Henryk Januszek, Andrzej Suwalski

Społeczno-ekonomiczne wymiary restrukturyzacji gospodarki polskiej

Pojęcie restrukturyzacji jest jednym z terminów używanych do opisu zjawisk społeczno-gospodarczych zachodzących w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Wyraz „restrukturyzacja" oznaczający ponowne kształtowanie struktury – czyli wzajemnego powiązania i układu elementów jakiejś całości – nabrał w ostatnim okresie cech odrębnej kategorii ekonomiczno-społecznej, którą utożsamia się ze *„zmianami strukturalnymi w bazie materialnej społeczeństwa, reprezentującymi nowoczesność i z reguły wyższą efektywność od rozwiązań dotychczasowych"*.[1] Termin restrukturyzacja odnosi się do wymiaru zmian zarówno całego systemu gospodarczego, jak też do poszczególnych branż, regionów i społeczności lokalnych oraz do wymiaru pojedynczych przedsiębiorstw. Restrukturyzacja dotyczy oceny zarówno ekonomicznych, jak i społecznych korzyści oraz zjawisk negatywnych towarzyszących jej przeprowadzeniu, z którymi często jest utożsamiana, pomimo że nie jest ich czynnikiem sprawczym. Każdy z wymienionych wyżej wymiarów ze względu na swoją specyfikę wymaga odrębnej analizy.

1. Restrukturyzacja przedsiębiorstwa

Przez restrukturyzację przedsiębiorstwa (tzw. mikrorestrukturyzację) rozumie się zmiany w zakresie techniczno-technologicznym, organizacyjnym, ekonomicznym i społecznym umożliwiające dostosowanie, przetrwanie i rozwój przedsiębiorstwa w zmienionej sytuacji otoczenia, w którym działa. Zmiany te oznaczają stopniowe przekształcenia przedsiębiorstwa w zakresie rozmiarów i propozycji produkcji, metod wytwarzania, układów własnościowych i systemów zarządzania.

Mikrorestrukturyzację dzielimy na:

1) restrukturyzację przedmiotową obejmującą zmiany systemowe w przedsiębiorstwie związane z przekształceniami techniczno-technologicznymi i asortymentowymi;

---

[1] Zob. A. Karpiński: *Restrukturyzacja gospodarki w Polsce i na świecie*. Warszawa 1986, s. 20.

2) restrukturyzację podmiotową obejmującą zmiany systemowe w przedsiębiorstwie związane z przekształceniami prawno-organizacyjnymi.[2]

Restrukturyzacja powinna odbywać się w każdym etapie rozwoju przedsiębiorstwa, szczególnego jednak znaczenia nabiera w sytuacji zagrożenia jego dalszego istnienia[3]. Przyczynami tego zagrożenia w gospodarce kapitalistycznej mogą być recesja, utrata rynków zbytu, niesprostanie wymogom walki konkurencyjnej, pojawienie się wyrobów substytucyjnych. W warunkach gospodarki polskiej potrzebna jest również umiejętność odnalezienia się w nowych jakościowo odmiennych warunkach. Dotychczasowe, wyuczone strategie ułatwiające funkcjonowanie przedsiębiorstw w „gospodarce niedoboru", takie jak wielki majątek produkcyjny „chomikowanie" surowców bądź półproduktów czy też duża liczebność załogi (mogąca być argumentem w przetargach o środki do wykonania centralnie narzuconego planu) stają się czynnikami utrudniającymi, a nawet uniemożliwiającymi funkcjonowanie w warunkach gospodarki rynkowej. Konieczne staje się sformułowanie wizji działania przedsiębiorstwa i przełożenia jej na zespół celów do realizacji. Zakres programu restrukturyzacyjnego obejmuje zmiany o charakterze zarówno organizacyjnym, jak i ekonomicznym. Zmiany organizacyjne dotyczyć mogą zarówno przekształceń własnościowych i w konsekwencji nowej struktury zarządzania, jak i przebudowy wewnętrznej organizacji przedsiębiorstwa pod kątem zabezpieczenia i zwiększenia sprzedaży jego produkcji. Celem tych działań w przypadku przedsiębiorstw wielozakładowych może być też ich podział na samodzielne przedsiębiorstwa lub też utrzymanie całości, ale już na podstawie powiązań kapitałowych – tworzenie holdingu. W obrębie zmian ekonomicznych wyróżnić można restrukturyzację majątkową i finansową. Majątkowa dotyczy wyzbywania się zarówno produkcyjnych, jak i nieprodukcyjnych składników majątku przedsiębiorstwa. Sprzedaż lub dzierżawa budynków, hal, maszyn powodować może znaczące obniżenie kosztów funkcjonowania. Wyzbywanie się mieszkań zakładowych, szkół przyzakładowych, żłobków i przedszkoli dla dzieci pracowników, ośrodków wczasowych i kolonijnych, zakładowych szpitali i przychodni to efekt rezygnacji z pełnionych w przeszłości przez przedsiębiorstwa funkcji socjalnych, na które obecnie ich nie stać. Finansowy zakres restrukturyzacji dotyczy postępowań ugodowych z wierzycielami[4], umożliwiających rozwiązanie problemu spłaty zadłużenia przedsiębiorstw (m.in. także poprzez zamianę zadłużenia na akcje). Aktywne wykorzystanie tych możliwości pomóc ma w odnalezieniu się przedsiębiorstwa w nowych warunkach gospodarczych. Na praktykę restrukturyzacyjną nakładają się uwarunkowania trzech głównych uczestników tych działań: państwa, zarządu przedsiębiorstwa i załogi. Mówiąc państwo, trzeba zwrócić uwagę, że jest to wiele instytucji,

---

[2] Por. B. Pełka, *Polityka przemysłowa, strategia i restrukturyzacja przedsiębiorstwa*. Warszawa 1993, s. 84.

[3] Zob. D. Kowalczuk-Jakubowska, A. Malewicz, *Restrukturyzacja jako technika ratowania i rozwoju przedsiębiorstwa*. Warszawa 1992.

[4] Ustawa z 3 lutego 1993 o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków. Dziennik Ustaw 18/1993 poz. 82.

których wzajemne działanie nie musi być spójne[5]. Jako państwo występuje tu spełniający funkcje właścicielskie organ założycielski i urząd skarbowy ściągający należności podatkowe. Niekiedy polityka państwa sprowadza się wręcz do roli poborcy podatkowego, a nie właściciela – ma to miejsce w przypadkach kierowania przedsiębiorstw do likwidacji z powodu niemożności opłacania obligatoryjnej dywidendy z zysku netto[6], a nie z powodu uzasadnionego ekonomicznie – osiągania rentowności niższej niż przeciętna w branży. Na poziomie przedsiębiorstwa problemy z zaakceptowaniem działań sanacyjnych dotyczą zarówno zarządu, jak i załogi. Dla kierownictw firm, wymuszone sytuacją ekonomiczną i logiką restrukturyzacji wycofanie się z dotychczasowych obszarów działalności stanowić może barierę osobistą i emocjonalną, związaną z poczuciem klęski i utratą tożsamości z firmą. Charakterystyczne jest tutaj, że nasilenie takich barier psychologicznych może wynikać z dotychczasowego braku tego typu doświadczeń[7]. Wyniki badań świadomości konieczności działań restrukturyzacyjnych przeprowadzonych wśród członków załóg przedsiębiorstw przez CBOS[8] budzą pewne obawy. Do badań kwalifikowano po cztery przedsiębiorstwa z branży hutniczej, górnictwa i przemysłu lekkiego, przy czym z każdej branży były to dwa przedsiębiorstwa ocenione jako będące w dobrej sytuacji i dwa, których sytuacja określana była jako zła. Okazało się, że:

1. Załogi całkowicie nieadekwatnie postrzegają stan przedsiębiorstw. Opinie, czy zakład jest w dobrym stanie, w nikłym stopniu zależą od zasobów pozwalających przetrwać. Paradoksalnie pracownicy zakładów pozostających w gorszej ekonomicznie sytuacji częściej uważali, że sytuacja ich zakładu jest dobra.
2. Wśród załóg powszechne jest przekonanie, że zakłady są w fazie rozwoju. Wdrażanie programów naprawczych może spowodować, że winą za zatrzymanie rzekomego rozwoju obarczona zostanie restrukturyzacja.

Skutkiem niechętnej postawy załogi wobec restrukturyzacji oraz często występującej obawy zarządu przed ostrym konfliktem z załogą spowalniany jest przebieg procesu, czego groźną konsekwencją może być brak możliwości adaptacyjnych.

2. Restrukturyzacja branżowa

Określenia „restrukturyzacja branżowa" używa się w trzech tylko częściowo pokrywających się znaczeniach:

1) podejmowanie działań prywatyzacyjnych na podstawie analiz sektorowych,
2) komercjalizacja niektórych branż,
3) zamykanie przedsiębiorstw przemysłów trwale nieefektywnych ekonomicznie.

W roku 1991 rząd polski w celu przyspieszenia prywatyzacji zlecił zagranicznym i polskim firmom konsultingowym dokonanie analiz sektorów gospodarki pod kątem

---

[5] P. Tamowicz, *Właściciel ślepy i głuchy*. „*Polityka*" 1994 nr 14.

[6] Artykuł 19 Ustawy z 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwie państwowym. Dziennik Ustaw nr 18/81, poz. 8.

[7] M. E. Porter, *Strategia konkurencji*. Warszawa 1994, s. 258 - 260.

[8] K. Kosela, M. Gwiazda: *Restrukturyzacja branż: nadzieje i obawy pracowników przedsiębiorstw państwowych*. [W:] *Społeczne skutki restrukturyzacji*. Pod red. I. Lipowicz. Warszawa 1994, s. 33 - 43.

możliwości ich prywatyzacji kapitałowej. Analizy określające szanse rozwojowe przedsiębiorstw i rynków, na których działają, służyć miały jako odniesienie do negocjacji związanych ze ściągnięciem kapitału zagranicznego. Po zawieszeniu analiz sektorowych w pierwszej połowie 1992 roku, powrócono do nich wraz z powołaniem rządu H. Suchockiej. Wykonano w ich ramach ocenę przedsiębiorstw z około 60 sektorów. Duża część z setki przedsiębiorstw sprywatyzowanych drogą kapitałową to efekt tej restrukturyzacji branżowej. Zagadnieniem kontrowersyjnym jest kwestia, w czyjej gestii leży decyzja o przekształceniu własnościowym przedsiębiorstwa – czy jest to wyłączna domena państwa jako właściciela, czy też należy pozostawić autonomię decyzyjną przedsiębiorstwu.

Terminu „restrukturyzacja branżowa" używa się również dla działań w sektorach, w których własność państwowa jest i i prawdopodobnie pozostanie dominująca z powodów określanych często jako strategiczne. Tego typu restrukturyzacja polega na dzieleniu dawnych struktur organizacyjnych przemysłu, ich komercjalizacji oraz niekiedy tworzeniu dla nich struktur holdingowych. Tego typu przypadki restrukturyzacji branżowej spotkały się z krytyką z kilku powodów. Dla zwolenników wolnokonkurencyjnego modelu gospodarki jest to zabieg „kosmetyczny", nie przełamujący nawyku praktyk monopolistycznych, a czasem wręcz je utrwalający (telekomunikacja, holdingi węglowe, holdingi cukrownicze). Restrukturyzacja kopalń węgla brunatnego polegająca na łączeniu ich w skomercjalizowane struktury razem z elektrowniami stanowiła w ocenie górników wstęp do likwidacji kopalń. Zapowiedź sprzedaży przemysłu tytoniowego kapitałowi zagranicznemu, uzasadniana jako źródło znacznych wpływów do budżetu oraz oszczędność poprzez przerzucenie na zagranicznych inwestorów koniecznych wydatków inwestycyjnych, spotkała się ze sprzeciwem środowisk plantatorów zainteresowanych w utrzymaniu *status quo*. Ten wymiar restrukturyzacji jest chyba najsilniej związany z walką o przełamanie wpływów tzw. „Polski branżowej".

W trzecim rozumieniu restrukturyzacja branżowa wiąże się z działaniami (a czasem wstrzymywaniem się z uzasadnionymi ekonomicznie decyzjami) dotyczącymi zamykania przedsiębiorstw trwale nieefektywnych ekonomicznie. Najczęściej wymieniane w tym miejscu są wałbrzyskie kopalnie węgla kamiennego, część hutnictwa o przestarzałych technologiach oraz łódzki przemysł wełniany i bawełniany, który utracił rynki zbytu. Znanym przykładem tego typu działań jest trwający od początku lat osiemdziesiątych proces likwidacji kopalń w Wielkiej Brytanii oraz przykłady restrukturyzacji Zagłębia Ruhry w Westfalii, przemysłu stalowego i węglowego w Hiszpanii. Doświadczenia zachodnie wskazują na potrzebę długoletniego przebiegu tego typu likwidacji przedsiębiorstw, konieczność zabezpieczenia środków na alokację zwalnianych pracowników i potrzebę wspierania inwestycyjnego społeczności lokalnych tracących swoich głównych pracodawców. Na przebieg tych procesów silnie wpływają organizacje pracownicze mające w tego typu przemysłach wieloletnie tradycje i silne wpływy. Problem w tym, żeby środki, które zostaną przyznane, przeznaczyć nie tylko na osłony socjalne dla zwalnianych pracowników, ale przede wszystkim na tworzenie nowych miejsc pracy.

Restrukturyzacja branż przemysłu jest jednym z podstawowych zadań stawianych przed transformacją ustrojową. Ma ona zmienić wywodzące się z gospodarki naka-

zowo-rozdzielczej struktury przemysłowe i rozwiązać problem niekorzystnej relacji pomiędzy rozbudowanym kompleksem przemysłu ciężkiego a przemysłami produkującymi dobra konsumpcyjne będące nośnikami nowych technologii. Ocena postępów w tych dziedzinach, dokonana przez ekspertów z Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, w komentarzu do rankingu 500 największych polskich firm nie wygląda jednak optymistycznie[9]. Według autorów komentarza, obraz gospodarki polskiej wyłaniający się z tego zestawienia uwidacznia:

a) biurokratyczny charakter przekształceń struktur przemysłowych, ponieważ podziału dawnych zjednoczeń czy zrzeszeń udało się dokonać nie pod kątem merytorycznym, ale terytorialnym (możliwości lub nie „opłotowania nowych części");

b) dominujące znaczenie przedsiębiorstw sektorów dóbr wyjściowych, np. przemysłu paliwowo-energetycznego, hutnictwa, nisko przetworzonej chemii;

c) mały udział producentów dóbr konsumpcyjnych oraz ich archaiczna przynależność branżowa, znajdujące wyraz w śladowej obecności producentów wysoko przetworzonych dóbr finalnych.

Zobrazowany w tym zestawieniu stan rzeczy czyni zasadnym niepokój o możliwości rozwojowe gospodarki polskiej oraz o jej pozycję i konkurencyjność.

3. Restrukturyzacja regionalna

Trzecim wymiarem zmian restrukturyzacyjnych jest sytuacja regionów i społeczności lokalnych, w których gospodarce dominują przedsiębiorstwa mające trudności z adaptacją do nowych warunków gospodarczych lub podlegające likwidacji upadłościowej. Regiony o szczególnie „niebezpiecznych" cechach struktur gospodarczych to takie, w których przeważają przemysły schyłkowe, regiony o stałym rozwoju prywatyzacji założycielskiej, o lokalnym i regionalnym rynku pracy zmonopolizowanym przez wielkie państwowe zakłady przemysłowe. Można wyróżnić dwa rodzaje regionów w trudnej sytuacji:

a) regiony przemysłowe, w których kluczowe w ich gospodarce branże chylą się ku upadkowi: region wałbrzyski z uwagi na zamykanie kopalń, region łódzki ze względu na utratę rynków wschodnich oraz monokultury przemysłowe typu Starachowice czy Mielec;

b) regiony zacofane w rozwoju gospodarczym, w których dominującą formą przekształceń własnościowych jest likwidacja upadłościowa (sytuacja tzw. „Ściany Wschodniej" i województw Polski Północnej).

Skutki likwidacji przedsiębiorstw w tych regionach tworzą sekwencję związków przyczynowo-skutkowych o cechach błędnego koła[10]. Wzrost bezrobocia powoduje spadek dochodów lokalnej społeczności, co wywołuje spadek popytu na dobra i pro-

---

[9] M. Balicka, W. Balicki, W. Frąckowiak, M. Hamrol, W. Wilczyński, *Smutek gigantów*. „*Polityka*" 1994 nr 26.

[10] J. Pańków: *Regionalne uwarunkowania przekształceń własnościowych w Polsce – problemy likwidacji upadłościowej*. [W:] *Społeczne skutki restrukturyzacji*, op.cit., s. 52 - 53.

dukty w dużej mierze dostarczane przez miejscowych drobnych przedsiębiorców. Efektem jest regres lokalnego sektora prywatnego, który przestaje być potencjalnym kreatorem nowych miejsc pracy. Maleje jego zdolność do akumulacji kapitału i inwestowania, co staje się przyczyną braku możliwości szybkiego i racjonalnego zagospodarowania mienia likwidowanego przedsiębiorstwa. Wydłużenie okresu likwidacji powoduje wzrost jej kosztów oraz zmniejszenie się szans zaspokojenia wierzycieli, co z kolei przyczynić się może do ich upadłości. Doświadczenia zachodnioeuropejskie wskazują, że czas odbudowy miejsc pracy po upadku głównego pracodawcy regionu wynosi przy sprzyjających okolicznościach około 15 lat. Niezbędna jest centralna pomoc dla tych regionów. Wyróżnia się w tym zakresie dwa modele polityki regionalnej:

1) wyrównawczy, którego istotą jest transfer środków z lepiej rozwiniętych regionów do regionów problemowych (biedniejszych, zacofanych w rozwoju);

2) polaryzacyjny, wspierający przede wszystkim regiony o najwyższej dynamice rozwoju („bieguny wzrostu", „lokomotywy postępu") przy założeniu, że ich wzrost pociągnie za sobą rozwój pozostałych regionów.

W warunkach polskich do tej pory istniał opór przed różnicowaniem podejścia do poszczególnych regionów. Gdy większość reguł prawnych miała charakter ujednolicony, zróżnicowania dokonywano w drodze dyskrecjonalnych mechanizmów, rozdziału środków pod naciskiem strajków czy protestów. Próbą nowego podejścia do tej sytuacji jest zamierzenie powoływania specjalnych stref ekonomicznych, z których pierwsza ma powstać w Mielcu. Wydaje się jednak, że regiony same muszą odnaleźć swój pomysł na restrukturyzację. Można tu wykorzystać położenie przygraniczne, tranzytowe, grupy pracowników przygotowanych do pracy niebezpiecznej, zmianowej czy precyzyjnej. Dla regionów o nie zniszczonym środowisku mogą to być walory turystyczne. Same osłony socjalne dla zwalnianych z likwidacji przedsiębiorstw pracowników i bierna postawa władz regionów oczekujących na pomoc centralną, przy braku regionalnego czy lokalnego planu jej zagospodarowania mogą okazać się niewystarczające.

Uwagi końcowe

W świetle dotychczasowych rozważań widoczne jest, że restrukturyzacja to zamierzone, wielokierunkowe działanie na rzecz zmiany struktury produkcji i jej dynamiki. Zmiany charakteru branż i regionów wymuszają wyższe kwalifikacje zatrudnionych. Zmienia się kultura pracy, zachowania konsumenckie, strategie przedsiębiorców. Przy ocenie społecznych kosztów restrukturyzacji istotna jest ich metoda prezentacji. Jeśli punktem odniesienia jest pełne zatrudnienie, daleko idące zabezpieczenia społeczne, to wtedy koszty są ogromne. Jeśli natomiast stwierdzi się, że wiele miejsc pracy było szkodliwych dla zdrowia i w efekcie produkowało inwalidów, uwzględni się zniszczenia środowiska naturalnego oraz cały system patologicznej przedsiębiorczości, skala tych kosztów kształtuje się inaczej. Sens i znaczenie restrukturyzacji zawiera wypowiedź F. Vignon: „*30 lat temu stałymi elementami gospodarki były inwestycje i czynniki finansowe. Teraz kapitały zmieniają swoje miejsce usytuowania bez prze-*

szkód. Również przedsiębiorstwa zmieniają miejsce swego ustytuowania w zależności od rynku. Jedynymi stałymi komponentami stali się ludzie – toteż projekt restrukturyzacji musi opierać się na kompetencji ludzkiej – bardziej niż na zasobach finansowych, które mogą zniknąć nazajutrz"[11].

Henryk Januszek, Andrzej Sawulski

Gesellschaftsökonomische Ausmaße des Wiederaufbaus der polnischen Wirtschaft

Zussamenfassung

Die Anpassung der Wirtschaft an die Anforderungen der Konkurrenz der Marktteilnehmer erfordert weite Sanierungsänderungen, die als Wiederaufbau, Wiederherstellung bezeichnet werden.

Das Wiederaufbauverfahren hat die Verbesserung der mikroökonomischen Effektivität zur Folge, bedingt jedoch vielfältige, oft unvorhergesehene, negative gesellschaftliche Folgen.

Im Artikel wurde auf drei Wiederaufbauausmaße aufmerksam gemacht. Das sind:

1) die Organisations-, Vermögens- und Finanzänderungen in bezug auf die Unternehmen und die Gesellschaft, in der diese Änderungen vorkommen;

2) der Branchenwiederaufbau. Bei seiner Analyse verwies man auf die Verbindungsänderungen zwischen den Unternehmen bestimmter Branchen sowie auf die Probleme, die die sogenannten Entartungsindustriezweige betreffen;

3) der Regionalwiederaufbau in bezug auf die Folgen, welche die Anpassungsänderungen der Unternehmen für die Lokalgemeinschaft hintragen.

Aufrund der durchgeführten Analyse wird nachgewiesen, daß den negativen Folgen dieses Prozesses nur mit der Entwicklung und Bildung von neuen Arten der Wirtschaftsaktivität zu begegnen ist. Außerdem ist eine weite Erziehungstätigkeit erforderlich, die der Bevölkerung durch die Änderung der Berufsorientierung zu verhelfen sucht, sich in den neuen Verhältnissen zurechtzufinden.

[11] F. Vignon, *Glos w dyskusji*. [W:] *Społeczne skutki restrukturyzacji*, op.cit., s. 214 - 215.