Barbara Ptaszyńska*

PRYWATYZACJA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W POLSCE

1. Wprowadzenie

Jednym z ważniejszych procesów transformacji ustrojowej w Polsce jest przebudowa struktury własności gospodarki. Jest ona warunkiem powstania i rozwoju gospodarki rynkowej. Jej drogą jest prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych.

Celem artykułu jest przedstawienie procesu przekształceń własnościowych w latach 1990–2002 w świetle prawa i danych statystycznych, na tle podobnych procesów zachodzących w wybranych krajach Unii Europejskiej. Chociaż największe znaczenie z punktu widzenia prywatyzacji całej gospodarki ma spontaniczny rozwój sektora prywatnego, to jednak rozważania w tym artykule ograniczę do analizy przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych.

W krajach rozwiniętych gospodarczo aktywność ekonomiczna państwa systematycznie rosła do początku lat osiemdziesiątych. Szczególne znaczenie miała ona w dziedzinach infrastruktury gospodarczej i społecznej ale i w przemyśle. Sytuacja ta zaczęła się zmieniać w latach dziewięćdziesiątych, w wyniku mniej lub bardziej zamierzonej prywatyzacji sektora państwowego. Obecnie przemysł jest już prawie w całości w „rękach" prywatnych, a w najbliższym czasie zmiany własności mają dotyczyć również infrastruktury.

2. Pojęcie prywatyzacji

Pojęcie prywatyzacji w literaturze ekonomicznej pojawiło się dopiero w latach 80., a w polskiej w roku 1990. Wcześniej funkcjonowało inne – reprywatyzacja, które dopiero od roku 1989 „obejmuje kwestie związane ze zwrotem bezprawnie zabra-

* B. Ptaszyńska, doktor nauk ekonomicznych.

nego byłego majątku prywatnego," a samo pojęcie prywatyzacji oznacza już „zmianę formy własności majątku państwowego"[1].

Prywatyzacja w gospodarce rynkowej jest traktowana jako naturalny element tej gospodarki, a polega na tworzeniu nowych przedsiębiorstw prywatnych i ekspansji już istniejących. Nazywana jest często oddolną, założycielską. Prywatyzacja własności państwowej jest całkowicie odmiennym procesem. Jest zasadniczym elementem transformacji, ale za to odbywa się w innym makrootoczeniu i dotyczy zupełnie innej skali. Przebiega „[...] w zacofanej infrastrukturze finansowej [...] przy braku grup kapitału prywatnego i silnych tendencjach pracowniczych"[2]. Jest jednocześnie procesem narzuconym, centralnie organizowanym i kierowanym w przeciwieństwie do prywatyzacji oddolnej, która przebiega spontanicznie i w sposób ciągły[3].

W literaturze pojęcie prywatyzacji nie jest jednoznaczne. Obok wskazywanej już wcześniej „reprywatyzacji", M. Bałtowski wyróżnia denacjonalizację (lub rezygnację z własności), oznaczającą sprzedaż własności publicznej jednostkom prywatnym, oraz deregulację, przez którą rozumie „zbiór działań podejmowanych w celu usunięcia ograniczeń i barier dotyczących wejścia na rynek i wyjścia z niego, co ma prowadzić do pobudzenia prywatyzacji założycielskiej oraz do rozwoju konkurencji"[4]. Jednak najczęściej pojęcie prywatyzacji używane jest w dwóch znaczeniach: wąskim i szerokim (ogólnym). W pierwszym oznacza sprzedaż większej części wartości przedsiębiorstw jednemu lub większej liczbie prywatnych właścicieli, w ogólnym natomiast: różnorodne działania, których celem jest zmiana struktury własności na korzyść prywatnej oraz zwiększenie roli rynku i konkurencji[5]. A. Suwalski z kolei traktuje prywatyzację nie tylko jako zmianę stosunków własnościowych, ale też jako „[...] ogólnie sterowaną sprzedaż majątku pracujących; transfer zasobów z sektora publicznego do sektora prywatnego, proces deetatyzacji, walka o nowy kształt struktury społecznej"[6]. W warunkach kraju przechodzącego transformację prywatyzacja – zdaniem M. Bałtowskiego – sprowadza się do czterech podstawowych działań, przy czym dwa ostatnie z nich traktuje jako prywatyzację właściwą (w wąskim znaczeniu)[7]. Chodzi tu o działania w zakresie:

- prywatyzacji oddolnej, oznaczającej tworzenie nowych prywatnych podmiotów;

---

[1] M. Bałtowski, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, PWN, Warszawa 2002, s. 17.

[2] J. Monkiewicz, *Uwagi o przekształceniach własnościowych w Polsce*, „Ekonomista" 1995, nr 5–6, s. 769.

[3] Por. B. Dallago, *Prywatyzacja jako droga transformacji systemy ekonomicznego*, „Ekonomista" 1993, nr 5, s. 562.

[4] M. Bałtowski, *Przekształcenia...*, op.cit., s. 21.

[5] Por. B. Dallago, *Prywatyzacja...*, op.cit., s. 562 oraz M. Bałtowski, *Przekształcenia...*, op.cit., s. 17.

[6] A. Suwalski, *Problemy polskiej prywatyzacji*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1998, s. 5.

[7] Por. M. Bałtowski, *Przekształcenia...*, op.cit., s. 17.

- prywatyzacji niegospodarczego mienia publicznego;
- prywatyzacji bezpośredniej, oznaczającej sprzedaż małych i średnich przedsiębiorstw państwowych prywatnym właścicielom;
- prywatyzacji kapitałowej, dotyczącej sprzedaży firm publicznych za pomocą akcji państwowych spółek akcyjnych

W programie z roku 1989 prywatyzację uznano za jeden z głównych, strategicznych celów polityki gospodarczej. Zakładano, że dominującą formą własności w tworzonym systemie rynkowym powinna być własność prywatna, a sposobem na jej osiągnięcie miała być właśnie prywatyzacja. Jednak oddolna, spontaniczna prywatyzacja, dokonywała się w Polsce już od roku 1986 czyli od momentu uchwalenia nowej ustawy o zakładaniu spółek z udziałem kapitału zagranicznego. Została ona przyśpieszona po roku 1988, kiedy to przyjęto ustawę o swobodzie podejmowania działalności gospodarczej, która umożliwiała osobom fizycznym zakładanie spółek prawa handlowego. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych była możliwa dopiero po roku 1989.

3. Cele i zadania prywatyzacji

W opublikowanym w roku 1990 roku przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych programie prywatyzacji przyjęto następujące cele prywatyzacji w Polsce[8]:

- zapewnienie dynamicznego rozwoju konkurencyjnego sektora prywatnego,
- poprawa efektywności przedsiębiorstw,
- zapobieżenie sprzedaży majątku publicznego po nieuzasadnionych, niskich cenach,
- zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego,
- zapewnienie wzrostu dochodów budżetowych,
- zapewnienie szerokiego rozpowszechnienia praw własności,
- zapewnienie efektywnego nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi,
- zapoczątkowanie procesu zmian długów przedsiębiorstw na akcje.

Ogłoszony w 1998 roku Program prywatyzacji stwierdza natomiast, że zasadniczym celem prywatyzacji jest zapewnienie szybkiego i wieloletniego wzrostu gospodarczego, który umożliwi poprawę poziomu życia obywateli.[9]

B. Dallago uważa, że prywatne przedsiębiorstwa nie są z natury bardziej sprawne niż publiczne. Najważniejszym czynnikiem pobudzającym do efektywności jest konkurencja, bez względu na formę własności firmy[10]. G. Yarrow twierdzi, że

[8] Por. J. W. Bossak, *Przemiany własnościowe w gospodarce*, w: *Szkoła Główna Handlowa i dziesięć lat transformacji w Polsce*, red. A. Noga, AGH, Warszawa 1999, s. 129.

[9] Za J. W. Bossak, op.cit., s. 139.

[10] Por. B. Dallago, *Prywatyzacja jako droga transformacji systemu ekonomicznego*, „Ekonomista" 1993, nr 5.

„[...] konkurencja i polityka regulacyjna są ważniejszymi czynnikami determinującymi wyniki gospodarowania niż własność per se"[11]. Również J. Stiglitz twierdzi, że duże firmy publiczne nie muszą funkcjonować mniej sprawnie niż prywatne. Prywatyzacja nie musi więc prowadzić do poprawy efektywności gospodarowania, więc nie musi też być „pierwszym krokiem na drodze do gospodarki rynkowej"[12]. Jednak nie potwierdzają tego badania Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, z których wynika, że sama restrukturyzacja (która objęła znaczną część firm własności publicznej), bez zmiany tej własności, najczęściej nie wiązała się z głębokimi zmianami technologicznymi i miała w większości przypadków charakter obronny[13]. Poza tym im wcześniejsza była prywatyzacja przedsiębiorstwa, tym lepsza jego kondycja i głębsze zmiany. Można z tego wnioskować, że zmiana formy własności stała się koniecznym warunkiem wzrostu efektywności gospodarowania.

4. Podstawy prawne prywatyzacji

Podstawowym aktem normatywnym regulującym proces zmian własnościowych w latach 1990–1996 była ustawa z 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w której wskazano, że celem przekształceń własnościowych ma być prywatyzacja[14]. W ustawie wyznaczono zasady głównych ścieżek prywatyzacyjnych i techniki ich realizacji. Przewidywano, że prywatyzacja będzie dokonywana następującymi ścieżkami:

- ścieżka prywatyzacji kapitałowej;
- prywatyzacja likwidacyjna, oparta na podstawie:
  - art. 37 ustawy prywatyzacyjnej, a oznaczająca likwidację w celu przekształcenia własnościowego,
  - art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, a oznaczająca likwidację z powodu złego stanu ekonomicznego.

Drogą kapitałową miały być objęte firmy duże, zatrudniające ponad 500 pracowników, w dobrej kondycji finansowej. Najpierw należało jednak wybrane firmy przekształcić w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (dokonać komercjalizacji), a potem sprzedać. Zbywanie akcji mogło odbywać się poprzez ofertę publiczną, przetarg publiczny oraz publiczne zaproszenie do rokowań. Ta ostatnia ścieżka sprzedaży

[11] G. Yarrow, *Privatisation In Theory and Practice*, „Economic Policy", February 1986, s. 325 za J. Monkiewicz, *Uwagi o przekształceniach*, op.cit., s. 768.

[12] J. E. Stigliz, *Whether Socialism*, London 1994, s. 174, za Z. Hockuba, *Państwo a proces transformacji gospodarki. Aspekty instytucjonalne*, „Ekonomista" 1995, nr 3, s. 504.

[13] Por. E. Mączyńska, *Synteza wyników badań*, w: *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji gospodarki polskiej*, red. E. Mączyńska, t. 1, Wyd. DiG, Warszawa 2001, s. 19.

[14] Ustawa z 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, DzU z 1990 r., nr 51, poz. 298 z późniejszymi zmianami.

akcji była brana pod uwagę w przypadku bardzo dużych i ważnych dla gospodarki przedsiębiorstw państwowych.

Celem ścieżki likwidacyjnej na podstawie art. 37 ustawy miała być zmiana właściciela majątku przedsiębiorstwa, istniejącego nadal w zorganizowanej formie. Dotyczyć miała małych i średnich przedsiębiorstw, a jej przeprowadzenie mogło odbywać się jedną z następujących technik:

1. Sprzedaż przedsiębiorstwa – była przewidywana dla niewielkich firm, w dobrej sytuacji finansowej, ale atrakcyjnych cenowo i nie wymagających od nowego właściciela natychmiastowych i kosztownych prac remontowych. Uzyskaną ze sprzedaży kwotę w wysokości minimum 85% przekazywano na rachunek Skarbu Państwa, a pozostałe 15% (lub mniej) na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, z którego korzystali pracownicy. Sprzedaż przedsiębiorstwa powinna odbywać się w trybie przetargu publicznego lub publicznego zaproszenia do rokowań.
2. Wniesienie przedsiębiorstwa do spółki – polegać miało na utworzeniu przez Skarb Państwa spółki prawa handlowego z inwestorem zewnętrznym, wybranym w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Taką drogę prywatyzacji bezpośredniej przewidywano w przypadku, gdy firma wymagała inwestycji modernizacyjnych, odtworzeniowych lub rozwojowych, dlatego uzyskany kapitał był przeznaczany najczęściej na restrukturyzacje i rozwój firmy. Pracownicy mieli natomiast prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji lub udziałów tej firmy, należących do Skarbu Państwa.
3. Oddanie do odpłatnego korzystania, zwane leasingiem pracowniczym – ta droga prywatyzacji umożliwiała przejęcie przedsiębiorstwa przez spółkę utworzoną przez pracowników. Spłata należności, po której pracownicy byli współwłaścicielami firmy, miała nastąpić z bieżących przychodów z własnej działalności[15].

Celem prywatyzacji likwidacyjnej opartej na art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych miała być eliminacja nieefektywnych przedsiębiorstw państwowych.

Małe tempo przemian własnościowych w roku 1990 wymusiło kolejne prywatyzacyjne rozwiązania prawne. Już wiosną 1991 roku zapisano w ustawie nowe metody: prywatyzacja sektorowa, masowa, przyśpieszona i prywatyzacja poprzez restrukturyzację, a w roku 1993 ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych. Miała ona być punktem wyjścia do powszechnej prywatyzacji. Z ustawy tej były wyłączone niektóre przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, takie jak: kopalnie węgla kamiennego i brunatnego, zakłady energetyczne, zakłady przemysłu zbrojeniowego. Dotyczyła ich ustawa z 5 lutego 1993 roku o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki[16].

---

[15] Por. M. Bałtowski, op.cit. s. 140 oraz A. Suwalski, op.cit., s. 23–30.

[16] Ustawa z 5 lutego 1993 roku o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, DzU 1993 r., nr 16, poz. 69.

W roku 1996 ustawa z 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych została zastąpiona ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, na podstawie której od 8 kwietnia 1997 roku dokonywały się wszystkie przekształcenia własnościowe[17]. Termin ścieżki prywatyzacji kapitałowej zastąpiono pojęciem prywatyzacji pośredniej, a ścieżki likwidacyjnej – prywatyzacji bezpośredniej. Obecnie stosuje się trzy zasadnicze procedury postępowania z przedsiębiorstwami państwowymi:

- komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego, tzn. przekształcenie go w jednoosobową spółkę skarbu państwa albo w spółkę z udziałem wierzycieli;
- prywatyzacja bezpośrednia, która do roku 1997 poprzedzona była likwidacją przedsiębiorstwa państwowego;
- likwidacja przedsiębiorstwa ze względów ekonomicznych.

Odrębnym procesom podlegał majątek państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, który włączono do zasobów własności rolnej Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DzU z 1991, nr 107, poz. 464).

5. Kierunki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1990–2002

Od roku 1990 do końca roku 2002 proces prywatyzacji objął 6982 firm państwowych, z czego skomercjalizowano 1535, prywatyzacją bezpośrednią objęto 1998, likwidacją z przyczyn ekonomicznych 1795, a 1654 stanowiły zlikwidowane Państwowe Gospodarstwa Rolne – PGR, których mienie przejęła Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa[18]. Najwięcej przedsiębiorstw państwowych prywatyzowano w pierwszych latach transformacji. Od roku 1994 ich liczba systematycznie malała. W 2002 roku procesem przekształceń własnościowych objęto zaledwie 97 firm, będących własnością państwa.

5.1. Komercjalizacja

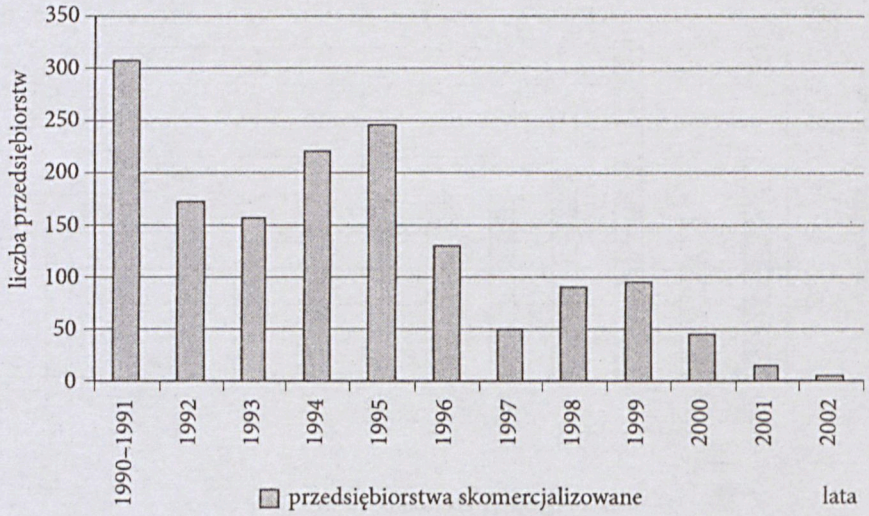
Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych stanowiła pierwszy etap prywatyzacji, a polegała na przekształceniu przedsiębiorstwa w spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Zmiana taka z reguły nie poprawiała kondycji

[17] Ustawa z 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, DzU z 1996 r., nr 118, poz. 561 z późniejszymi zmianami.

[18] *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2002 roku. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS Warszawa 2003, s. 28.

firmy, ale opierała jej działalność na innej podstawie prawnej, tj. na Kodeksie handlowym.

Do końca roku 2002 w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa przekształcono 1535 przedsiębiorstw państwowych, z czego 512 włączono do NFI, a 330 sprywatyzowano drogą kapitałową. Skalę komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych przedstawia poniższy rysunek.



Rys. 1. Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych w latach 1990–2002
Źródło: *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2002 roku*, GUS, Warszawa 2003, s. 28

Największa skala komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych nastąpiła w pierwszych latach działania ustawy prywatyzacyjnej. Od roku 1996 ta forma zmiany własności państwa systematycznie maleje. Rekordowo mało jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstało w roku 2002.

Komercjalizacja w większości (w 54,4%) dotyczyła przedsiębiorstw działających w sekcji przetwórstwo przemysłowe. Spółki Skarbu Państwa istniejące w tej formie do 2002 roku zatrudniały łącznie pod koniec roku ponad 350 tys. osób. Ponad połowę z nich stanowiły firmy o liczbie pracujących powyżej 250 osób[19].

5.2. Prywatyzacja pośrednia (kapitałowa)

Prywatyzacja pośrednia polega na sprzedaży akcji lub udziałów Skarbu Państwa w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, dokonująca się w trybie oferty pu-

[19] Por. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, op.cit., s. 14.

blicznej, przetargu publicznego lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.

Do końca roku 2002 roku sprywatyzowano tą drogą zaledwie 21,5% skomercjalizowanych przedsiębiorstw. Wśród nich dominowały (w 72%) firmy związane z przetwórstwem przemysłowym. Skalę prywatyzacji kapitałowej przedstawia poniższy rysunek.



Rys. 2. Prywatyzacja pośrednia przedsiębiorstw państwowych w latach 1990–2002
Źródło: jak w rys. 1

Spółki powstałe na drodze prywatyzacji pośredniej wykazywały najlepszą kondycję ekonomiczną wśród podmiotów objętych procesem prywatyzacji. Należy jednak pamiętać, że tą droga zmieniały właściciela w większości firmy o dobrej kondycji finansowej.

5.3. Prywatyzacja bezpośrednia

Prywatyzacja bezpośrednia – w myśl ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – polega na dysponowaniu wszystkimi składnikami majątku podmiotu poprzez sprzedaż, wniesienie do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania. Tym trybem do końca roku 2002 objętych zostało 1998 przedsiębiorstw państwowych, a zakończono procesy prywatyzacyjne w 95,6%. Skalę prywatyzacji bezpośredniej różnymi metodami przedstawiają dane w tabeli 1.

Bezpośrednia ścieżka prywatyzacji dotyczyła 28,6% ogółu podmiotów objętych procesem przekształceń własnościowych. Były to w większości firmy, w których

Tab. 1. Struktura przedsiębiorstw sprywatyzowanych bezpośrednio według sposobu rozdysponowania majątku w latach 1990–2002

Lata	Liczba przedsiębiorstw	Odsetek przedsiębiorstw sprywatyzowanych poprzez:			
		wyłącznie			mieszane sposoby zbycia mienia
		sprzedaż mienia	wniesienie do spółki	oddanie do odpłatnego korzystania	
Ogółem	1911	21,7	10,1	65,4	2,8
1990–1991	243	5,8	2,9	86,8	4,5
1992	305	14,1	2,0	78,7	5,2
1993	215	20,8	7,4	65,8	6,0
1994	158	31,6	7,0	57,0	4,4
1995	127	22,0	14,2	59,8	4,0
1996	184	33,7	12,0	53,3	1,0
1997	158	28,5	13,3	57,6	0,6
1998	128	18,8	22,6	58,6	-
1999	146	19,9	14,4	65,7	-
2000	142	31,0	19,0	50,0	-
2001	56	25,0	12,5	62,5	-
2002	49	34,7	16,3	49,0	-

Źródło: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, op. cit., s. 22.

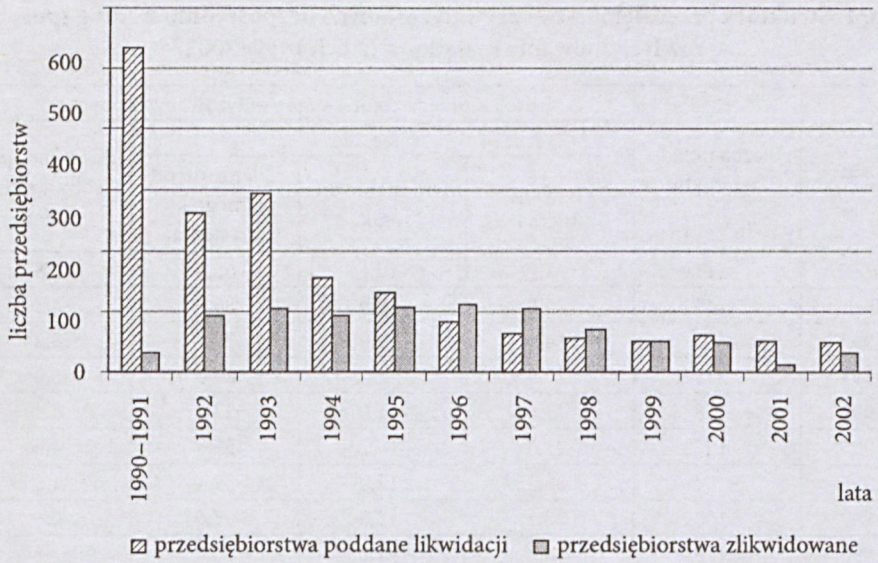
liczba pracujących nie przekraczała 500 osób. Aż 82,3% z nich w końcu roku 2002 zatrudniało mniej niż 250 pracowników. Najczęstszym sposobem zagospodarowania mienia prywatyzowanych przedsiębiorstw było oddanie go do odpłatnego korzystania spółce pracowniczej. Tylko co piąte przedsiębiorstwo zostało sprzedane, a co dziesiąte wniesiono do spółki.

5.4. Likwidacja przedsiębiorstw państwowych

Do końca roku 2002 w stan likwidacji na mocy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych postawiono 1795 podmiotów. Procesy likwidacyjne zakończono w 47% przypadków. Najczęściej stosowaną metodą rozdysponowania mienia likwidowanych przedsiębiorstw była sprzedaż lub przekazanie go wierzycielom w zamian za zobowiązania.

Wśród przedsiębiorstw zlikwidowanych z przyczyn ekonomicznych 32,6% stanowiły podmioty, które funkcjonowały w sekcji przetwórstwo przemysłowe, 19,1% prowadziło działalność w zakresie budownictwa, a 15% istniało w handlu i naprawach[20].

[20] Por. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, op.cit., s. 23.



Rys. 3. Przedsiębiorstwa państwowe objęte likwidacją i zlikwidowane w latach 1990–2002
Źródło: jak w rys. 1

5.5. Prywatyzacja przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki

Do podmiotów własności publicznej należał również majątek przedsiębiorstw gospodarki rolnej, który stanowił specyficzną grupę przedsiębiorstw państwowych. Ich prywatyzację prowadziła Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa powołana ustawą z 19 października 1991 roku[21], która sprawowała nadzór nad majątkiem utworzonym ze zlikwidowanych wcześniej (czyli wykreślonych z rejestru) Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR). Zadaniem agencji miała być restrukturyzacja i prywatyzacja tych zakładów na drodze sprzedaży, wniesienia do spółki lub oddania do odpłatnego korzystania. W latach 1992–2002 agencja przejęła 1654 zlikwidowane przedsiębiorstwa i około 1000 zakładów przetwórstwa rolnego, na bazie których utworzono gospodarstwa rolne Skarbu Państwa w tymczasowym zarządzie[22]. Znajdowały się one głównie na terenie Polski Północno-zachodniej, gdzie do dnia dzisiejszego jest największa stopa bezrobocia

Odrębną grupę prywatyzowanych zakładów stanowił majątek przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których zmiana własności pod-

[21] DzU nr 107, poz. 464; tekst jednolity DzU z 2001 r., nr 57, poz. 603; ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1992 roku.

[22] Por. M. Bałtowski, op.cit., s. 196–197 oraz T. Kamiński, A. Leśniak, P. Prejbisz, *Przekształcenia własnościowe państwowego sektora rolnego*, IBnGR, Transformacja gospodarki, Warszawa 1996, nr 75.

legała szczególnemu trybowi na podstawie odrębnych przepisów[23]. Ich prywatyzacja wymagała zgody Rady Ministrów. Ważne miejsce w tej grupie przedsiębiorstw zajmowały zakłady reprezentujące takie branże, jak: przemysł wydobywczy, energetyczny, hutniczy. We wszystkich tych dziedzinach dokonywała się restrukturyzacja, której celem była racjonalizacja produkcji i dostosowanie jej do warunków rynkowych. Przeprowadzone reformy ograniczały się głównie do redukcji nadmiernych zdolności produkcyjnych i zmniejszenia zatrudnienia. Np. w 71 istniejących kopalniach zgrupowanych w pięciu Przedsiębiorstwach Eksploatacji Węgla w roku 1989 pracowało 416 tys. osób. Wprowadzona w roku 1990 reforma górnictwa polegała na nadaniu wszystkim kopalniom statusu samodzielnego przedsiębiorstwa państwowego i zlikwidowaniu szczebli pośrednich. Nie poprawiło to sytuacji w górnictwie i wymusiło przyjęcie kolejnego programu restrukturyzacyjnego, którego celem było doprowadzenie górnictwa do rentowności. W latach 1993–1997 wszystkie istniejące kopalnie przekształcono w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, które później pogrupowano w spółki węglowe. Malejąca sprzedaż i niska cena węgla pogarszała z roku na rok sytuację finansową kopalń. Reforma przeprowadzona w latach 1998–2001 spowodowała obniżenie zdolności wydobywczych o 28 mln ton, ale dużym kosztem. Pracę straciło 88 tys. osób, a wsparcie z budżetu państwa sięgało 4,9 mld zł (z tego 3 mld zł przeznaczono na osłony socjalne dla odchodzących z pracy górników)[24]. Zmniejszenie zatrudnienia nie było celem samym w sobie, ale stworzyło warunki do zmniejszenia kosztów produkcji, wpływając tym samym na poprawę rentowności kopalń. Średni jednostkowy wynik ze sprzedaży 1 tony wzrósł z –22,61 w 1998 roku zł za 1 tonę do +7,0 zł w roku 2001, ale już w roku 2003 wynosił –4,72 zł[25].

Ostatecznie w wyniku reform w latach 1990–2002 liczba kopalń zmniejszyła się o 41%, zatrudnienie o 65% a sprzedaż węgla spadała o 42%. Nadal jednak górnictwo jest branżą nierentowną. Szacuje się, że reforma górnictwa do roku 2006 będzie kosztować około 2 mld zł (z czego połowa ma pochodzić z budżetu państwa), a jej ostatecznym celem ma być prywatyzacja sektora górniczego „[...] jedyny sposób doprowadzenia górnictwa do rentowności i zwolnienia budżetu państwa z konieczności ciągłego umarzania zobowiązań górnictwa"[26].

Kolejnym dużym przedsiębiorstwem państwowym, mającym status szczególnego dla gospodarki okresu socjalizmu, były Polskie Koleje Państwowe, zatrudnia-

[23] Początkowo lista przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki była bardzo duża, jednak w trakcie kolejnych nowelizacji, tj. z 29 października 1991 roku (DzU nr 99, poz. 441) z 5 lutego 1993 r. (DzU nr 16, poz. 69; zm. DzU z 1994 r. nr 43, poz. 161) i z 1998 r. (DzU nr 88, poz. 556), ich liczba została znacznie ograniczona. W 2000 roku lista firm, których przekształcenia własnościowe podlegają szczególnemu trybowi, zawierała już tylko 20 przedsiębiorstw państwowych i 9 spółek skarbu państwa (DzU nr 22, poz. 274 z poźn. zm.).

[24] Por. B. Ciszewska, *Prawie bez efektów ekonomicznych*, „Rzeczpospolita", 14–15.08.2002.

[25] Por. J. Steinhoff, A. Karbowik, *Potrzeba determinacji dialogu i odpowiedzialności*, „Rzeczpospolita", 20–21.09.2003.

[26] Ibidem.

jące w roku 1990 337 tys. osób. Racjonalizacja gospodarki i rosnąca konkurencja, szczególnie w zakresie przewozów towarowych, powodowała systematyczne pogarszanie się sytuacji finansowej w tej branży i wymuszała restrukturyzację. Chociaż do roku 1998 PKP funkcjonowały według zasad przedsiębiorstwa socjalistycznego, to kolejne reformy przyczyniały się do ograniczenia zatrudnienia. Dopiero we wrześniu 2000 roku sejm przyjął ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa, które od stycznia 2001 roku rozpoczęło działalność jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa. Od tego roku rozpoczęła się właściwa restrukturyzacja tej branży. Ostatecznie reformy przeprowadzone w PKP w latach 1990–2000 spowodowały zmniejszenie zatrudnienia o ponad 50%, do 169 tys. osób w 2000 roku, chociaż ilość przewożonych ładunków w tym czasie zmniejszyła się o 43,7%, a osób o 54%.

Pomimo ogromnych zwolnień (największych wśród europejskich kolei) PKP nadal jest najmniej wydajna w Europie. Jej efektywność mierzy się zazwyczaj liczbą pasażerów na jednego zatrudnionego. W roku 2000 liczba pasażerów przypadających na jednego zatrudnionego w PKP wynosiła 1597 osób przy 4845 pasażerach w SNCF (we Francji) i 7707 w Niemczech. Liczba pasażerów w PKP na jednego zatrudnionego jest nawet o 30% niższa niż w przypadku kolei węgierskich i czeskich[27]. I ten sektor czekają więc w najbliższych latach poważne zmiany restrukturyzacyjne.

Polskie huty, w których pracuje dziś około 31 tys. osób, wymagają również dalszej restrukturyzacji. Dotychczasowa redukcja zatrudnienia w niewielkim stopniu przybliżyła polskie hutnictwo do światowej konkurencji, a to z powodu ich niedokapitalizowania. Z tej to przyczyny produkują one więcej wyrobów niskoprzetworzonych, więc tańszych, wpływając tym samym na ich rentowność. Przychody na jednego zatrudnionego w Hucie Sendzimir stanowiły mniej niż 1/3 przychodów amerykańskich hut US Steel[28].

Projekty restrukturyzacji i prywatyzacji sektora naftowego – jak pisze K. Babińska – „zmieniały się niemal tak często, jak poszczególne rządy"[29]. Restrukturyzację tego sektora rozpoczęto w roku 1996, przeprowadzając komercjalizację przedsiębiorstwa Państwowe Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. Następnym etapem było utworzenie spółek Polski Gaz i Polskie Górnictwo Naftowe. Łącznie przekształceniu uległ majątek PGNiG S.A. o wartości 510 mln zł i 14 tys. pracowników. Nadal jednak proces restrukturyzacji i komercjalizacji jest kontynuowany[30].

Badania EBOR wskazują, że dokonująca się w Polsce „mała prywatyzacja" jest na poziomie krajów rozwiniętych, natomiast dużą prywatyzację oceniają na

[27] Por. G. Brycki, *Dalsze redukcje nieuniknione*, „Rzeczpospolita", 8–9.03.2003.

[28] Por. ibidem.

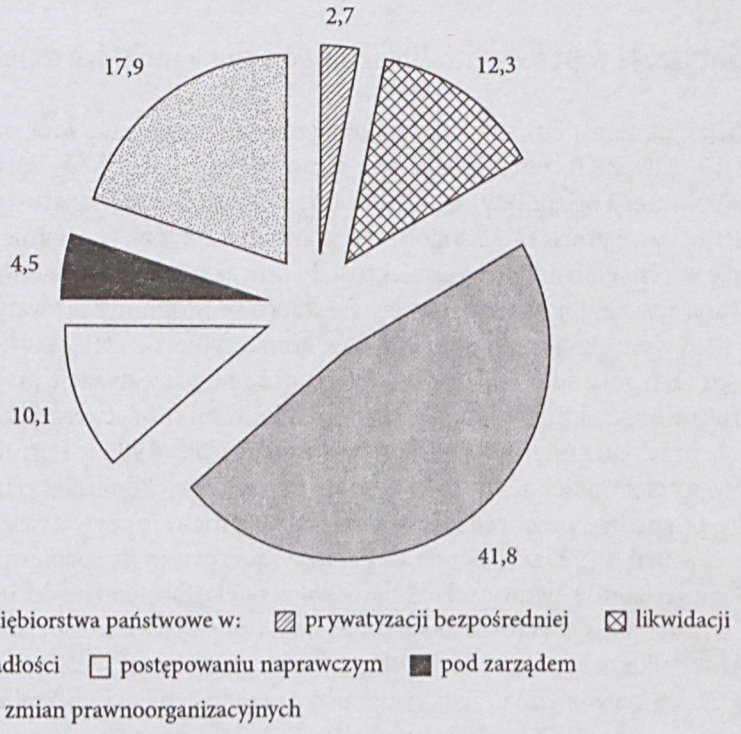
[29] K. Babińska, *Sektorowe uwarunkowania dynamiki procesów prywatyzacyjnych*, w: *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji gospodarki polskiej*, red. E. Mączyńska, Wyd. D i G, Warszawa 2001, s. 245.

[30] K. Babińska, op.cit., s. 245–246.

3+[31]. Można więc powtórzyć za M. F. Carterem, że „[...] mimo że Polska ma niezaprzeczalne osiągnięcia na polu prywatyzacji, to jeszcze zaskakująco wiele pozostało do zrobienia. Nowy i sprawny program powinien zaplanować prywatyzację pozostałych instytucji finansowych, przedsiębiorstw energetycznych i przemysłu ciężkiego, w tym kopalń węgla kamiennego oraz hut stali."[32]

6. Przedsiębiorstwa państwowe w końcu roku 2002

Po 12 latach procesu przekształceń własnościowych istniało jeszcze 1411 przedsiębiorstw państwowych, ale tylko w 17,9% z nich nie podjęto dotąd żadnych działań prowadzących do zmiany własności. W pozostałych 41,8% podmiotów prowadzono postępowanie upadłościowe, a w 12,3% proces likwidacji ze względu na złą kondycję ekonomiczną.



Rys. 4. Struktura przedsiębiorstw państwowych według stanu przygotowań do prywatyzacji w roku 2002

Źródło: *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, op.cit., s. 26

[31] Por. www.wsip.com.pl/oip/ekonomia 4/R1/sektor prywatny.html z 8.12.2003.

[32] M. F. Carter, *Jak zakończyć transformację – wyzwania przyszłości*, „Rzeczpospolita", 7.11.2001.

Nadal też mówi się o konieczności radykalnych zmian w hutnictwie, górnictwie czy PKP, wskazując tym samym na prywatyzację jako jedyny sposób doprowadzenia tych branż do rentowności.

Ministerstwo Skarbu oczekuje, że prywatyzacja w Polsce zakończy się w roku 2006, a udział Skarbu Państwa osiągnie poziom 15–20%. Szacuje się, że w roku 2009 państwo polskie będzie właścicielem 150–200 przedsiębiorstw, tworzących 10–15% PKB. Obecnie do Skarbu Państwa należy majątek 28% majątku firm. Co roku ma wpływać do budżetu państwa 8,8 mld zł z tytułu dalszej prywatyzacji. W ciągu najbliższych trzech lat Skarb Państwa chce skierować do obrotu giełdowego 14 nowych spółek i akcje nieistniejących jeszcze podmiotów, takich jak tworzony holding farmaceutyczny czy skonsolidowane zakłady dystrybucji energii elektrycznej. Nowością mają być również liczne oferty publiczne. Skarb Państwa nie zamierza tracić kontroli nad portami lotniczymi i morskimi, siecią kolejową, gazociągami i ropociągami i rurociągami paliwowymi, ale też Totalizatorem Sportowym, Pocztą Polską oraz publicznym radiem i telewizją[33].

7. Prywatyzacja w państwach Unii Europejskiej – niektóre aspekty

W krajach Unii Europejskiej na początku lat osiemdziesiątych sektor publiczny wytwarzał 10–12% PKB, zatrudniając tyle samo pracowników[34]. W Polsce po 12 latach transformacji osiągnięty został podobny poziom. Sektor państwowy wytwarza 13,6% PKB, dając pracę 13,5 % ogółu zatrudnionym. Jednak w ostatniej dekadzie te proporcje w krajach Unii Europejskiej zostały poważnie ograniczone. Spowodowała to prywatyzacja sektora państwowego. Początkowe programy prywatyzacyjne dotyczyły firm wytwarzających dobra i usługi komercyjne, działające w konkurencyjnych sektorach gospodarki. Później przyszła pora na prywatyzację przedsiębiorstw z sektorów infrastrukturalnych, takich jak: telekomunikacja, energetyka, wodociągi i inne. Na przykład zmiana przepisów prawnych w roku 1990 w Portugalii umożliwiła prywatyzację takich sektorów, jak: ubezpieczenia, telekomunikacja, sektor energetyczny, finansowy, przemysł i transport. Główną metodą prywatyzacji była oferta publiczna. W roku 1999 rozpoczęła się prywatyzacja przemysłu papierniczego w tym kraju. Zmniejszono również udział państwa w telekomunikacji (do 10,5%) i autostradach (do14%). We Włoszech sprzedaż majątku państwa rozpoczęła się w roku 1992 , w wyniku czego do roku 1999 sprywatyzowano większość przedsiębiorstw, także w 34,5% największe przedsiębiorstwo energetyczne w tym kraju[35].

[33] Por. *Plan wyprzedaży*, „Rzeczpospolita", 10.12.2003 i *Wysyp ofert publicznych*, „Rzeczpospolita", 14.11.2002.

[34] Por. D. Kostecka, *Sektor państwowy w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, w: *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J. J. Tomidajewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 153.

[35] Por. D. Kostecka, *Sektor państwowy w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, op.cit., s. 154–155.

W Niemczech w roku 1999 udział państwa w telekomunikacji zmniejszył się z 72 do 66%. Od roku 1997 sprywatyzowano również częściowo udziały władz lokalnych w elektrowniach, gazowniach i sieciach wodociągowych[36]. W końcu roku 2001 państwo bezpośrednio zarządzało udziałami w 122 przedsiębiorstwach (w 56 były to udziały większościowe), a pośrednio w 259[37].

Największe doświadczenia w zakresie prywatyzacji w krajach rozwiniętych gospodarczo ma Wielka Brytania. Tu prywatyzacja na dużą skalę zaczęła się od sprzedaży przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego, która miała zapewnić inwestycje technologiczne w tej branży. Sprzedaż British Telecomunications, ciesząca się dużym zainteresowaniem, rozpoczęła szerszy proces prywatyzacji w tym kraju. Już w roku 1997 sektor publiczny w Wielkiej Brytanii wytwarzał zaledwie 2% PKB. W najbliższym czasie ma być realizowana sprzedaż państwowych udziałów w formie umów franchisingowych sektora publicznego i tworzenie spółek publicznoprawnych[38].

Odmienną politykę w zakresie restrukturyzacji prowadzi Szwecja. Państwo jest tu największym właścicielem przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej. Polityka w tym kraju zmierza do ochrony istniejącej struktury własności, ale i do sprawnego i konkurencyjnego zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi w ramach poszczególnych sektorów. W opinii władz szwedzkich państwo może być tak samo aktywne w restrukturyzacji przemysłu jak prywatny właściciel, dlatego ambicją rządu nie jest sprzedaż majątku publicznego, ale wzmocnienie pozycji swoich przedsiębiorstw[39].

8. Podsumowanie

Polska ma niezaprzeczalne osiągnięcia w zakresie prywatyzacji gospodarki. Po 12 latach transformacji osiągnęła w tym zakresie poziom krajów Unii Europejskiej z lat osiemdziesiątych. Jednak od tego czasu i tu nastąpiły zmiany idące w kierunku zmniejszenia aktywności ekonomicznej państwa w gospodarce. Prywatyzacja w Polsce powinna więc być kontynuowana.

Ostanie lata procesu przekształceń własnościowych w naszym kraju pokazały, że restrukturyzacja przedsiębiorstw powinna być tylko etapem zmian. Jej efektem musi być prywatyzacja, nawet w sektorach politycznie i ekonomicznie „trudnych", takich jak górnictwo czy PKP.

---

[36] Ibidem, s. 155.

[37] Por. W. Walendziak M. Bałtowski, *Państwo rządne i efektywne*, „Rzeczpospolita", 7–8.12.2003.

[38] Por. D. Kostecka, *Sektor państwowy w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, op.cit., s. 156.

[39] Ibidem, s. 156.

Literatura

Bałtowski M., *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, PWN, Warszawa 2002.
Brycki G., *Dalsze redukcje nieuniknione*, „Rzeczpospolita", 8–9.03.2003.
Carter M. F., *Jak zakończyć transformację – wyzwania przyszłości*, „„Rzeczpospolita", 7.11.2001.
Ciszewska B., Prawie bez efektów ekonomicznych, „Rzeczpospolita", 14–15.08.2002.
Dallago B., *Prywatyzacja jako droga transformacji systemu ekonomicznego*, „Ekonomista" 1993, nr 5.
Hockuba Z., *Państwo a proces transformacji gospodarki. Aspekty instytucjonalne*, „Ekonomista" 1995, nr 3.
Kamieński T., Leśniak A., Prejbisz P., *Przekształcenia własnościowe państwowego sektora rolnego*, IBnGR, Transformacja gospodarki, Warszawa 1996.
Monkiewicz J., *Uwagi o przekształceniach własnościowych w Polsce*, „Ekonomista" 1995, nr 5–6.
Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej, red. J. J. Tomidajewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003.
Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 2002 roku. Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2003.
Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji gospodarki polskiej, red. E. Mączyńska, t. 1, Wyd. DiG, Warszawa 2001.
Steinhoff J., Karbowik A., *Potrzeba determinacji, dialogu i odpowiedzialności*, „Rzeczpospolita", 20–21.09.2003.
Suwalski A., *Problemy polskiej prywatyzacji*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1998.
Szkoła Główna Handlowa i dziesięć lat transformacji w Polsce, red. A. Noga, SGH Warszawa 1999.
Walendziak W., Bałtowski M., *Państwo rządne i efektywne*, „Rzeczpospolita", 7–8 grudnia 2003.

Barbara Ptaszyńska

PRIVATIZATION OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN POLAND
(Summary)

One of the most important processes of systemic transformation in Poland was changing the structure of ownership in the economy. This was achieved through privatization of state-owned enterprises in order to ensure rapid and long-lasting economic growth. Until 1997 privatization had been based on the act of July 1990 on privatization of state-owned enterprises and from April 1997 – on the act concerning commercialization and privatization of state-owned enterprises. Both acts determined the main paths of privatization and techniques of their implementation.

The intensity of privatization of state-owned enterprises varied from year to year. Most state-owned firms were privatized in the first years of systemic transformation. A direct method of privatization was used most frequently. From 1994 the number of privatized state-owned firms has been steadily decreasing.

After 12 years of ownership transformations there still were 17% of state-owned firms from 1991, however more than half of them were subject to bankruptcy procedure or liquidation process due to their poor economic condition. Moreover, the assets of enterprises of particular significance for the economy require profound restructuring.