integralne prawo do dysponowania własnością, a własność organicznie oznacza istnienie władzy politycznej”. Nuriejew podkreśla, że instytucja ta pojawia się wraz z monopolizowaniem funkcji urzędowych w społecznym podziale pracy. Przeprowadzona przez niego analiza historyczna pokazuje, że mechanizm ten funkcjonuje w Rosji co najmniej od XVII w.³⁴

Analizując okres reform po rozpadzie ZSRR, Nuriejew podkreśla, że mimo prób zmodyfikowania ekonomicznej struktury rosyjskiej gospodarki system władzy-własności ugruntował się w Rosji jako dominujący³⁵.

32 Tamże, s. 151.

33 Ū. V. Latov, *Vlast'-sobstvennost' v srednevekovoj Rossii*, „Ėkonomičeskij vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta” 2004, t. 2, № 4, s. 117.

34 R. M. Nureev, *Rossia. Osobennosti institucional'nogo razvitiâ*, Norma, Moskwa 2009, s. 58.

35 Tamże, s. 144.

W działalności przedsiębiorstw władza-własność przejawia się m.in. w tym, że *gros* ich dyrektorów nadal gotowych jest dobrowolnie przekazać większą część swojej odpowiedzialności administracji państwowej. We wspólnych kompetencjach firm i władz pozostaje wiele kwestii, w tym: zatrudnienie i płace, szkolenia doskonalące, ubezpieczenia społeczne i medyczne, przygotowywanie strategicznych planów rozwoju, polityka innowacyjna i inwestycyjna, infrastruktura oraz lobbowanie na rzecz interesów branżowych³⁶. Ważnym elementem rosyjskiego systemu jest przy tym powiązanie monopolu politycznego i gospodarczego. Przejawia się to w tzw. zasobie administracyjnym, tj. możliwości pobierania renty politycznej i działaniach politycznych, które pozwalają na otrzymanie zasobu politycznego w przyszłości³⁷.

Logika władzy-własności pozwala wyjaśnić postępowanie Alaksandra Łukaszenki w zakresie polityki prywatyzacyjnej. Wraz z konsolidacją władzy politycznej dążył do wzmocnienia kontroli nad własnością, i to nie tylko państwową, ale także prywatną, co pokazują przykłady stosowania złotej akcji.

Rezygnacja z kontroli nad własnością to zatem w logice prezydenta Łukaszenki rezygnacja z władzy. Pozbawienie się kontroli nad mieniem państwowym nie jest dla niego akceptowalną drogą ratunku w kryzysie społecznym, ekonomicznym czy politycznym, ponieważ skutkuje osłabieniem władzy politycznej. Będzie to zatem ostatni krok, który władza-własność wykona, gdy nie pozostaną jej już żadne inne narzędzia.

Bibliografia

- Akulova M., *Inostrannye investicii: sahranenie prieżnogo scenariâ privlečeniâ kapitala*, [w:] *Belorusskij eżegodnik 2014. Sbornik obzornyh i analitičeskikh materialov po razvitiû situacii v Respublike Belarus' v 2017 godu*, sost. i red. A. Pan'kovskij, V. Kostûgova, Logvinaŭ, Vilnius 2015.
- Barzel Y., *Economic analysis of property rights*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Belorusskaâ òkonomika. Ot rynku k planu*, t. 2, red. I. Pelipas', Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2001.

36 Tamże, s. 147-149.

37 Tamże, s. 283.

- Belorusskij ežegodnik 2014. Sbornik obzornyh i analitičeskikh materialov po razvitiu situacii v Respublike Belarus' v 2017 godu*, sost. i red. A. Pan'kovskij, V. Kostûgova, Logvinau, Vilnius 2015.
- Bortolotti B., Siniscalco D., *The challenges of privatisation. An international analysis*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Dobrowolski K., *Prywatyzacja kapitałowa w procesie transformacji systemu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Ėkonomika Belarusi: tendencii razvitiâ i osnovnye vyzovy*, red. I. V. Pelipas', Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2006.
- Keonhi S., Zohlhöfer R., *Measuring privatization: comparing five indicators of the disposition of state-owned enterprises in advanced democracies*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice” 2019, vol. 21, issue 4.
- Kozarzewski P., *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006.
- Kozarżevskij P., *Transformaciâ otnošenij sobstvennosti na belorusskikh promyšlennyh predpriâtiâh*, „Analitičeskij doklad” (Issledovatel'skij centr privatizacii i menedżmenta) 2011, № 2.
- Latov Ū.V., *Vlast'-sobstvennost' v srednevekovoj Rossii*, „Ėkonomičeskij vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta” 2004, t. 2, № 4.
- Nielsen N., *EBRD funds pocketed by Lukashenko henchmen, politician says*, „EU Observer” [online], 30 III 2012 [dostęp: 15 VII 2021]: <<https://euobserver.com/foreign/115342>>.
- Nureev R. M., *Rossiâ. Osobennosti institucional'nogo razvitiâ*, Norma, Moskva 2009.
- Postanovlenie Soveta Ministrov Respubliki Belarus' ot 23 sentâbrâ 1991 g. № 360 „O razgosudarstvlenii Ėkonomiki i privatizacii gosudarstvennoj sobstvennosti Respubliki Belarus' v 1991 godu”*, „Sobranie postanovlenij Pravitel'stva BSSR” 1991, № 27.
- Rakova E., *Privatizaciâ v Belarusi*, [w:] *Ėkonomika Belarusi: tendencii razvitiâ i osnovnye vyzovy*, red. I. V. Pelipas', Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2006.
- Rakova E., *Razgosudarstvlenie i privatizaciâ promyšlennosti v Respublike Belarus'*, [w:] *Belorusskaâ Ėkonomika. Ot rynka k planu*, t. 2, red. I. Pelipas', Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2001.
- Rakova E., Šimanovič G., *Privatizaciâ ili vnešnj dolg? Varianty finansirovaniâ vnešnetorgovogo deficita Belarusi*, Issledovatel'skij centr IPM, Minsk 2009.
- Republic of Belarus. Financial system stability assessment, including reports on the observance of standards and codes on the following topics: banking supervision, payment systems, and anti-money laundering and combating the financing of terrorism*, International Monetary Fund, Washington 2005: <<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2005/216/article-A001-en.xml>> [dostęp: 26 IX 2021].
- Rettman A., *Lukashenko's „private banker” to face EU ban*, „EU Observer” [online], 17 VI 2011 [dostęp: 15 VII 2021]: <<https://euobserver.com/foreign/32503>>.
- Stranicy istorii*, „Gosudarstvennyj komitet po imušestvu Respubliki Belarus'” [online, dostęp: 25 VII 2021]: <http://www.gki.gov.by/ru/about_committee-history/>.

- Surdykowska S. T., *Prywatyzacja*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1996.
- Ukaz Prezidenta Respubliki Belarus' ot 14.11.1997 N 591 „Ob osobom prave („zolotoj akcii”) gosudarstva na učastie v upravlennii akcionernymi obščestvami”, „Valerij Stanislavovič Levonevskij”* [online, dostęp: 1 X 2021]: <<http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic53/text023.htm>>.
- Utverždeno priobretenie kontrol'nogo paketa akcij banka „Priorbank” (Belarus'), „Rajffajzenbank”* [online], 17 I 2003 [dostęp: 15 VII 2021]: <<https://www.raiffeisen.ru/about/press/releases/799/>>.
- Zaifer A., *Privatization: a comparative review of the theoretical literature*, „Journal of Economic & Management Perspectives” 2017, vol. 11, issue 3.
- Zakon Respubliki Belarus' ot 19 ânvarâ 1993 g. N°2103-XII „O razgosudarstvennii i privatizacii gosudarstvennoj sobstvennosti v Respublike Belarus'”, „Vedomosti Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus'”* 1993, N° 7.
- Zakon Respubliki Belarus' ot 6 iûlâ 1993 g. N°2468-XII „Ob imennyh privatizacionnyh čekah Respubliki Belarus'”, „Vedomosti Verhovnogo Soveta Respubliki Belarus'”* 1993, N° 25.