

STANISŁAW MARCZUK

## SZANSE I ZAGROŻENIA PROCESÓW PRYWATYZACJI W POLSCE

### I. PRZEMIANY WŁASNOŚCIOWE A PROCESY TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

U podstaw dążenia do szybkiej prywatyzacji większości przedsiębiorstw państwowych leży przekonanie o szeregu ich ułomności w warunkach braku konkurencji. Najważniejsze z nich to: 1) niska efektywność i deficytowość znacznej części tych przedsiębiorstw, 2) mała elastyczność działania wobec zmieniających się potrzeb konsumentów i wymagań postępu technologicznego, innowacyjności; 3) ingerencje polityczne, służące często jako środek realizacji polityki rządu, zmuszające kadrę kierowniczą do podejmowania decyzji poddyktowanych względami politycznymi, a nie dążeniem do zysku; 4) brak zagrożenia bankrutem wobec wspierania subsydiami, co zmniejsza motywację do walki o utrzymanie się na rynku i nie zmusza do rozwijania umiejętności organizacyjno-kierowniczych; 5) nadmierne zatrudnienie przy niskiej wydajności pracy; 6) wielość i sprzeczność celów: ekonomicznych, politycznych, socjalnych (wypoczynek, opieka zdrowotna, sport); 7) niewłaściwa alokacja inwestycji przy braku elastyczności w zdobywaniu kapitału; 8) stosowanie taryfy ulgowej ze strony państwowych służb ekologicznych wobec przedsiębiorstw zanieczyszczających środowisko; 9) zagrożenie kradzieżami i korupcją wobec braku odpowiedzialnego gospodarza, właściciela majątku firmy; 10) monopolistyczna oferta pracy, co w sytuacji upadku przedsiębiorstwa grozi w danym mieście, okolicy czy regionie katastrofą socjalną. Nie można oczywiście wykluczyć, że firma prywatna również będzie charakteryzować się podobnymi ułomnościami, jednakże w konkurencyjnym środowisku nastąpi jej szybki upadek. Firmy państwowe są sztucznie podtrzymywane - nawet w sytuacji fatalnej kondycji finansowej - albo z racji monopolistycznego charakteru (argument suwerenności gospodarczej kraju), albo z uwagi na tzw. względy społeczne. Dotyczyło to szczególnie gospodarek krajów socjalistycznych. Prywatyzacja prowadzi do pojawienia się konkurencyjnego otoczenia, które ogranicza powyższe słabości firm państwowych. Ostatecznym sprawdzianem prywatyzacji są wyniki przekształconego przedsiębiorstwa.

W zachodniej literaturze przedmiotu toczy się dyskusja nad rolą prywatyzacji i konkurencji we wzroście rentowności przedsiębiorstw państwowych. Podsumowując główne ustalenia z badań empirycznych publicznych i prywatnych przedsiębiorstw stwierdzono<sup>1</sup>, że niekiedy konkurencja a nie

<sup>1</sup> J. Vickers, G. Yarrow, *Economic perspectives on privatization*, Journal of Economic Perspectives 1991, vol. 5, nr 2, s. 117 - 118.

własność pełni główną rolę w determinowaniu efektywności przedsiębiorstwa (jeśli państwowe przedsiębiorstwa nie są nieuczciwie wspierane). Jednakże w przemyśle przedsiębiorstwa prywatne były w zasadzie lepsze. Z kolei z tzw. naturalnych monopolach (telekomunikacja, dostarczanie wody, elektryczności itp.) główną rolę odgrywała polityka regulacyjna - im większy był przymus finansowy i ograniczanie dotacji, tym wyższa była efektywność pomimo braku prywatyzacji. Z powyższych ustaleń wynika, że dla wzrostu efektywności przedsiębiorstw państwowych równie ważne, jak forma własności, są warunki konkurencji i polityka regulacyjna państwa. Wyniki tych badań są istotne dla przekształceń własnościowych w krajach postsocjalistycznych, które nie mogą ograniczać się do prywatyzacji pojedynczych przedsiębiorstw, pozostawionych często samym sobie, lecz muszą realizować zadania odnoszące się do całej gospodarki narodowej. Chodzi tu o tworzenie infrastruktury rynku (systemy bankowe, telekomunikacyjne, podatkowe itd.), przebudowę struktury gospodarki, tworzenie warunków organizacyjnych, technicznych i finansowych dla prywatyzacji.

W Wielkiej Brytanii, stanowiącej światowe "laboratorium prywatyzacji", wzrost rentowności dawnych przedsiębiorstw państwowych oraz ogromne dochody płynące z wyniku prywatyzacji do Skarbu Państwa sugerowałyby, iż takie rozwiązanie jest najkorzystniejsze dla modernizacji gospodarki narodowej. Często jednak zapomina się o tym, że przedsiębiorstwa często jeszcze przed wystawieniem ich na sprzedaż podlegały restrukturalizacji, a więc stawały się bardziej konkurencyjne i efektywne. Już przy pierwszej powszechnej prywatyzacji obejmującej British Telecom, kiedy to nabywców udziałów były miliony, powstał problem, czy dokonywać restrukturyzacji firmy państwowej przed jej transferem do sektora prywatnego. Opcja restrukturyzacji została odrzucona, albowiem chociaż mogła ona ułatwić rozwój konkurencji, to opóźniłaby (prawdopodobnie znacznie) prywatyzację i wobec tego ograniczyłaby polityczne korzyści płynące z transferu aktywów majątkowych<sup>2</sup>.

Przykład ten wskazuje, że w procesie prywatyzacji nie można trzymać się sztywnych schematów, trzeba uwzględniać obok kryteriów ekonomicznych także polityczne i społeczne. Jest to szczególnie istotne w przypadku "wielkiej prywatyzacji" w krajach postsocjalistycznych.

W krajach tych początkowo traktowano prywatyzację jako sposób na rozmontowanie monopolu państwowych i przekazanie udziałów majątkowych w ręce grupowych lub jednostkowych właścicieli. Miał to być czysto techniczny problem stworzenia warunków do wyłonienia się nowych właścicieli, a jego rozwiązanie polegać miało na zastosowaniu odpowiednich środków prawnych. Jednakże historyczne doświadczenie krajów kapitalistycznych dowodzi, iż "reformy własnościowe to nie tylko problem dystrybucji i prawnej ochrony posiadania kapitału oraz ograniczenia kontroli państwa nad gospodarką. Głównie jest to kwestia określenia roli państwa w procesie formowania społeczeństwa, tworzenia podstawowej struktury instytucjonalnej społeczeństwa organizującego się w trzech podsystemach: państwo - rynek - społeczeństwo obywatelskie"<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 123.

<sup>3</sup> K. D. Pedersen, *Droga duńska*, *Życie Gospodarcze* 1992, nr 24, s. 10.

Struktura ta ulegała wielokrotnym zmianom, co dotyczy również własności prywatnej jako instytucji społecznej. Instytucja ta może kształtować się tylko w długim procesie społecznych zmian, w którym uczestnicy społeczeństwa internalizują określone normy regulujące ich zachowanie jako nie tylko egoistycznie motywowanych jednostek, lecz także współuczestników różnych zbiorowości (przedsiębiorstw, organizacji, rynku, społeczności lokalnych), przewidujących skutki własnych działań dla innych ludzi. Dlatego reformy własnościowe nie mogą ograniczać się do zagadnień polityki ekonomicznej, gdyż jest to złożone przedsięwzięcie obejmujące zmiany systemów wartości i postaw, stylu życia, obyczajów.

Znaczenie terminu "prywatyzacja" ulega ostatnio coraz większemu rozszerzeniu, obejmując stopniowo układ społeczno-ekonomiczny i społeczno-polityczny, w którym ów proces przebiega. Wiąże się to z rosnącą świadomością, iż kreowanie środowiska, którego wymaga sektor prywatny, jest zasadniczym warunkiem pomyślnej prywatyzacji. Kreowanie tego środowiska obejmuje eliminowanie społecznych i politycznych przeszkód na drodze do prywatyzacji oraz szereg aktywnych posunięć rządu. Oto najważniejsze właściwości tego procesu:

1) współwystępowanie reform politycznych (demokracji parlamentarnej, przemysłowej) jako trwałego fundamentu zmian własnościowych; kreowanie potencjalnych wyborców jako gwarancji zmian własnościowych;

2) zdolność politycznego przywództwa do ukazania konkretnych korzyści z prywatyzacji dla szerszych kręgów społecznych;

3) zmniejszanie oporu przeciwko prywatyzacji ze strony zagrożonych grup (zwłaszcza w krajach postsocjalistycznych), ukazywanie szans życiowych, szczególnie dla kategorii pracowniczych o wyższych kwalifikacjach;

4) przełamywanie oporu funkcjonariuszy państwowych (biurokracji) zagrożonych utratą wpływów i dochodów;

5) publiczna edukacja jako sposób przeciwdziałania pobudzaniu przez opozycję społecznego oporu wobec prywatyzacji (w tym nadużywania argumentów o sprzedaży za bezcen narodowego majątku, wyzysku najsłabszych, bezrobociu w gospodarce rynkowej, wzroście cen w wyniku prywatyzacji itp.);

6) jawność i społeczna kontrola sprzedaży przedsiębiorstw państwowych w celu uniknięcia zarzutu o szerzeniu korupcji;

7) unikanie sytuacji, w której monopol publiczny zastępowany jest przez prywatny, gdyż nie daje to gwarancji większej efektywności, konkurencji i wytwarzania tańszych towarów o lepszej jakości; w ten sposób partie popierające prywatyzację mogą stracić wiarygodność u swoich wyborców.

Z prywatyzacją wiąże się szereg celów i problemów o charakterze społeczno-politycznym. Wskazuje się, iż prywatyzacja umożliwi przełamanie etatyzmu, nadmiernej biurokratyzacji i instytucjonalizacji życia społecznego; stanowi szansę powrotu do podmiotowości jednostek, spontanicznych procesów w społecznościach lokalnych; umożliwi odrodzenie tradycyjnych instytucji, poczucia wspólnoty lokalnej, ograniczając atomizację społeczeństwa.

## II. EKONOMICZNE EFEKTY PRYWATYZACJI W POLSCE

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jako jeden z istotnych czynników transformacji gospodarczej w Polsce opiera się na trzech zasadniczych aktach prawnych, które wyznaczają jej kierunki i zasady postępowania. Są to: 1) ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (dalej: ustawa o p.p.), 2) ustawa z 13 VII 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (dalej ustawa o p.p.p.), 3) ustawa z 19 X 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Na tej podstawie prawnej stosuje się trzy zasadnicze procedury postępowania:

- przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (dalej: j.s.S.P), a następnie jej prywatyzację poprzez sprzedaż akcji lub udziałów (prywatyzacja kapitałowa);
- likwidację przedsiębiorstwa państwowego w celu sprzedaży jego majątku, wniesienia do spółki lub oddania w odpłatne użytkowanie (prywatyzacja poprzez likwidację);
- likwidację państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej i włączenie jego majątku do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w celu restrukturyzacji i prywatyzacji, która odbywać się może poprzez sprzedaż, wniesienie do spółki lub oddanie w odpłatne użytkowanie.

Konkretne, wymierne efekty prywatyzacji obejmują przede wszystkim: 1) liczbę sprywatyzowanych j.s.S.P, w których 50% akcji lub udziałów zostało wykupionych przez inwestorów krajowych bądź zagranicznych; 2) liczbę zlikwidowanych (w celu prywatyzacji) przedsiębiorstw państwowych, tj. takich, w odniesieniu do których właściwy organ założycielski wydał zarządzenie o likwidacji i wykreśleniu z rejestru przedsiębiorstw państwowych; 3) wpływy do budżetu, a więc dochody Skarbu Państwa ze sprzedaży akcji lub udziałów oraz ze sprzedaży mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa państwowego, jak również spłaty z tytułu użytkowania majątku po zlikwidowanym przedsiębiorstwie; 4) wzrost efektywności gospodarowania nowych podmiotów gospodarczych, wykorzystujących majątek przekształconych lub zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych.

Według danych GUS, do końca 1992 r. prywatyzacją objętych zostało 2478 przedsiębiorstw państwowych, tj. 28,2% wszystkich przedsiębiorstw, jakie istniały przed rozpoczęciem tego procesu w dniu 30 VI 1990 r.<sup>4</sup> Najwięcej przedsiębiorstw poddanych zostało likwidacji (16,9%), tylko 5,5% realizuje prywatyzację kapitałową, natomiast 6,1% stanowią przedsiębiorstwa przejęte przez Agencję Własności Rolnej. Najszybszą i najskuteczniejszą metodą prywatyzacji okazała się likwidacja przedsiębiorstw państwowych - objęto nią 1459 przedsiębiorstw, z czego zlikwidowano 617 (42,2%). Na podstawie ustawy o p.p.p. zakończono likwidację 77,4% przedsiębiorstw. Dominuje tu oddanie majątku w leasing spółkom pracowniczym. W wyniku tego procesu powstały 463 spółki prawa handlowego, założone przez pra-

<sup>4</sup> *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych według stanu na 31 XII 1992 r.*, GUS, Warszawa 1993. Należy zaznaczyć, że dane podawane przez GUS są wyższe niż szacowane przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych (dalej: MPW), a prywatyzację prowadzi Minister Przemysłu i Handlu.

owników likwidowanych przedsiębiorstw. Pozostałe sposoby dysponowania majątkiem po zlikwidowanych przedsiębiorstwach były mniej popularne. Tylko 21 przedsiębiorstw wniosło swój majątek do spółek, a 133 sprzedało. Likwidacja firm oparta na ustawie o przedsiębiorstwach państwowych kończyła się najczęściej sprzedażą poszczególnych elementów majątku, a w wielu wypadkach tak rozpoczęty proces kończył się upadłością. Pod koniec 1992 r. aż 144 przedsiębiorstwa (20,8% ogółu) objęte były postępowaniem upadłościowym.

Prywatyzacja kapitałowa realizowana była w 480 spółkach, jednakże w 1992 r. wystąpiło jej wyraźne spowolnienie i zmalało zainteresowanie tą formą prywatyzacji. Dla potrzeb prywatyzacji powszechnej powstały 183 j.s.S.P., głównie w IV kwartale 1991 r. i w I półroczu 1992 r. Wyraźnie wzrastał udział kapitału obcego w prywatyzacji polskich przedsiębiorstw: w 1991 r. 23% sprzedanych akcji zakupili inwestorzy zagraniczni, podczas gdy w 1992 r. już 62%<sup>5</sup>.

W 1992 r. prywatyzowane jednostki osiągnęły przychody ogółem 267375 mld zł, co stanowi 14,5% przychodu osiągniętego przez wszystkie przedsiębiorstwa w kraju. Udział w przychodzie zależał od wielkości firm; j.s.S.P. obejmujące duże przedsiębiorstwa (które stanowią 22,1% obserwowanej grupy) wypracowały 72,4% przychodu ogółem. Wysokie obciążenie wyniku finansowego brutto tych spółek, głównie podatkiem dochodowym oraz oprocentowaniem kapitału i dywidendą, spowodowało, że osiągnięty wynik finansowy netto był ujemny (- 6816 mld zł). Spółki przeznaczone do powszechnej prywatyzacji uzyskały dodatni wynik finansowy netto (53 mld zł). Duże straty wykazały przedsiębiorstwa państwowe znajdujące się w likwidacji (- 5943 mld zł).

Wśród przedsiębiorstw mających dodatni wynik finansowy wyróżniały się spółki z udziałem Skarbu Państwa i inwestorów zagranicznych powstałe z likwidacji przedsiębiorstw państwowych. Wykazywały one najniższy wskaźnik poziomu kosztów (88,9%), wysoki wskaźnik rentowności (11,3%) oraz najwyższą zyskowność (73 zł netto na 1000 zł przychodów ogółem). Dobre wyniki finansowe osiągnęły także spółki pracownicze użytkujące majątek po zlikwidowanych przedsiębiorstwach państwowych. Ich rentowność kształtowała się na poziomie 7,2% i była lepsza niż w spółkach powstałych w wyniku prywatyzacji kapitałowej - zarówno jednoosobowych (2,7%), jak i sprywatyzowanych (5,1%). Wysoka była również zyskowność spółek pracowniczych (37 zł), podczas gdy w j.s.S.P. była ona ujemna (- 35 zł)<sup>6</sup>.

Tempo prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w okresie od 1990 do 1992 r. było zróżnicowane. Najszybciej przekształcenia przebiegały w 1991 r. W roku następnym nastąpiło zwolnienie tempa prywatyzacji, szczególnie w II kwartale; w II półroczu 1992 r. nastąpiło odwrócenie tej tendencji, przy czym ogólny wynik zawyżają likwidowane PGR). W trzecim roku realizacji procesu prywatyzacji wystąpiły znaczące zmiany ilościowe i jakościowe. W 1993 r. spadła liczba nowych procesów przekształceniowych zarówno na

<sup>5</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 40.

ścieżce kapitałowej, jak i likwidacyjnej. Jak podaje Ministerstwo Przekształceń Własnościowych (dalej: MPW), z ogółu prowadzonych od II połowy 1990 r. przekształceń przedsiębiorstw państwowych rozpoczęte w 1993 r. stanowiły tylko ok. 19%, podczas gdy w 1992 r. ok. 32%. Nieco lepiej przedstawiała się finalizacja rozpoczętych wcześniej procesów. Liczba sprywatyzowanych j.s.S.P. oraz wykreślonych z rejestru przedsiębiorstw państwowych stanowiła w 1993 r. ponad 37% ogółu (w 1992 r. ok. 39%). Prawie dwukrotnie zwiększyła się liczba sprywatyzowanych j.s.S.P. (w latach 1990 - 1992 łącznie 51, w 1993 r. 47), rytmicznie przebiegała od początku realizacja procesu likwidacji przedsiębiorstw państwowych w trybie art. 37 ustawy o p.p.p., natomiast w trybie art. 19 ustawy o p.p. w 1993 r. zlikwidowano tyle firm, ile w sumie w latach 1990 - 1992.

W 1993 r. zahamowaniu uległ proces powoływania nowych j.s.S.P. (zarówno w trybie art. 5, jak i art. 6 ustawy o p.p.p.). Pomimo pewnego przyspieszenia w 1993 r. zbyt wolno przebiegał proces prywatyzacji kapitałowej, co może opóźnić proces zmian jakościowych w gospodarce. Wydłuża się też okres wyprowadzania z okresu przejściowego już utworzonych j.s.S.P. - do końca 1993 r. czekało ponad 2 lata na właściwą prywatyzację 189 j.s.S.P. (w tym 16 ponad 3 lata).

Tendencje te ilustruje poniższa tabela.

**Dynamika procesów prywatyzacji w Polsce w latach 1990 - 1993**

Typ przekształceń	Procesy rozpoczęte z roku				Ogółem
	1990	1991	1992	1993	
W trybie art. 5	38	196	63	44	341
W trybie art. 6	—	26	157	3	186
W trybie art. 37	31	418	270	198	917
W trybie art. 19	18	522	317	225	1082
<b>Razem</b>	<b>87</b>	<b>1162</b>	<b>807</b>	<b>407</b>	<b>2526</b>
	Procesy zakończone w roku				Ogółem
	1990	1991	1992	1993	
W trybie art. 37	2	180	293	232	707
W trybie art. 19	—	19	67	86	172
Sprywatyzowane j.s.S.P.	5	22	24	47	98
<b>Razem</b>	<b>7</b>	<b>221</b>	<b>384</b>	<b>365</b>	<b>977</b>

**Źródło:** Prywatyzacja 1994, nr 3 (42).

W okresie ponad 4 lat od wejścia w życie ustawy z 13 VII 1990 r. o p.p.p. ich liczba zmniejszyła się z 8441 do 5258 (stan na dzień 30 VI 1994 r.). Do września 1994 r. wykreślono z rejestru 3759 przedsiębiorstw państwowych, które zostały przekształcone w oparciu o wspomniane wyżej ustawy, jak i inne akty prawne związane z transformacją systemu gospodarczego (w tym m.in. ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym,

o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków, o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji)<sup>7</sup>.

Osiągnięte wyniki prywatyzacji samo MPW oceniło w 1992 r. jako niezadowolające, wskazując m.in. na następujące przyczyny:

1. Prywatyzacja realizowana jest w warunkach recesji i ekonomicznego upadku znacznej części przedsiębiorstw. Balansowanie na granicy bankructwa spycha problemy prywatyzacji na dalszy plan. Przedsiębiorstwa walczą o przetrwanie i muszą stawić czoła wewnętrznym konfliktom i napięciom społecznym. Żądają one ulg, rozłożenia płatności, oddłużenia. Dotyczy to zwłaszcza dużych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa mniejsze, nie rokujące żadnych nadziei na poprawę sytuacji, stawiane są w stan likwidacji. Wystąpiła duża podaż majątku produkcyjnego, która przewyższyła chłonność rynku. Wszystkie te czynniki doprowadziły do spadku rynkowej wartości zdecydowanej większości przedsiębiorstw. Zmniejszyły się więc wpływy z prywatyzacji kapitałowej i likwidacyjnej.

2. W I połowie 1992 r. pojawiły się mniej lub bardziej oficjalne wypowiedzi o konieczności zmiany polityki państwa wobec przedsiębiorstw państwowych. Miało to prowadzić do ich oddłużenia, złagodzenia systemu finansowego oraz podjęcia bardziej zdecydowanej polityki strukturalnej i właścicielskiej. Skłoniło to wiele przedsiębiorstw do wstrzymania projektów prywatyzacyjnych w oczekiwaniu na korzystniejsze rozwiązania.

3. Pojawiają się społeczne bariery prywatyzacji w postaci braku zaufania, narastania postaw niechętnych prywatyzacji, mnożenia się oskarżeń. Odpowiedzią na krytykę społeczną stały się kontrole w MPW i w prywatyzowanych przedsiębiorstwach, co utrudniało przygotowywanie projektów. Prywatyzacja staje się też coraz częściej przedmiotem politycznej gry w Parlamencie.

4. Obserwuje się mniejsze niż oczekiwano zainteresowanie prywatyzacją ze strony inwestorów krajowych i zagranicznych. Polska uważana była z przyczyn politycznych za kraj wysokiego ryzyka inwestycyjnego. Niewielki był także zasięg kontraktów menedżerskich.

5. Występują opóźnienia w pracach legislacyjnych dotyczących ustaw o reprivatyzacji, o programie powszechnej prywatyzacji, o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

6. Zbyt mała jest liczebność i sprawność "aparatu prywatyzacyjnego" MPW oraz organów założycielskich. Brak doświadczenia urzędników, działanie pod presją prowadziły do uchybień wskazywanych przez NIK<sup>8</sup>.

Zwolnienie tempa i ograniczenie zakresu prywatyzacji oraz niewielkie zainteresowanie inwestorów zagranicznych spowodowało niewykonanie planu dochodów z prywatyzacji, przewidzianego pierwotnie w budżecie na 1992 r. Negatywne zjawiska z roku 1992 zaznaczyły się również w roku 1993 i trwają nadal. Warto zaznaczyć, że w 1993 r. pewien wpływ na przebieg transformacji gospodarczej miał upadek rządu H. Suchockiej i kampania wyborcza, w toku której prywatyzacja stała się przedmiotem sporów politycznych.

<sup>7</sup> Por. Prywatyzacja 1994, nr 10 (49).

<sup>8</sup> Informacja o wynikach kontroli procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, cz. I, NIK, Warszawa 1991.

### III. SPOŁECZNE ASPEKTY PRYWATYZACJI

Próbę oceny przekształceń własnościowych podjął gdański Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBGR) na podstawie przeprowadzonych w połowie 1992 r. badań empirycznych 60 przedsiębiorstw z różnych branż, o różnej wielkości, zlokalizowanych na terenie wielu województw i wprowadzających różne formy prywatyzacji<sup>9</sup>. Oto niektóre wnioski wpływające z tych badań.

Jeśli chodzi o aspekt społeczny zachodzących przekształceń własnościowych, to są one wprawdzie szkołą gospodarki rynkowej, niemniej jednak stan wiedzy pracowników na temat celów i zasad reformy jest wciąż niezadowalający. Tylko na ścieżce prywatyzacji likwidacyjnej wiedza pracowników była wyższa, ponieważ sytuacja zmuszała ich bezpośrednio do podejmowania decyzji prywatyzacyjnych. Największą obawą było ryzyko utraty pracy, które może jednak także mobilizować do wprowadzania zmian. Dużo emocji budzą płace. Stwierdzono, iż przyzwolenie na znaczne różnice w wynagrodzeniach zależy od średniej zarobków w firmie - jeżeli pracownicy zarabiają relatywnie dużo, to godzą się, by prezes dostawał jeszcze więcej.

Z prywatyzacją wiążą się następujące oczekiwania: 1) nowe możliwości rozwojowe firmy, 2) spodziewany wzrost zarobków, 3) sprawniejsze zarządzanie i lepsza organizacja pracy, 4) utrzymanie miejsc pracy, 5) dywidenda z nabytych akcji.

W przeprowadzonych w czerwcu 1992 r. badaniach 225 prywatyzowanych przedsiębiorstw z tzw. "listy 500" stwierdzono<sup>10</sup>, że na szczeblu przedsiębiorstwa trudna sytuacja ukształtowała szczególną hierarchię wartości, konsolidującą załogi przedsiębiorstw. Na szczycie tej hierarchii znalazło się dobro zakładu, w którym się pracuje i któremu przede wszystkim należy zapewnić przetrwanie. W następnej kolejności wymieniano pewność zatrudnienia oraz wysokość płac. Hierarchia ta "przeczy [...] tezie o nieodpowiedzialności pracowników firm państwowych, zdolnych jakoby do poświęcenia przedsiębiorstwa w imię doraźnych interesów płacowych. Wydaje się, że tezę tę należy odłożyć do lamusa - pracownicy ewidentnie w coraz większym stopniu rozumieją związek swojego bytu z bytem firmy"<sup>11</sup>.

Stwierdzono również, że wpływ pracowników i ich reprezentacji słabną, a w spółkach pracowniczych sama obecność związków zawodowych spada o połowę. Posiadanie akcji i partycypacja w zyskach zmniejsza potrzebę artykułowania swoich interesów jako pracobiorców. Może to być szansą na zmniejszenie ostrości konfliktów okresu transformacji<sup>12</sup>.

Najpoważniejszą barierą prywatyzacji w Polsce okazało się traktowanie tego procesu jako zadania ekonomicznego, z pominięciem towarzyszących jej

<sup>9</sup> Zob. J. M. Dąbrowski i in., *Przebieg procesów prywatyzacyjnych w polskiej gospodarce*, Transformacja Gospodarki 1992, nr 23; J. Szomburg, J. M. Dąbrowski, M. Fedorowicz, *Proces prywatyzacji polskiej gospodarki*, Transformacja Gospodarki 1992, nr 29.

<sup>10</sup> *Prywatyzacja. Szanse i zagrożenia*, pod red. M. Jarosz, Warszawa 1993.

<sup>11</sup> M. Jarosz, M. Kozak, *Denacjonalizacja przedsiębiorstw: doświadczenia i wnioski*, ibidem, s. 114.

<sup>12</sup> J. Mojkowski, *RapoH o uwłaszczeniu: cztery ścieżki pod górę*, Polityka-Prywatyzacja (dodatek poświęcony przekształceniom własnościowym), lipiec 1993; W. Mikołajczyk, *Przez pryzmat przedsiębiorstw*, Życie Gospodarcze 1992, nr 28.



problemów społecznych i politycznych. Prowadzi to do narastania oporu wobec realizowanego modelu przebudowy gospodarki i programu prywatyzacji. W raporcie IBGR wskazuje się, że opór ten ma swoje źródła w złej koordynacji całego procesu i braku przywództwa ideowego (programowego) w administracji rządowej. Prywatyzacja musi stać się spójnym przedsięwzięciem realizowanym w ramach polityki całego państwa, a nie tylko jednego ministerstwa<sup>13</sup>. Konieczne jest unikanie doktrynerstwa oraz mechanicznego przenoszenia metod i wzorów zachodnich do denacjonalizacji polskiej gospodarki. Wobec tego, że proces prywatyzacji w byłych krajach socjalistycznych to gigantyczne, bezprecedensowe zadanie realizowane na organizmie społecznym, jego wprowadzanie w życie musi dokonywać się niezwykle ostrożnie i rozważnie<sup>14</sup>. Dopiero narastające protesty środowisk pracowniczych musiały dostosowanie modelu transformacji do polskich warunków. Wiązało się to ze wsparciem programów naprawczych w przedsiębiorstwach przez rząd, podkreśleniem swobody wyboru spośród różnych ścieżek prywatyzacji, modyfikacją jej tempa i struktury. W ogólnych dyskusjach wskazywano również, że państwu polskiemu nie może być obojętny los strategicznych przemysłów, a w tym szczególnie lotniczego i zbrojeniowego<sup>15</sup>. Żądania pracowników i związków zawodowych doprowadziły do wynegocjowania Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym", w którym zarysowano zmianę podejścia do procesów prywatyzacji. Jednakże przegłosowanie w Sejmie *uotum* nieufności wobec rządu H. Suchockiej i rozwiązanie Parlamentu przez Prezydenta postawiło pod znakiem zapytania szybkie wprowadzenie Paktu w życie.

Do czasu negocjacji nad Paktem wszystkie ekipy rządzące wykazywały bierność wobec losów przekształcanych przedsiębiorstw. Nie udzielano nawet elementarnej pomocy informacyjnej w zakresie możliwych kierunków działań dostosowawczych i potencjalnych zagrożeń. Organ założycielski nie spełniał roli doradczej, a pozostawienie przedsiębiorstw samym sobie nasiłało w nich tylko wewnętrzne konflikty, co jeszcze bardziej utrudniało ich zdolności adaptacyjne. Prywatyzację opóźniła również zła organizacja gospodarcza. Chociaż GUS zbiera informacje o przedsiębiorstwach, to jednak nie zawsze docierają one do zainteresowanych. Wojewodowie nie zawsze wiedzieli, co i jak organy centralne sprzedają w danym województwie w ramach likwidacji upadłościowej<sup>16</sup>.

Oprócz pozytywnych aspektów prywatyzacji w postaci wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym (pod koniec 1992 r. pracowało w nim już 56% ogółu zatrudnionych) i wzrostu udziału przedsiębiorstw prywatnych w produkcji przemysłowej, mamy też do czynienia z szeregiem zjawisk negatywnych. Pomimo zwiększenia się udziału w gospodarce narodowej sprywatyzowanych przedsiębiorstw, wpływy budżetu państwa maleją. Zakłady prywatne mają pozornie niższą rentowność od firm państwowych, płacą rela-

<sup>13</sup> J. Szomburg, J. M. Dąbrowski, M. Fedorowicz, *Proces prywatyzacji...*

<sup>14</sup> *Prywatyzacja...* pod red. M. Jarosz.

<sup>15</sup> Por. S. Marczyk, *Společno-ekonomiczne tło dramatu mieleckiego*, w: *Studia nad transformacją polskiej gospodarki*, pod red. S. Marczyka i K. Z. Sowy, t. I, Rzeszów 1993.

<sup>16</sup> J. Szomburg, J. M. Dąbrowski, M. Fedorowicz, *Proces prywatyzacji...*

tywnie niskie podatki, a w małych firmach unika się opłacania składek ZUS. W przedsiębiorstwach średnich i dużych występowały przejawy patologii w procesach prywatyzacyjnych. Ujawniły to m.in. raporty NIK z 1991 r. opisujące przebieg przekształceń własnościowych w 88 przedsiębiorstwach i wskazujące na szereg nieprawidłowości:

1) podstawowym argumentem na rzecz prywatyzacji była sprawa zmniejszenia obciążeń z tytułu podatków (dywidenda i podatek od wzrostu wynagrodzeń); uchwały dotyczące prywatyzacji zapadały na ogół "na wyrost", bez sprecyzowania kierunków i celów prywatyzacji;

2) korzystanie z pomocy firm konsultingowych odbywało na skutek sugestii MPW i urzędów wojewódzkich; nie stosowano postępowania przetargowego;

3) dyrektorzy przedsiębiorstw wchodziłi w skład komisji przygotowujących przedsiębiorstwa do prywatyzacji; później pełnili funkcje likwidatorów, zajmując przy czym kierownicze stanowiska w spółkach przejmujących majątek firmy;

4) postępowania likwidacyjne były przewlekłe, co wynikało z luk w obowiązujących przepisach, niespójności i kolizji prawnych;

5) w większości przypadków przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę Skarbu Państwa miało charakter formalny - zmieniała się tylko nazwa, a struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa pozostawały takie same;

6) ujawniono brak należytego nadzoru organów założycielskich nad powierzonym przedsiębiorstwom majątkiem Skarbu Państwa;

7) przy szacowaniu majątku przedsiębiorstw stwierdzono zaniżanie jego wartości (w tym także dla kontrahentów zagranicznych);

8) wśród przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych znalazło się 41 pracowników MPW<sup>17</sup>.

Raport IBGR wskazuje, że jednym z głównych źródeł rozwoju sektora prywatnego jest pasożytowanie na przedsiębiorstwach państwowych. Autorzy raportu wskazują na zjawisko tolerowania nieekwiwalentnej, "bocznej" prywatyzacji, w której nowa struktura zostaje uwolniona od "popiwku", dywidendy, starych długów, kosztownej bazy socjalnej. Ma ona łatwy dostęp do najlepszych kadr i środków technicznych - z wyprzedaży, dzierżawy, wynajmu<sup>18</sup>.

#### IV. PRYWATYZACJA W SPOŁECZNEJ ŚWIADOMOŚCI

Prywatyzacja w Polsce to nie tylko problem ekonomiczny, lecz również kwestia polityczna i ideologiczna oraz skomplikowany proces społeczny. Wynika stąd znaczenie badań nad postrzeganymi przez ludzi skutkami prywatyzacji w sferze politycznej, ekonomicznej, społecznej i psychologicznej. Wyjaśnienie społecznych postaw i zachowań, które mogą aktywizować dzia-

<sup>17</sup> Informacja o wynikach kontroli..., s. 3 - 13.

<sup>18</sup> J. Szomburg, J. M. Dąbrowski, M. Fedorowicz, *Proces prywatyzacji...*

łania zbiorowe także w procesach prywatyzacji, musi uwzględniać czynniki ekonomiczne (korzyści i straty związane z prywatyzacją), aksjologiczne (system preferowanych wartości) i strukturalne (przynależność klasowo-warstwowa, społeczno-zawodowa itp.<sup>19</sup>

W sytuacji długotrwałego kryzysu gospodarczego poparcie dla prywatyzacji (lub wyrażana wobec niej dezaprobata) zależy będzie od tego, czy proces ten będzie postrzegany jako szansa poprawy warunków bytowych danej grupy społecznej, czy też zagrożenie jej położenia. Ogólna akceptacja modelu gospodarki rynkowej nie oznacza braku rozbieżności stanowisk odnośnie do tego, jak ów cel osiągnąć. Różnice interesów ujawniają się w pełni, kiedy podejmuje się decyzje o prywatyzacji zakładu, jej formie i zakresie. Wówczas ogólne dylematy wyboru ulegają konkretyzacji, ujawniając rozbieżność interesów poszczególnych grup pracowniczych.

W szerszym układzie społecznym uznawane wartości będą różnicować postawy wobec generalnych rozwiązań prywatyzacyjnych w Polsce. Sukces prywatyzacji uzależniony jest od jej społecznego odbioru oraz od oceny zachodzących procesów. Akceptacja kierunku transformacji ustrojowej i przyzwolenie na konkretne zmiany stanowią także warunek sukcesu przekształceń własnościowych. Wartości, postawy i wynikające z nich reakcje społeczne mogą bądź sprzyjać realizowanym przekształceniom, bądź hamować podejmowane działania, jeśli są one sprzeczne z utrwaloną orientacją aksjologiczną o silnym zabarwieniu socjaldemokratycznym.

U podstaw uruchomienia procesów transformacyjnych polskiej gospodarki i poparcia dla programów prywatyzacyjnych leżała wspomniana orientacja aksjologiczna społeczeństwa, obejmująca takie wartości, jak wolność, równość, sprawiedliwość, samorządność, rządy prawa, godność pracownika. Badania empiryczne wykazują, że postawy społeczeństwa polskiego wobec prywatyzacji są silnie determinowane przez wspomniane wartości, co przejawia się m.in. w następujących ustaleniach:

1. Najsłabszą aprobatę zyskują skrajne rozwiązania - niekontrolowany liberalizm prywatyzacyjny lub zachowanie własności uspołecznionej w prawie nie zmienionej formie. Największe poparcie ma model gospodarki mieszanej, wielosektorowej, w której proces prywatyzacji i sprywatyzowana własność pozostają pod społeczną kontrolą (tempo i drogi prywatyzacji winny być poddane konsultacjom społecznym)<sup>20</sup>.

2. Społeczne przyzwolenie na prywatyzację nie oznacza rezygnacji z instytucji samorządu pracowniczego. Przekształcenia własnościowe realizowane w dotychczasowej formie wywołują w załogach obawy utraty wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem. Proponowane dotychczas alternatywne rozwiązania wpływu pracowników na sprawy zakładu nie zaspokajają aspiracji załóg; nie czyni tego chyba również Pakt o przedsiębiorstwie. Ustawa o prywatyzacji stawia załogi wobec dylematu: chronić Radę Pracowniczą lub

<sup>19</sup> *Prywatyzacja...*, pod red. M. Jarosz, s. 107.

<sup>20</sup> W. Adamski, *W obliczu prywatyzacji: poparcie i sprzeciw*, w: *Polacy '90. Konflikty i zmiana (raport z badań empirycznych)*, Warszawa 1991; M. Jarosz, P. Płoszajski, *Społeczne problemy prywatyzacji*, Warszawa 1991; *Prywatyzacja...*, pod red. M. Jarosz; P. Wujec, *Prywatyzacja? - Tak, ale nie u mnie*, Gazeta Wyborcza 1992, nr 292.

wkroczyć na drogę przebudowy przedsiębiorstwa przez kolejne fazy prywatyzacji. Program rządowy oparty był niemal wyłącznie na aspektach własnościowych, brakowało w nim natomiast wariantu partycypacji pracowniczej dostosowanej do gospodarki rynkowej, opartego na gwarantującym powodzenie programu prywatyzacji poczuciu wspólnoty i współodpowiedzialności<sup>21</sup>.

3. Narasta poczucie krzywdy, niesprawiedliwości, naruszania godności pracowniczej, co często kojarzone jest z realizowanym kierunkiem prywatyzacji.

Tendencje te znajdują potwierdzenie w ustaleniach wielu badań nad postawami wobec prywatyzacji<sup>22</sup>.

\* \* \*

Jeżeli zgodzimy się z twierdzeniem, że perspektywy przekształceń własnościowych zależą nie tylko od decyzji ekonomicznych, lecz muszą uwzględniać także aspekty społeczne i polityczne zachodzących zmian, to wiele zależy tu od stanu świadomości, postaw i zachowań załóg przedsiębiorstw państwowych. Można z pewną ostrożnością stwierdzić, że w tym ostatnim wymiarze zaczyna dominować racjonalne podejście, uwzględniające przede wszystkim dobro firmy. Po okresie nadmiernych oczekiwań, rozczarowań i negacji zaczyna dominować realistyczne podejście do możliwości stwarzanych przez prywatyzację. Jest to również rezultat wymuszonych korekt sposobu prywatyzacji przez środowiska pracownicze<sup>23</sup>.

Konieczność zmian w polityce prywatyzacyjnej wynika nie tylko z braku szerokiego poparcia społecznego, lecz także z potrzeby usprawnienia stosowanych dotychczas rozwiązań, rodzących szereg barier i patologii. Zarys takich zmian zawierały *Kierunki prywatyzacji w 1994 r.* przygotowane przez rząd utworzony po wyborach parlamentarnych z 19 IX 1993 r. Choć może mieć szereg zastrzeżeń do tych *Kierunków* (np. co do sposobu wykorzystania dochodów ze sprzedaży przedsiębiorstw państwowych, zakresu programu komercjalizacji), to jednak dokument ten uwzględnia doświadczenia z ostatnich lat związane z przekształceniami własnościowymi polskiej gospodarki. Dotyczy to m.in. powiązania projektów prywatyzacji z programami restrukturyzacji; stosowaniem przy ofercie publicznej metod sprzyjających zbliżeniu ceny sprzedaży akcji do cen rynkowych akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw; ułatwień dla prywatyzacji z aktywnym udziałem pracowników (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw); radykalnego wzmocnienia nadzoru właścicielskiego; stworzenia ułatwień dla inwestorów krajowych (w tym sprzedażą ratałną) i in. Rząd przedstawił też Parlamentowi projekt nowej ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,

<sup>21</sup> Zob. np. A. Wierzbicki, *O nową perspektywę spojrzenia na najpilniejsze potrzeby Polski*, *Gospodarka Narodowa* 1991, nr 11 - 12.

<sup>22</sup> K. Balawajder, K. Popiołek, *Postawy wobec prywatyzacji*, *Życie Gospodarcze* 1991, nr 34, s. 9; L. Kotlarska-Bobińska, *Poczucie krzywdy i oczekiwania*, *Życie Gospodarcze* 1991, nr 41, s. 7; *Stopień akceptacji przemian własnościowych. Zainteresowanie kupnem akcji. Komunikat z badań*, CBOS, kwiecień 1993.

<sup>23</sup> *Opinia społeczna o prywatyzacji, powszechnej prywatyzacji i projekcie "Steci"*. Komunikat z badań, CBOS, maj 1993.

uwzględniający zapisy Paktu o przedsiębiorstwie państwowym oraz ustaw regulujących instytucję Skarbu Państwa. Można przypuszczać, że realizacja tych zamierzeń (zwłaszcza powiązanie procesów prywatyzacji z polityką przemysłową państwa, restrukturyzacją konkretnych firm oraz aktywnym udziałem pracowników w przekształceniach) nada nowy impuls prywatyzacji w Polsce.

#### OPPORTUNITIES AND THREATS AFFECTING THE PRIVATISATION PROCESSES IN POLAND

##### S u m m a r y

The term 'privatisation' has recently expanded to include not only the very fact of the change of ownership but also the social and political as well as economic conditions in which that change takes place. The paper lists factors and conditions conducive for effective privatisation. They include: 1) coexistence of political and economic reforms, 2) capability of the leaders of showing the society the benefits of privatisation, and provision of general economic education, 3) reduction of the resistance to privatisation which may be expressed by those groups of population which are threatened by privatisation (certain workers' groups/employees, certain government officers etc.), 4) principles of disclosure as well as social control and supervision of the sale of state owned enterprises, 5) avoiding situations where the public monopoly is being replaced with the private monopoly.

In connection with the above, the economic and social effects of the privatisation of state owned enterprises in Poland are discussed. The conclusion is that changes in the privatisation policy are indispensable, requiring changes towards gaining more public support for the privatisation policy and improvement of the existing solutions.

# **AKADEMIA EKONOMICZNA W POZNANIU**

**al. Niepodległości 10, 60-967 Poznań, tel. 699-261**

W roku akad. 1995/96 w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu można będzie podjąć studia na następujących wydziałach, kierunkach i specjalnościach:

## **WYDZIAŁ EKONOMII**

Kierunek - Ekonomia

specjalności:

1. Ekonomia pracy i zarządzanie kadrami\* [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
2. Gospodarka regionalna [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
3. Polityka i ekonomia turystyki [z (II)]
4. Polityka gospodarcza i strategia przedsiębiorstwa [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
5. Polityka i gospodarka żywnościowa [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
6. Publicystyka ekonomiczna [st. dz. (m)]
7. Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa [st. dz. (I)+z (I)]

Kierunek - Finanse i bankowość

specjalności:

1. Bankowość [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
2. Finanse i polityka pieniężna\* [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
3. Ubezpieczenia gospodarcze [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
4. Bankowość i ubezpieczenia [st. w (I)]

Kierunek - Informatyka i ekonometria

specjalności:

1. Cybernetyka ekonomiczna\* [st. dz. (m)]
2. Informatyka ekonomiczna [st. dz. (m)]
3. Informatyka i statystyka\* [st. dz. (m)]

## **WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA**

Kierunek - Międzynarodowe stosunki gospodarcze i polityczne

specjalności:

1. Handel międzynarodowy [st. dz. (m)+z (II)]
2. Studia europejskie [st. dz. (m)+z (II)]

Kierunek - Zarządzanie i marketing

specjalności:

1. Badania operacyjne i systemy informatyczne [st. dz. (m)+w (m)+z (II)]
2. Ekonomika przemysłu i polityka przemysłowa [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
3. Finanse i rachunkowość przedsiębiorstw [st. dz. (m)+ w (m)+z (I, II)]
4. Handel i marketing [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
5. Inwestycje kapit. i strat, finans. przedsiębiorstwa\* [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
6. Organizacja i kierownictwo [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
7. Transport i logistyka [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
8. Zarządzanie inwest. i przeds. budowlanymi [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
9. Zarządzanie miastem i środowiskiem [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]
10. Zarządzanie przedsiębiorstwami [st. dz. (m)+w (m)+z (I, II)]

## **WYDZIAŁ TOWAROZNAWSTWA**

Kierunek - Towaroznawstwo

1. Kształtowanie i ochrona jakości I i II [st. dz. (m)]

Oznaczenia: \* - nowe specjalności; st. dz. - studia dzienne; w - studia wieczorowe; z - studia zaoczne (I stopnia: licencjat; II stopnia: magisterium); m - studia magisterskie; I - studia licencjackie.