

Wanda KARPİŃSKA-MIZIELŃSKA
Tadeusz SMUGA*

Przekształcenia własnościowe w 1999 r.

Jeden z najważniejszych celów przekształceń własnościowych, służących poprawie konkurencyjności i efektywności gospodarki, stanowi przebudowa struktury własnościowej, a przede wszystkim zwiększenie udziału sektora prywatnego w gospodarce. Efekt ten jest osiągnięty za pośrednictwem dwóch uzupełniających się procesów, tj. dynamicznego rozwoju małych i średnich podmiotów gospodarczych, powstających w wyniku zaangażowania prywatnych kapitałów oraz prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹.

Rozwój sektora prywatnego

W wyniku transformacji własnościowej z roku na rok pogłębiały się w gospodarce korzystne zmiany strukturalne. Ich wyrazem jest systematyczny wzrost roli sektora prywatnego [Informacja o sytuacji..., 2000]. W 1999 r. udział tego sektora w produkcji sprzedanej przemysłu wynosił 71,2% (w 1998 r. – 69,1), w produkcji budowlano-montażowej 94,8% (94,4), w eksporcie – 81,1% (78,2) zaś w imporcie 87,5% (86,9).

Za kryterium oceny przekształceń własnościowych uznać należy również zmiany w liczebności podmiotów gospodarczych o różnych formach własnościowych i organizacyjnych, a zwłaszcza wzrost liczby jednostek prywatnych, którym towarzyszy na ogół ograniczenie udziału przedsiębiorstw państwowych. Dane z grudnia 1999 r. pokazują, że w gospodarce polskiej działało łącznie 3 039 451 podmiotów (2,7% w sektorze publicznym, 97,3% – w prywatnym), w tym 14,4% spółek, 1,3% stowarzyszeń, organizacji społecznych oraz fundacji, 0,6% spółdzielni, 0,8% przedsiębiorstw państwowych, a przede wszystkim 79,5% zakładów osób fizycznych.

Analiza zmian zachodzących w 1999 r. w strukturze gospodarki wskazuje, że chociaż utrzymywały się podobne, jak w poprzednich latach tendencje (wzrost udziału sektora prywatnego), to jednak miały miejsce wahania w liczebności poszczególnych kategorii podmiotów. Wiązało się to z przeprowadzonymi od

* Autorzy są pracownikami naukowymi Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie.

¹ W latach 1990-96 procesy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych prowadzono na podstawie ustawy z dnia 13.07.1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1990 r. nr 51, poz. 298 i z 1991 r. nr 60, poz. 253). Od dnia 8.04.1997 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 30.08.1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, proces prywatyzacji odbywa się w oparciu o regulacje tej ustawy (Dz.U. z 1996 r. nr 118, poz. 561). Ostatnią nowelizację tej ustawy Sejm RP uchwalił 29 marca 2000 r.

stycznia 1999 r. reformami (zwłaszcza służby zdrowia oraz terenowej administracji państwowej). I tak np. wzrosła liczba jednostek sektora publicznego m.in. w związku z rejestracją gmin, powiatów, województw samorządowych, starostw i urzędów marszałkowskich. W tym samym okresie w sektorze publicznym zmniejszeniu uległa liczba takich podmiotów w sekcji ochrony zdrowia i opieki socjalnej (w konsekwencji zmiany formy prawnej z jednostki budżetowej na spółki prawa handlowego).

Tablica 1

Podmioty gospodarki narodowej (bez zakładów osób fizycznych)

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym					spółdzielnie
		przeds. państwowe	spółki			pozostałe	
			razem	prawa handl.	cywilne		
Stan na 31.12.1998	567785	2906	410012	136497	272008	1507	19638
Stan na 31.12.1999	621714	2599	437376	146859	288956	1561	19328
1998 = 100	109,5	89,4	106,7	107,6	106,2	103,6	98,4

Źródło: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1999 r.*, „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2000

W 1999 r. w stosunku do 1998 r. nastąpił dalszy spadek liczby tradycyjnych przedsiębiorstw państwowych (o 10,6 wobec 13,7% w 1998 r.) oraz spółdzielni (o 1,6%), natomiast podobnie – jak w latach poprzednich – wzrosła ilość spółek (o 6,7%). Największy spadek liczby przedsiębiorstw państwowych dotyczył sekcji ochrona zdrowia i opieka socjalna (w związku z przekształceniami organizacyjno-prawnymi) oraz górnictwa i kopalnictwa.

Tablica 2

Spółki prawa handlowego według rodzaju kapitału

Wyszczególnienie	Ogółem	Według rodzaju kapitału					
		Skarbu Państwa		państwowych osób prawnych	samorządu terytorialnego	prywatnego krajowego	zagranicznego
		razem	w tym jednostek osobowych				
Stan na 31.12.1998	136497	2205	675	5310	1833	114022	36850
Stan na 31.12.1999	146859	2335	746	5408	1961	121755	40412
1998=100	107,6	105,9	110,5	101,8	107,0	106,8	109,7

Źródło: jak w tabl. 1

W 1999 r. w polskiej gospodarce liczba spółek prawa handlowego wzrosła o 7,6%, w tym z udziałem Skarbu Państwa o 10,5%, z udziałem kapitału zagranicznego o 9,7%, natomiast kapitału krajowego o 7,0%. Największy wzrost dotyczył sekcji: ochrona zdrowia i opieka socjalna (388,9%), transport, składowanie i łączność (10,5%) oraz górnictwo i kopalnictwo (12,9%). Spółki z udziałem kapitału zagranicznego rozwinęły się głównie w sekcjach: zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę (wzrosło 25,0%), edukacja (17,4%), obsługa nieruchomości i firm (17,3%), budownictwo (15,0%) oraz hotele i restauracje (o 15,7%). Podmioty te w ogólnej liczbie spółek działających w polskiej gospodarce stanowiły 27,5%. W przypadku inwestycji kapitału polskiego największy wzrost dotyczył sekcji: ochrona zdrowia i opieka socjalna (45,8%), zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę (20,1%) oraz pośrednictwo finansowe (18,3%).

Na przestrzeni 1999 r. w sektorze publicznym powstało 13 577 jednostek. Najwięcej nowych przedsiębiorstw utworzono w sekcjach edukacja oraz obsługa nieruchomości i firm. Zjawisko to odnotowano przede wszystkim w województwach: lubuskim, pomorskim i świętokrzyskim. Jednocześnie w sektorze tym zlikwidowano 2277 podmiotów (0,8% istniejących w 1998 r.), zwłaszcza w sekcjach: ochrona zdrowia i opieka socjalna, edukacja oraz zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę. Największy spadek wielkości sektora publicznego dotyczył województw: lubuskiego, lubelskiego i podlaskiego.

W tym samym okresie w sektorze prywatnym powstało 183 596 nowych jednostek, przede wszystkim w sekcjach: obsługa nieruchomości i firm, pozostała działalność komunalna, socjalna i indywidualna oraz hotele i restauracje. Procesy te objęły głównie województwa: lubuskie, opolskie i pomorskie. Jednocześnie w sektorze tym zlikwidowano tylko 1749 podmiotów. Największy spadek dotyczył pośrednictwa finansowego i miał miejsce w województwach: lubuskim, łódzkim i podkarpackim.

Na przestrzeni całego okresu transformacji systemowej w grupie małych i średnich prywatnych podmiotów gospodarczych, powstających w wyniku zaangażowania własnych kapitałów, szczególnie dynamizm rozwojowy cechuje zakłady osób fizycznych, a więc jednostki, o zatrudnieniu nie przekraczającym 5 osób. Szczególnie wysokie tempo wzrostu liczby najmniejszych podmiotów gospodarczych miało miejsce w początkowym okresie przekształceń. W latach następnych obserwujemy spowolnienie dynamiki ich rozwoju, co związane jest głównie z wysoką konkurencją na rynku oraz ograniczonymi możliwościami kapitałowymi właścicieli firm. Obecnie obserwujemy dalszy, systematyczny wzrost liczby nowych podmiotów przy jednocześnie utrzymującej się tendencji do wypadania z rynku jednostek słabszych kapitałowo.

W 1999 r. liczba najmniejszych podmiotów w stosunku do 1998 r. wzrosła o 6,3% (tabl. 3), przy czym dotyczyło to wszystkich wyróżnianych przez GUS sekcji. Największy przyrost miał miejsce w pośrednictwie finansowym (aż o 40,5%), budownictwie (9,0%) oraz hotelach i restauracjach (8,1%), najmniejszy natomiast – w handlu i naprawach oraz w działalności produkcyjnej. Najwięcej zakładów osób fizycznych funkcjonowało w sekcji handel i na-

prawy – 37,3%, podczas gdy w pozostałych sekcjach ich udział był znacznie niższy i wynosił np. w: działalności produkcyjnej i budownictwie po 11,8%, zaś w pośrednictwie finansowym – 3,4%.

Tablica 3

Zakłady osób fizycznych prowadzące działalność gospodarczą według EKD

Sekcje	Liczba w dn. 31.12.98	Liczba w dn. 31.12.99	Dynamika 1998=100	%
Ogółem	2274493	2417737	106,3	100,0
Działalność produkcyjna	277022	284351	102,6	11,8
Budownictwo	261733	285284	109,0	11,8
Transport, gospodarka- magazynowa i łączność	215122	227870	105,9	9,4
Handel i naprawy	874788	901507	103,1	37,3
Hotele i restauracje	67549	73012	108,1	3,0
Pośrednictwo finansowe	57858	81310	140,5	3,4
Obsługa nieruchomości	258995	276360	106,7	11,4
Pozostałe sekcje	261426	288043	110,2	11,9

Źródło: jak w tabl. 1 i obliczenia własne

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych

Do końca 1999 r. przekształceniami własnościowymi objęto 6438 przedsiębiorstw państwowych, tj. ok. 3/4 ogółu istniejących w gospodarce w momencie rozpoczęcia tego procesu w 1990 r. (8441). Dominowały wśród nich przedsiębiorstwa przemysłowe. Decydujący udział w tym procesie miały podmioty małe i średnie.

W 1999 r. w porównaniu z latami poprzednimi sprywatyzowano mniej przedsiębiorstw. Liczba ta była niższa nawet w porównaniu do 1998 r., kiedy to sygnalizowano zjawisko ograniczenia tempa przekształceń. Dotyczyło to przede wszystkim prywatyzacji bezpośredniej oraz likwidacji z przyczyn ekonomicznych. Jedynie liczba sprywatyzowanych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa była identyczna jak w 1998 r. – 16 (choć niższa niż w latach poprzednich). Pomimo słabszego tempa prywatyzacji dochody z tego tytułu ogółem w 1999 r. wyniosły 12,0 mld zł, i były o 5,1 mld zł większe od planowanych.

Komercjalizacja i prywatyzacja kapitałowa. Komercjalizacja, tj. przekształcenie przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, stanowi etap przejściowy, po którym następuje właściwy proces prywatyzacji (prywatyzacja na ścieżce kapitałowej). Od połowy 1990 r. do końca 1999 r. skomercjalizowano 1419 przedsiębiorstw państwowych, z czego tylko 256 objęto prywatyzacją kapitałową (18,0%), 35% wniesiono do NFI, a w 8% spółek nastąpiła zamiana wierzycielności na akcje lub udziały.

Tablica 4

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w latach 1990-99

Lata	Sprywatyzowane jednoosobowe spółki Skarbu Państwa		Przedsiębiorstwa państwowe					
			sprywatyzowane bezpośrednio		zlikwidowane z przyczyn ekonomicznych		włączone do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Ogółem	256	100,0	1641	100,0	749	100,0	1654	100,0
1990	6	2,3	15	0,9	3	0,4	-	-
1991	24	9,4	228	13,9	30	4,0	-	-
1992	22	8,6	305	18,6	90	12,0	720	43,5
1993	46	18,0	216	13,2	103	13,7	618	37,4
1994	36	14,0	159	9,7	92	12,3	307	18,6
1995	25	9,8	127	7,7	108	14,4	9	0,5
1996	24	9,4	184	11,2	110	14,7	-	-
1997	41	16,1	158	9,6	102	13,6	-	-
1998	16	6,2	127	7,7	70	9,3	-	-
1999	16	6,2	122	7,5	41	5,6	-	-

Źródło: *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju*, obliczenia własne

W 1999 r. skomercjalizowano 90 podmiotów, natomiast sprywatyzowano kapitałowo 16 spółek. Były to najczęściej jednostki duże, zatrudniające od 201-500 osób (40%) lub większe (27%). W tym samym okresie komercjalizacją z konwersją wierzytelności, tj. przekształceniem przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, z udziałem wierzycieli w celu restrukturyzacji finansowej objęto 15 spółek. W 1999 r. kontynuowano działania w obszarze przekształceń własnościowych wielkich przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu dla gospodarki. Do najważniejszych zaliczyć należy prywatyzację w drodze oferty publicznej Polskiego Koncernu Naftowego S.A., a także prywatyzację Banku PKO S.A. oraz Banku Zachodniego S.A. (publiczne zaproszenie do rokowań).

Likwidacja z przyczyn ekonomicznych dotyczy nierentownych podmiotów i dokonuje się w drodze sprzedaży zorganizowanych części majątku likwidowanej jednostki inwestorom zewnętrznym (po zaspokojeniu roszczeń wierzycieli). Najczęściej wykorzystywano metodę sprzedaży poszczególnych składników majątku. Do końca 1999 r. likwidacją objęto 1655 przedsiębiorstw, w tym w ok. 38% przypadków ogłoszono upadłość. W 1999 r. likwidacja z przyczyn ekonomicznych dotyczyła 41 jednostek. Powolne tempo przekształceń tą metodą wynika głównie z dużych trudności związanych ze zbyciem majątku, zwłaszcza nieruchomości (procesy te zakończono w 45% przypadków). Wśród likwidowanych przedsiębiorstw dominują jednostki zatrudniające poniżej 200 osób (ok. 83%).

Prywatyzacja bezpośrednia polega na likwidacji przedsiębiorstwa państwowego i zadysponowaniu jego majątkiem lub jego częścią przez sprzedaż, wnie-

sienie do spółki lub oddanie w odpłatne użytkowanie. Najczęściej wykorzystywano oddanie mienia przedsiębiorstwa w leasing spółkom pracowniczym (ok. 2/3 podmiotów sprywatyzowanych bezpośrednio), natomiast najrzadziej – wniesienie mienia do spółki. Prywatyzację bezpośrednią cechuje najwyższa efektywność, mierzona relacją przekształceń zakończonych do rozpoczętych – wskaźnik ten dla całego okresu transformacji przekracza 90%.

W 1999 r. sprywatyzowano bezpośrednio 122 przedsiębiorstwa. Dotyczyła ona głównie przedsiębiorstw średnich, o zatrudnieniu poniżej 500 osób, o dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej. Liczba przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio systematycznie zmniejsza się. Najwięcej podmiotów przekształcono tą metodą w pierwszych latach transformacji własnościowej.

Program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI). W procesie przekształceń własnościowych szczególne znaczenie zarówno mikro, jak i makroekonomiczne, odegrał program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, (potocznie określany programem powszechnej prywatyzacji), ze względu na objęcie nim stosunkowo dużej grupy podmiotów gospodarczych [Ustawa..., 1993].

Włączono do niego 512 przedsiębiorstw o zróżnicowanej sytuacji ekonomicznej. Przeważały wśród nich jednostki przemysłowe (417). Wprawdzie ogółem charakteryzowały się one dodatnim wynikiem finansowym, to jednak działalność 1/3 z nich przynosiła straty. Część z nich zdecydowała się na wzięcie udziału w programie w celu ratowania firmy przed bankructwem [Romanowska, Solarz, Wawrzyniak, 1996].

Od 1996 r. Narodowe Fundusze Inwestycyjne stały się widocznym elementem struktury instytucjonalnej gospodarki. Zakup świadectw udziałowych przez ponad 25 mln (ok. 95%) dorosłych obywateli Polski świadczył o ogromnym zainteresowaniu społecznym uczestnictwem w programie. Kolejne etapy realizacji programu to dopuszczenie akcji funduszy do publicznego obrotu oraz wymiana świadectw udziałowych na akcje NFI. W strukturze akcjonariatu NFI dominującą pozycję uzyskali zagraniczni akcjonariusze. Istotnym udziałowcem pozostaje Skarb Państwa oraz instytucjonali udziałowcy krajowi, jak np. grupa PKO SA i PZU SA, BRE SA oraz Bank Handlowy SA.

Majątek NFI powierzono firmom zarządzającym. Są to najczęściej spółki z udziałem zagranicznych oraz krajowych instytucji finansowych, a także firm konsultingowych. W swoim działaniu firmy te skupiły się przede wszystkim na sprzedaży włączonych w ich skład spółek inwestorom strategicznym oraz wprowadzaniu ich na giełdę. W niektórych przypadkach, wobec niepowodzeń prób uzdrowienia sytuacji finansowej, ogłoszono upadłość lub likwidację spółek parterowych. Ministerstwo Skarbu Państwa szacuje, że do końca 1999 r. NFI pozyskały inwestorów strategicznych dla 239 spółek, sprzedano akcje lub udziały 56 spółek [Dynamika..., 1999]. W końcu roku doszło do pierwszej na rynku NFI fuzji dwóch funduszy (Trzeciego i Jedenastego NFI).

Narodowe Fundusze Inwestycyjne w całym okresie swego funkcjonowania charakteryzowały się niekorzystną sytuacją finansową, czego wyrazem jest niski kurs ich akcji na Giełdzie Papierów Wartościowych.

W świetle dotychczasowych doświadczeń funkcjonowania programu NFI obserwujemy, tak pozytywne jak i negatywne jego strony. Do tych pierwszych zaliczyć należy umocnienie pozycji rynkowej niektórych przedsiębiorstw, dzięki skutecznie przeprowadzonej restrukturyzacji, „wchodzenie” wybranych podmiotów na giełdę. Do stron negatywnych natomiast: brak długookresowej strategii działania niektórych funduszy, sprzedaż nieefektywnych przedsiębiorstw zamiast restrukturyzacji, niewspółmierne wynagrodzenie firm zarządzających w stosunku do uzyskiwanych efektów.

Dylematy prywatyzacji w 1999 r. i program prywatyzacji do 2001 roku

Pomimo upływu 10 lat, podczas których w Polsce prowadzone są przekształcenia własnościowe, nadal w publicznych dyskusjach powraca szereg dylematów i pytań, z których niektóre pojawiły się już w fazie startu. Dotyczą one m.in. charakteru i zakresu społecznego uczestnictwa w tych procesach, udziału kapitału zagranicznego, tempa prywatyzacji oraz jej zasięgu, tj. przestrzeni gospodarki objętej tymi zmianami. W 1999 r. dylematy te i dyskusje ujawniły się bardzo ostro, między innymi w sporach prowadzonych na forum Sejmu RP. Przyczyniły się one niewątpliwie do pogorszenia klimatu wokół prywatyzacji, a także nie sprzyjały przyspieszeniu jej tempa.

Dla przebiegu prywatyzacji w 1999 r., a także w kontekście jej perspektyw w najbliższych latach, szczególnie istotna była z jednej strony dyskusja na temat kształtu reprivatyzacji, roli kapitału zagranicznego w przekształceniach sektora finansowego, natomiast z drugiej – nadal powracający problem koncepcji powszechnego uwłaszczenia i jego praktycznej realizacji. Do wielu z tych kwestii ustosunkowuje się opracowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa „Program prywatyzacji do 2001 r.”. Za kluczowy problem w kształtowaniu strategii i polityki prywatyzacyjnej w najbliższych latach uznano w nim: 1) prywatyzację wielkich przedsiębiorstw przemysłowych oraz 2) realizację zobowiązań państwa i zasilanie dochodami z prywatyzacji przeprowadzonych reform (w tym ubezpieczeń społecznych).

Dotychczasowe procesy przekształceń własnościowych w ograniczonym stopniu objęły przedsiębiorstwa infrastrukturalne oraz duże podmioty o strategicznym znaczeniu w gospodarce. Kondycja ekonomiczno-finansowa wielu z nich jest słaba, co oznacza, że wymagają one przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji, wielokrotnie połączonej z dokapitalizowaniem. W omawianym programie położono nacisk na przyspieszenie prywatyzacji takich podmiotów. Obok takich działań zapowiada się w nim opracowywanie koncepcji prywatyzacji całych branż, poprzedzających przekształcenia konkretnych podmiotów. Projektuje ponadto selektywny wybór inwestora strategicznego zgodnie z zestawem kryteriów, wśród których obok wynegocjowanej ceny i warunków płatności, podstawowe znaczenie odgrywać będą pakiety inwestycyjne, socjalne i proekologiczne. W przypadku tzw. sektorów strategicznych zapowiada się wyko-

rzystanie instrumentów zapewniających zachowanie kontrolnego pakietu akcji/udziałów w ręku Skarbu Państwa.

Generalnie jednak, analizując zawarte w programie rozwiązania i instrumenty, adresowane do wielkich przedsiębiorstw przemysłowych należy zauważyć, że nie stanowią one kompleksowego, spójnego programu przekształceń. O ile z kierunkiem tych propozycji należy się w pełni zgodzić, to wątpliwa wydaje się ich skuteczność, a zwłaszcza zdolność przyspieszenia prywatyzacji. W przypadku tej grupy podmiotów mamy bowiem do czynienia z nagromadzeniem problemów ekonomiczno-finansowych, organizacyjnych, technologicznych i społecznych. Te zjawiska, a także konieczność poprzedzenia transformacji własnościowej restrukturyzacją, poważnie ograniczą w przyszłości tempo prywatyzacji.

Druga kwestia, na którą w programie prywatyzacji do 2001 r. położono silny nacisk, dotyczy rozwiązania problemów wynikających z zaspokojenia zobowiązań państwa o charakterze społecznym, a w tym:

- roszczeń pracowników sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów wynikających z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego,
- wsparcia reformy systemu ubezpieczeń społecznych,
- zaspokojenia roszczeń z tytułu reprivatyzacji².

Po wypełnieniu wymienionych wyżej zobowiązań omawiany program przewiduje, że będzie mogła nastąpić realizacja programu uwłaszczenia obejmującego obywateli, nie uczestniczących dotychczas w prywatyzacji majątku państwowego. Uzależnia jednak realizację celów o charakterze społecznym od przyspieszenia procesów prywatyzacji i dzięki temu zapewnienia dopływu środków na realizację celów społecznych.

Wśród narzędzi transformacji własnościowej program prywatyzacji do 2001 r. istotną rolę przypisuje zindywidualizowanemu podejściu do przekształceń i wypracowywaniu odrębnych koncepcji prywatyzacji dla poszczególnych spółek. Zapowiada kontynuację dotychczasowych metod i ścieżek prywatyzacji, a w tym zwłaszcza: kapitałowej, programu NFI i prywatyzacji bezpośredniej. Szerzej wykorzystywane mają być również instrumenty wypracowane w latach wcześniejszych, przede wszystkim konwersja wierzytelności, kontrakty menedżerskie, a także program „Stabilizacja – Restrukturyzacja – Prywatyzacja”. Instytucjonalnym instrumentem prywatyzacji mają stać się Regionalne Fundusze Inwestycyjne (RFI), których celem ma być zdynamizowanie prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim jest wojewoda. Rola RFI ma polegać na restrukturyzacji i późniejszej prywatyzacji podmiotów regionalnych przy wykorzystaniu inicjatywy i kapitału uczestników funduszu (tj. Skarbu Państwa, gmin, instytucji finansowych oraz podmiotów gospodarczych).

² W programie szacuje się, że na cele te do końca 2001 r. przeznaczone zostanie łącznie 57,3 mld zł, uzyskanych z prywatyzacji majątku państwowego, a w tym 20 mld na rekompensaty dla pracowników sfery budżetowej, emerytów i rencistów, 17 mld na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli w ramach reprivatyzacji oraz 20,3 mld zł na reformę systemu ubezpieczeń społecznych.

Szczególne znaczenie w programie przywiązuje się do reprivatyzacji. W wyniku jej przeprowadzenia oczekuje się uporządkowania stosunków własnościowych w przypadku mienia przejętego przez państwo, zrekomensowanie byłym właścicielom strat poniesionych w wyniku nacjonalizacji, a także ochrony budżetu państwa przed finansowymi skutkami dotychczasowego trybu dochodzenia roszczeń reprivatyzacyjnych. Zakłada się realizację świadczeń reprivatyzacyjnych w następujących formach: a) zwrot mienia w naturze (jeśli to możliwe), b) przyznanie mienia zastępczego oraz c) boni reprivatyzacyjne, umożliwiające nabycie akcji i udziałów w spółkach Skarbu Państwa.

Działania dotyczące reprivatyzacji nabrały tempa w 1999 r., kiedy rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji został skierowany do Sejmu. Ograniczył on wysokość rekompensat do 50% wartości utraconych nieruchomości. Świadczenia reprivatyzacyjne mają przysługiwać osobom fizycznym, które w chwili utraty własności były obywatelami polskimi. Roszczenia obejmują własność przejętą przez państwo oraz gminę m.st. Warszawy na podstawie aktów prawnych, takich jak: o reformie rolnej, przejęciu niektórych lasów na własność państwa, nacjonalizacji, gruntach warszawskich, majątkach opuszczonych i poniemieckich, uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym. Realną skalę roszczeń reprivatyzacyjnych szacuje się na blisko 95 mld zł (a więc sumę znacznie wyższą niż przewidywana w omawianym programie) przy założeniu, że wpłynie około 170 tys. wniosków [Frey, 1999].

Problem reprivatyzacji budzi szerokie emocje i znaczne kontrowersje zarówno w opinii społecznej, jak i w Sejmie RP. Potwierdza to m.in. fakt, że obok rządowego projektu ustawy powstały jeszcze dwa projekty poselskie zawierające propozycje regulacji tych kwestii. Pierwszy z nich, sygnowany jest głównie przez posłów AWS i drugi – wniesiony przez grupę posłów lewicowych. Polskie Stronnictwo Ludowe wystąpiło ponadto z propozycją przeprowadzenia referendum reprivatyzacyjnego, natomiast Komitet Inicjatywy Ustawodawczej złożył w Sejmie projekt ustawy (wsparty listą z podpisami ok. 130 tys. osób) o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych (jak np. lasów państwowych, wód w ciekach podstawowych, części akwenu Morza Bałtyckiego, kopalni i parków narodowych). Zasoby te w myśl tych rozwiązań byłyby wyłączone z prywatyzacji i reprivatyzacji. Wszystkie te propozycje (a zwłaszcza ich wielość) potwierdzają znaczną konfliktogenność problemu reprivatyzacji. Budzi to szereg wątpliwości odnoszących się, zwłaszcza do szans na wprowadzenie programu reprivatyzacji w życie.

Kolejna kwestia budząca również szereg kontrowersji i sporów dotyczyła idei powszechnego uwłaszczenia. Wielokrotnie formułowano ją na przestrzeni okresu transformacji systemowej, lecz dopiero w 1998 r., podjęto próbę jej praktycznej realizacji. Grupa posłów AWS, dążąc do wykonania zobowiązań przedwyborczych, zaprezentowała w Sejmie projekt ustawy o zasadach realizacji programu powszechnego uwłaszczenia obywateli Rzeczypospolitej Polskiej³. Uwłaszczenie dotyczyć miało pracowników nie uczestniczących dotychczas

³ Debata sejmowa odbyła się 26 czerwca 1998 r.

w procesach prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Zaproponowano w nim dwie formy uwłaszczenia – bezpośrednią i pośrednią. Pierwsza dotyczyłaby uwłaszczenia lokatorów mieszkań spółdzielczych, wieczystych użytkowników gruntów i działkowiczów. Uwłaszczenie pośrednie wiązać się miało natomiast z wprowadzeniem bonów o ściśle określonej wartości. Majątek podlegający uwłaszczeniu tworzyłyby: nieruchomości, których Skarb Państwa jest właścicielem, akcje (udziały) Skarbu Państwa w spółkach kapitałowych oraz udziały w funduszach emerytalnych i w regionalnych funduszach inwestycyjno-uwłaszczeniowych.

Program prywatyzacji do 2001 r. opracowany w Ministerstwie Skarbu Państwa ustosunkowuje się także do scharakteryzowanej wyżej koncepcji powszechnego uwłaszczenia. Podkreśla, że będą kontynuowane cząstkowe formy uwłaszczenia wykorzystywane dotychczas, tj. nieodpłatne przekazywanie pracownikom przedsiębiorstw, rybakom i rolnikom 15% akcji – oraz w ramach prywatyzacji bezpośredniej – przekazanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania przez spółki pracownicze. Zapowiada również rozszerzenie zakresu uwłaszczenia na te grupy społeczne, które nie uczestniczyły szerzej (poza programem NFI) w tych procesach. Ta ostatnia forma uwłaszczenia polegać ma na: nieodpłatnym przekazaniu bonów uwłaszczeniowych lub niektórych składników majątkowych obywatelom dotychczas je użytkującym (np. mieszkań). Program prywatyzacji na tle poselskich propozycji uwłaszczeniowych jest bardzo ostrożny i stwierdza, że sposób realizacji celów w tym obszarze będzie uzależniony nie tylko od kształtu przyjętych regulacji prawnych, ale i od zasobów majątku pozostającego w gestii Skarbu Państwa, który mógłby zostać przeznaczony na uwłaszczenie. Przewiduje również dla realizacji tego programu powołanie nowych instytucji, tj. Narodowych Funduszy Uwłaszczeniowych. Sygnalizuje to, że w dalszych przekształceniach preferowane będą instrumenty wzorowane na rozwiązaniach wcześniejszych, przede wszystkim zaś Narodowych Funduszach Inwestycyjnych.

Odrzucenie przez Sejm poselskiej wersji projektu ustawy nie zakończyło działań części posłów na rzecz powszechnego uwłaszczenia. Ich wyrazem było dążenie do wydzielenia – na mocy ustawy – części akcji prywatyzowanych jednostek na te cele. Dotyczyło to prac nad nowelizacją ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw. Po szeregu kontrowersjach ustawę znowelizowano 29 marca 2000 r. W zawartych w niej rozwiązaniach przewiduje się powstanie rezerwy na cele powszechnego uwłaszczenia, którą zasili 7% akcji spółek Skarbu Państwa, utworzonych w wyniku komercjalizacji. Odnosi się to jedynie do tych spółek, w których do czasu uchwalenia tej ustawy proces prywatyzacji nie rozpoczął się⁴.

⁴ Znowelizowana ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych przewiduje ponadto przeznaczenie: co najmniej 10% przychodów z prywatyzacji każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji na cele związane z reformą ubezpieczeń społecznych, 5% akcji każdej z tych spółek albo wpływy ze sprzedaży tych akcji na cele związane z reprivatyzacją, 2% akcji na cele związane z rozwojem nauki polskiej i technologii oraz 2% akcji na podwyższenie kapitału Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. na restrukturyzację spółek Skarbu Państwa.

Do najważniejszych problemów, które zdominowały dyskusje toczące się m.in. na przełomie lat 1999 i 2000 wokół problematyki prywatyzacji zaliczyć należy kwestię udziału kapitału zagranicznego w przekształceniach sektora finansowego (głównie banków oraz ubezpieczeń społecznych). Pretekstem do rozpoczęcia tej debaty w mediach oraz w Sejmie RP była próba przejścia BIG Banku Gdańskiego przez konsorcjum skupione wokół Deutsche Bank. Zdominowały ją przede wszystkim oceny o charakterze politycznym i ideologicznym, a nie ekonomicznym, a w jej toku zaobserwowano znaczną polaryzację stanowisk. Zwolennicy jednego z nich podkreślali, że problem skali udziału kapitału zagranicznego w sektorze bankowo-ubezpieczeniowym ma relatywnie małe znaczenie, istotne jest przede wszystkim to, czy inwestor jest efektywny i gwarantuje rozwój prywatyzowanej jednostki. Przeciwnicy dopływu kapitału zagranicznego domagali się ograniczenia jego roli w prywatyzacji tego sektora i zwiększenia udziału w tych procesach kapitału krajowego. Używali argumentów mówiących o wyprzedaniu majątku narodowego, o zagrożeniu bezpieczeństwa finansowego gospodarki narodowej itp. Dylematy, jakie ujawniły się w toku tych dyskusji, nie zostały definitywnie rozstrzygnięte i z pewnością powrócą m.in. podczas debat związanych ze zbliżającymi się wyborami prezydenckimi, a następnie do Sejmu RP. Bezpośrednią konsekwencją dotychczasowych kontrowersji na temat udziału kapitału zagranicznego stało się wycofanie rządu z wcześniejszych koncepcji prywatyzacji dwóch największych banków: BGŻ i PKO BP i obietnica, że będą one prywatyzowane z udziałem kapitału polskiego.

Ocena i perspektywy prywatyzacji

Prywatyzacja, niezależnie od powracających co pewien czas dyskusji na temat tempa i stosowanych metod, a także pomimo spowolnienia jej przebiegu w latach 1998-99, doprowadziła do znaczących zmian struktury własnościowej polskiej gospodarki. Udział sektora publicznego w gospodarce jest jednak nadal bardzo wysoki i odbiega od struktury podmiotowej rozwiniętych gospodarek rynkowych. Oznacza to konieczność podjęcia w najbliższych latach działań na rzecz intensyfikacji tego procesu.

W 1999 r. utrzymywały się zaobserwowane już w roku poprzednim niekorzystne zjawiska w procesach przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych. Nie zostały zrealizowane założenia programu działań na ten rok, jak również sprywatyzowano mniej przedsiębiorstw. Podobnie jak w 1998 r. pierwszoplanową wagę utraciło dążenie do szybkiej zmiany struktury własnościowej gospodarki, natomiast największy nacisk położono na maksymalizowanie dochodów z prywatyzacji, a w konsekwencji koncentrowanie się na sprzedaży takich podmiotów, które gwarantowały możliwie wysokie wpływy budżetowe. Na lata następne natomiast odłożono przekształcenia własnościowe tych jednostek, które zapewne przyniosłyby mniejsze dochody, ale z punktu widzenia zmian struktury własnościowej gospodarki byłyby istotne.

Analiza procesu budowy sektora prywatnego w całym okresie transformacji systemowej pozwala na sformułowanie bardziej ogólnych ocen. Potwierdziła, że decydującą rolę w przekształceniach stosunków własności w polskiej gospodarce odegrała i zapewne nadal odgrywać będzie prywatyzacja założycielska. Jej cechą jest spontaniczny rozwój podmiotów powstających z prywatnych kapitałów.

W kontekście perspektyw na przyszłość istotna jest odpowiedź na pytanie, w jaki sposób utrzymać na dotychczasowym poziomie tempo powstawania podmiotów z prywatnym kapitałem założycielskim, a przede wszystkim zapewnić umacnianie się ich pozycji na rynku? Państwo swoje działania powinno przede wszystkim koncentrować wokół tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju tych podmiotów, tak aby motywowały one do prowadzenia otwartej działalności, a nie uciekania w szarą strefę. Chodzi tutaj zwłaszcza o obniżenie wartości numerycznych (stawek) poszczególnych podatków oraz ich stabilizację. Wśród instrumentów, które mogłyby pobudzić korzystne zmiany w rozwoju tego sektora duże znaczenie przypisać należy zwłaszcza budowaniu instytucji infrastruktury rynku, tworzących środowisko sprzyjające powstawaniu nowych podmiotów z prywatnym kapitałem założycielskim (instytucje kredytowe, edukacyjne, pomocowe itp.).

Za szczególnie ważne działania w polityce gospodarczej państwa uznać należy inicjatywy sprzyjające procesom konsolidacji małych jednostek. Analiza struktury sektora prywatnego wskazuje na zbyt mały udział podmiotów średniej wielkości. Pozytywnie w związku z tym ocenić należy uchwalenie przez Sejm RP w 1999 r. ustawy – Prawo o działalności gospodarczej, która wejdzie w życie od początku 2001 r.

O ile w przypadku prywatyzacji założycielskiej zadaniem państwa jest tworzenie warunków dla jej rozwoju, to z punktu widzenia dążenia do przyspieszenia przekształceń własnościowych w gospodarce trudniejszy wydaje się problem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wynika to m.in. z tego, że w znacznej części decyzje prywatyzacyjne były i są podejmowane nadal z uwzględnieniem kryteriów politycznych oraz korzyści poszczególnych grup interesów.

Przez cały okres transformacji własnościowej sektora publicznego utrzymuje się znaczna stabilność wykorzystywanych procedur i technik. Podstawową ich cechą jest indywidualne traktowanie każdego prywatyzowanego przypadku. Relatywnie mniejszą wagę przywiązuje się do rozwiązań grupowych (za wyjątkiem programu NFI). Uruchamiane z biegiem czasu nowe metody przekształceń miały marginalne znaczenie (np. kontrakty menedżerskie, program „Stabilizacja – Restrukturyzacja – Prywatyzacja”) bądź też w ogóle zaniechano ich wdrażania np. tworzenia funduszy przemysłowych. Takie podejście sprzyja poprawie jakości transakcji prywatyzacyjnych, nie przyczynia się jednak do przyspieszenia tempa zmian.

Istotny hamulec przyszłych procesów prywatyzacyjnych stanowi brak spójnej koncepcji i odkładanie w czasie przekształceń wielkich przedsiębiorstw. Niezbędne jest przyspieszenie przekształceń sektorów, w których dominują podmioty tego typu, w tym również wielkie przedsiębiorstwa infrastrukturalne. Pomimo znacznego zaawansowania prywatyzacji w wielu obszarach skala nie-

zbędnych zmian pozostaje nadal znaczna. Obok części gospodarki sprywatyzowanej prawie całkowicie (np. przemysłu przetwórczego) funkcjonują obszary niemal w pełni publiczne. W grupie tej wymienić należy zwłaszcza górnictwo, hutnictwo, energetykę i gazownictwo. Procesami prywatyzacji w latach 90. objęto przede wszystkim podmioty małe i średnie, natomiast jednostki duże pozostały w znacznym stopniu poza nimi⁵.

Utrzymywanie się w 1999 r. sporów wokół prywatyzacji oddziaływało negatywnie na przebieg transformacji własnościowej i przyczyniało się do osłabienia tempa zmian. Brak rozstrzygnięcia wielu z tych kwestii pozwala przypuszczać, że konflikty te i napięcia będą obecne w dyskusjach publicznych także i w 2000 r. Sprzyjać będą im próby wprowadzenia w życie programu powszechnego uwłaszczenia, a także kontynuacja debaty (po zakończeniu prac w komisjach sejmowych) nad ustawą o reprivatyzacji.

Ocena dotychczasowego przebiegu procesów prywatyzacji pozwala przypuszczać, że najbardziej prawdopodobna w najbliższych latach jest realizacja przekształceń według scenariusza stopniowej kontynuacji przemian i dążenia do systematycznej realizacji zobowiązań, wynikających z przyjętych ustaw, w tym dotyczących koncepcji powszechnego uwłaszczenia. Zakładać należy, że nie zostaną rozwiązane ujawniające się w ostatnich latach dylematy, a więc utrzymać się będą znaczne kontrowersje m.in. na temat: tempa zmian i wykorzystywanych w tym procesie metod, roli kapitału zagranicznego, stosunku do reprivatyzacji oraz powszechnego uwłaszczenia. Oznacza to utrzymywanie się zjawiska polaryzacji opinii i stanowisk partii politycznych w tych kwestiach, a w praktyce brak możliwości przeforsowania na forum parlamentu bardziej radykalnych zmian, a więc i znacznego przyspieszenia transformacji własnościowej.

Bibliografia

- Dynamika Przekształceń Własnościowych* [1999] Nr 43, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa grudzień 1999.
- Frey D., [1999] *Komu, ile, na jakich zasadach*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 234.
- Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1999*, [2000] GUS, Warszawa 2000.
- Romanowska M., Solarz J., Wawrzyniak B., [1996] *Narodowe Fundusze Inwestycyjne. Problemy zarządzania nową strukturą*, referat na konferencję, Warszawa 1996.
- Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych, ich prywatyzacji i udostępnianiu świadectw udziałowych, *Dziennik Ustaw* [1993], nr 44, poz. 202.
- Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1999 r.*, „Informacje i opracowania statystyczne”, GUS, Warszawa 2000.

⁵ Do sprywatyzowania zostało, wg stanu na koniec 1998 r., 1818 przedsiębiorstw państwowych, z czego najwięcej – 651 reprezentowało sekcję działalność produkcyjną, 333 – budownictwo, 291 – transport, gospodarkę magazynową i łączność, 240 – handel i naprawy, 46 – górnictwo i kopalnictwo oraz 16 – zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę. Zob. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r.*, GUS, Warszawa 1999.