

Tempo polskiej prywatyzacji bez iluzji

Jerzy Rutkowski, profesor
Katedra Ekonomii Politycznej, WNE, UW

Pierwsze dziesięciolecie transformacji polskiej gospodarki nasuwa szczególnie wiele problemów. Tłumaczy się to przede wszystkim wyjątkowością przemian ustrojowych, niemających precedensu w historii. Wprawdzie kierunek zmian jest dany, a model docelowy wyrasta w ogólnych zarysach z długotrwałej praktyki, dorobku myśli naukowej i różnorodnych doświadczeń kapitalistycznych gospodarek rynkowych, wyjątkowość wynika z właściwości modelu gospodarczego podlegającego transformacji. Jest to model w wysokim stopniu etatystyczny, zdominowany przez własność państwową. Nie jest zatem rzeczą przypadku, że najwięcej bodaj problemów wiąże się z koniecznością radykalnej zmiany struktury własności, warunkującej tworzenie podstaw gospodarki rynkowej. Wobec tego, że zadanie polega przede wszystkim na zniesieniu dominacji własności państwowej, szczególna rola przypada z tego punktu widzenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (denacjonalizacji). Nasuwa to już na wstępie pewne problemy metodyczne.

Musimy mieć przede wszystkim na uwadze, że stopień zaawansowania prywatyzacji poszczególnych podmiotów, poczynając od rozpoczęcia tego procesu, jest z różnych powodów zróżnicowany. Rozpatrując zatem tempo denacjonalizacji, nie można pominąć przejściowych faz przekształceń własnościowych, swoistej prywatyzacji w toku. Chodzi także o przekształcenia, w których prywatyzacja jest niepełna, ponieważ Skarb Państwa zachowuje większościowy pakiet akcji czy też większość udziałów. Jeszcze ważniejsze jest uwzględnienie sytuacji związanych z zachowaniem w rękach Skarbu Państwa mniejszości akcji (udziałów) i ich konsekwencji dla analizy tempa prywatyzacji. Przedstawione kwestie nie mogą być rozpatrywane wyłącznie w odniesieniu do denacjonalizacji. Przepływy tytułów własności następują w gospodarce, w której przekształcenia własnościowe wynikają także ze spontanicznego tworzenia od podstaw i rozwijania przedsiębiorstw prywatnych. Przebieg obu tych procesów, tj. denacjonalizacji i spontanicznej prywatyzacji, decyduje o zakresie i tempie zmian makroekonomicznej struktury własnościowej.

Dopóki mamy do czynienia z przejrzystymi formami własności, kwestia tempa przekształceń struktury własnościowej w skali makroekonomicznej jest stosunkowo mało skomplikowana. Tak więc w pełni przejrzystą formacją własnościową jest sektor publiczny, obejmujący zgodnie z przyjętą powszechnie

definicją własność: a) Skarbu Państwa (państwowa); b) państwowych osób prawnych; c) komunalną; d) mieszaną z przewagą własności Skarbu Państwa. Przejrzysta jest też struktura sektora prywatnego, dopóki ograniczamy się do własnościowo jednorodnych oraz mieszanych (w powyższym rozumieniu) podmiotów gospodarczych, abstrahując na razie od innych możliwych powiązań związanych z przepływem tytułów własności. Sektor prywatny obejmuje: a) spółki prawa handlowego (akcyjne i z o.o.); b) spółki handlowe z wyłącznym udziałem kapitału zagranicznego; c) przedsiębiorstwa zagraniczne drobnej wytwórczości; d) zakłady osób fizycznych; e) własność mieszaną z przewagą własności prywatnej; f) spółdzielnie łącznie z bankami spółdzielczymi.

Taki przejrzysty bezpośredni rozkład własności, stosowany także w statystyce, jest wystarczającą podstawą dla wielu istotnych obserwacji stanu i przebiegu przekształceń własnościowych. Będzie też wykorzystany w analizie tempa prywatyzacji i rozwoju sektora prywatnego w kraju. Rzeczywistość własnościowa nasuwa jednak także kwestie i pytania, na które przy takim schemacie rozkładu własności nie uda się udzielić odpowiedzi.

Głównym problemem analitycznym tego opracowania są postępy prywatyzacji w latach 1990–1999 z uwzględnieniem istoty ograniczeń związanych z założeniem bezpośredniego rozkładu własności i wniosków wpływających z tych ograniczeń.

Uzupełnieniem analizy będzie rozpatrzenie barier przekształceń własnościowych, a także czynników wpływających na zróżnicowanie tempa tych przekształceń w poszczególnych fazach.

1. Motywy przekształceń własności

Systemowa konieczność istotnego ograniczenia własności państwowej w skali makroekonomicznej nie oznacza, że celem jest całkowite jej wyeliminowanie. Własność państwowa, wprawdzie w ograniczonym zakresie, odgrywa ważną rolę w każdej, nawet najbardziej liberalnej gospodarce rynkowej. O jej istnieniu i rozmiarach decydują jednak głównie kryteria szeroko rozumianej efektywności ekonomiczno-społecznej, a nie wyłącznie względy natury ideologicznej, jak to ma miejsce w gospodarce etatystycznej.

Oddziaływanie nowoczesnego państwa na gospodarkę wynika nie tylko z racji jego funkcji władczych, ale w znacznym stopniu także z funkcji właścicielskich. Rozmiary własności państwowej i jej struktura wywierają określony wpływ na zasięg i skuteczność regulacyjnych funkcji państwa. Zakres sektora publicznego w krajach europejskich, łącznie z tzw. sferą budżetową, sięgał w latach osiemdziesiątych trzydziestu kilku procent. Mierzony tylko udziałem przedsiębiorstw państwowych w wartości dodanej wahał się w przedziale kilkunastu procent. W następstwie prywatyzacji udział ten w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, Niemczech obniżył się do połowy lat 90. do 7–9%. Mogą to

być rezultaty zasadniczych decyzji prywatyzacyjnych z powodów politycznych, jak wskazuje na to m.in. przykład brytyjskiej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych za rządów partii liberalnej. Częściej jednak mają w tych krajach miejsce pojedyncze akty prywatyzacji, wywołujące selektywne zmiany w strukturze własnościowej niektórych wybranych gałęzi.

Zasadniczo odmienna, systemowa motywacja prywatyzacji w gospodarkach krajów zdominowanych na progu transformacji przez własność państwową, przesądza o jej tempie, zasięgu i złożoności. Motyw systemowy — nadrzędna przyczyna prywatyzacji na progu reform, warunkującej tworzenie konkurencyjnej gospodarki rynkowej — stopniowo jednak słabnie, w miarę postępów w prywatyzacji sektora państwowego.

Po osiągnięciu pewnego progu prywatyzacji znaczących przedsiębiorstw państwowych punkt ciężkości przesuwa się na mikro- i makroekonomiczną efektywność. To kryterium z kolei staje się ważnym wyznacznikiem tempa procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W grę wchodzi oczekiwania wymiernych efektów mikroekonomicznych, a zarazem znaczących efektów gospodarczych i społecznych w skali gospodarki narodowej, uwzględniające także otoczenie zewnętrzne i związane z nim relacje.

Tak więc na poziomie przedsiębiorstw wśród motywów prywatyzacji dominują głównie oczekiwania restrukturyzacji technologicznej i organizacyjnej, dokapitalizowania firmy, wzmocnienia jej pozycji rynkowej i poprawy standardowych wskaźników efektywności. Są to kryteria, wskazujące w każdym przypadku na szansę podążania za ogólnymi zmianami systemowymi w zasadach funkcjonowania podstawowych podmiotów gospodarczych.

W skali makroekonomicznej prywatyzacja ma zapewnić, najogólniej biorąc, racjonalizację procesu gospodarczego, prowadzącą do względnej równowagi i wzrostu, także poprzez sprawniejsze i bardziej efektywne mechanizmy koordynacji.

Z ekonomicznymi i społecznymi uwarunkowaniami przekształceń własnościowych wiąże się motyw fiskalny prywatyzacji. Występuje on równolegle z nadrzędnym w długiej perspektywie motywem efektywnościowym.

Wpływy ze sprzedaży przedsiębiorstw państwowych w toku reform systemowych są w pewnych warunkach coraz bardziej znaczącą pozycją finansów publicznych. Powstają w związku z tym problemy dotyczące zarówno przeznaczenia tych środków, jak i ewentualnego wpływu dochodowej funkcji prywatyzacji na jej tempo.

W pewnych sytuacjach kryteria fiskalne mogą stać się dominującym motywem prywatyzacji. Decydują o tym stan i ocena perspektyw finansów publicznych.

Dochody z prywatyzacji w latach 1991–1999 wyniosły w Polsce ponad 36 376 mln zł z bardzo wyraźną tendencją wzrostową w ostatnich kilku latach, na co wskazuje tabela 1.:

Tabela 1.**Dochody z prywatyzacji w latach 1991–1999**

LATA	DOCHODY (mln zł)	LATA	DOCHODY (mln zł)
1991	170,9	1996	3749,8
1992	484,4	1997	6537,7
1993	780,4	1998	7068,7
1994	1594,9	1999	13 348,0
1995	2641,6	2000	18 001,1 (plan)

Źródło: *Roczniki Statystyczne* GUS, 1997, s. 474, tabl. 2. (660); GUS 1999, s. 498, tab. 1. (514), 2. (515) oraz dane Ministerstwa Finansów.

O środki pochodzące z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych konkurują liczne cele. Najbardziej oczywiste i niebudzące wątpliwości są cele rozwojowe gospodarki, w tym restrukturyzacja pozostałych przedsiębiorstw przeznaczonych do prywatyzacji, czy też mających pozostać w sektorze własności państwowej, nakłady na rozwój infrastruktury gospodarczej, także na cele edukacyjne, na koszty reprivatyzacji, spłatę długu zagranicznego itp.

Rzeczywistość może odbiegać, m.in. pod wpływem bieżących potrzeb społecznych, od prorozwojowego modelu, polegającego na produkcyjnym reinwestowaniu dochodów z prywatyzacji, zwłaszcza w ostatnich latach poważna część dochodów z prywatyzacji pokrywa np. koszty związane z reformą systemu ubezpieczeń i wszystko wskazuje na to, że ten kierunek wydatków będzie kontynuowany. Widoczne znaczne przyrosty dochodów w latach 1997–2000 są związane z prywatyzacją kapitałową wielkich przedsiębiorstw państwowych w przemyśle stoczniowym, w sektorach: energetycznym, bankowym, ubezpieczeniowym, w telekomunikacji. Przypadkiem pośpiesznej wielkiej prywatyzacji jest sprzedaż w dwóch transzach blisko połowy akcji Telekomunikacji Polskiej S.A. konsorcjum France Telecom i Kulczyk Holding. Nie są odosobnione przykłady prywatyzacji spornych, budzących nawet znaczne kontrowersje, co bywa przypisywane także nadmiernej polityzacji przedsięwzięć prywatyzacyjnych. Przejrzystość zasad prywatyzacji i ścisłe przestrzeganie obowiązujących procedur to podstawowe warunki prawidłowego przebiegu procesu.

Od początku reform ustrojowych dochody z prywatyzacji stanowiły rosnącą z roku na rok pozycję w dochodach budżetu państwa¹. W r. 1991 było to 0,8% dochodów krajowych budżetu, w r. 1996 — 3,8%, w r. 1997 — 5,5%. Wydawało się też, że wyodrębnienie tych środków w osobnym funduszu, jak to zrobiono od samego początku na przykład w Czechosłowacji, dałoby większą szansę racjonalizacji kierunków ich wykorzystania, także na skutek lepszej kontroli społecznej. W rzeczywistości środki „rozplywające się” w wydatkach budżetu stanowiły dogodny argument częstych zarzutów, że są „bezproduktywnie prze-

¹ Por. *Roczniki Statystyczne* GUS 1997 i 1999, *op. cit.*, oraz GUS 1998 s. 468, tabl. 2. (507).

jadane”. Od 1998 r. dochody z prywatyzacji są już inaczej ewidencjonowane, co jednak nie zmienia zasadniczo istoty sprawy².

Jedno jest pewne: zasięg i tempo prywatyzacji, jak też kierunki wykorzystania wpływów z prywatyzacji stanowią podłoże licznych kontrowersji, zważywszy, że chodzi o znaczące, nadzwyczajne i co ważne, wyczerpywalne przecież dochody państwa. Wiąże się z tym równie kontrowersyjna kwestia nie tyle wyceny firm przeznaczonych do prywatyzacji, ile wyboru nabywców. Oczekiwanie maksymalizacji wpływów budżetowych z tego tytułu może dyktować pozorną tylko racjonalizację, np. przez wybór inwestora, który oferuje wprowadzić lepsze warunki zakupu firmy niż inni, ale z zamiarem jej likwidacji w celu uzyskania przewagi w walce konkurencyjnej.

2. Tempo prywatyzacji — Polska na tle sąsiadów

Blisko dziesięcioletni okres przekształceń własnościowych sprawia, że kwestia tempa tego procesu nie ogranicza się do projekcji teoretycznych na przyszłość. Nagromadzony materiał empiryczny daje już podstawę do głębszej retrospektywnej refleksji nad tempem przekształceń własnościowych i właściwej prywatyzacji. Pytań jest wiele: mogą dotyczyć zależności tempa od koniunktury gospodarczej, od wyboru politycznego programu w poszczególnych fazach transformacji systemowej, od postaw społecznych, od czynników zewnętrznych, związanych np. z dopływem kapitałów, z gotowością inwestorów zagranicznych do udziału w prywatyzacji itd.

Porównania międzynarodowe, zawsze w jakimś sensie instruktywne, mają jednak w podjętej kwestii raczej niepierwszoplanowe znaczenie. W każdej gospodarce krajów Europy Środkowej i Wschodniej transformację systemową warunkuje prywatyzacja, ale też w każdym z nich zespół zróżnicowanych warunkowań wpływa nie tylko na charakter i tempo prywatyzacji, lecz w poszczególnych fazach nawet na hierarchię motywów. Stąd odmienności metod, faz przyspieszeń i spowolnień tempa.

Prawidłowością było wszędzie przewyciężanie bardziej lub mniej uciążliwych przeszkód na początku drogi prowadzącej do istotnej zmiany struktury własnościowej. Tak też działo się w dwóch, najbardziej porównywalnych z naszą, gospodarkach: w Czechosłowacji i na Węgrzech.

Założeniem koncepcji prywatyzacyjnej w Czechosłowacji było szybkie przekształcenie struktury własności na podstawie programów: reprivatyzacji, prywatyzacji małych przedsiębiorstw (małej prywatyzacji) oraz dużych przedsiębiorstw (wielkiej prywatyzacji). Program wielkiej k u p o n o w e j prywatyzacji, do której przeznaczono 1495 spółek, był zaprojektowany na dwa etapy: pierwszy został zakończony w 1992 r., realizacja drugiego etapu odbywa się

² Dochody z prywatyzacji — ze sprzedaży, najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa zgodnie z ustawami budżetowymi od 1998 r. nie stanowią dochodów budżetu państwa, lecz są źródłem finansowania deficytu jako p r z y c h o d y z prywatyzacji.

już w Republice Czeskiej i w Słowacji, po podziale Czechosłowacji na dwa państwa 1 stycznia 1993 r.

Powszechny charakter przyspieszonej kuponowej prywatyzacji wywołał rozproszenie własności. Proces miał bardziej cechy zawłaszczania majątku narodowego niż jego racjonalnej dystrybucji. W rezultacie wpływ na kondycję prywatyzowanych przedsiębiorstw był bardzo ograniczony, zwłaszcza że przekształceń własności nie poprzedziła restrukturyzacja, która też nie nastąpiła w należyтым zakresie w następstwie prywatyzacji. Natomiast godny uwagi jest sposób gromadzenia i zarządzania dochodami z prywatyzacji. Od początku przekształceń własnościowych dochody z prywatyzacji były gromadzone poza budżetem i nie mogły być wykorzystywane na pokrycie bieżących wydatków budżetu czy też deficytu budżetowego. Takie rozwiązanie korzystnie kontrastowało z systemem umożliwiającym, jak w Polsce, przeznaczanie dochodów z prywatyzacji na pokrywanie bieżących wydatków budżetu lub jego deficytu.

Strategia prywatyzacyjna na Węgrzech nie zakładała szybkiego startu do masowej prywatyzacji. W odróżnieniu od Czechosłowacji, elementy rynkowe i obecność kapitału zagranicznego w gospodarce węgierskiej jeszcze przed transformacją ustrojową umożliwiały przeprowadzanie prywatyzacji w sposób zdecentralizowany, na podstawie decyzji dyrekcji przedsiębiorstw. Powolne w pierwszych latach tempo przekształceń było skutkiem hamulców w postaci programowo ograniczonej dostępności do akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych w obawie przed rozproszeniem własności. Przyspieszenie tempa prywatyzacji zapewnił dopiero zastosowany w r. 1994 Program Preferencyjnego Zakupu Akcji, umożliwiający uzyskiwanie dogodnych pożyczek na zakup akcji przedsiębiorstw przewidzianych do prywatyzacji, a także preferencyjny zakup akcji za bony reprivatyzacyjne.

Wszędzie, wobec ograniczoności kapitałów własnych, o postępach prywatyzacji decydował, i decyduje w dalszym ciągu, udział strategicznych inwestorów zagranicznych.

Jak przedstawia się pozycja Polski na tle wymienionych krajów? Otóż kraj nasz, podobnie jak Czechy, Węgry i Słowacja, wykazuje wysokie tempo prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw. Inaczej przedstawia się, zwłaszcza w pierwszych latach transformacji, prywatyzacja dużych przedsiębiorstw państwowych. W pierwszej połowie rozpatrywanej dekady wskaźnik dużej prywatyzacji wyniósł w Czechach 81%, na Węgrzech 75%, w Słowacji 45%. W Polsce w 1995 r. wskaźnik sprywatyzowanych kapitałowo lub zlikwidowanych dużych spółek stanowił ok. 32% ogółu tych spółek.

Odrębne kwestie to np. wybór kierunków prywatyzacji, wycena majątku przeznaczonych do prywatyzacji podmiotów, przebieg i sposób monitorowania procesu oraz bezpośrednio z tym związane problemy usytuowania i zakresu prywatyzacji w szeroko rozumianym procesie zmian struktury własności w gospodarce.

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych — obok konsekwencji efektywnościowych — to jednocześnie niezwykle ważny, a w pierwszej fazie z pewnością

cią najważniejszy, element procesu tworzenia w gospodarce systemu rynkowego. Prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego, bez względu na możliwą formę, w jakiej się odbywa, oznacza w sensie prawnym przeniesienie uprawnień właścicielskich w stosunku do całości lub części jego majątku z państwa na prawne lub fizyczne osoby prywatne.

Rozwój sektora prywatnego w następstwie denacjonalizacji wspiera w tworzącej się gospodarce rynkowej równoległy proces polegający na powoływaniu do życia nowych prywatnych podmiotów gospodarczych i rozwijaniu istniejących. Ten naturalny rezultat swobody działalności gospodarczej w systemie rynkowym, nazywany często prywatyzacją *s p o n t a n i c z n ą* albo *z a ł o ż y c i e l s k ą*, decyduje w dłuższej perspektywie o zmianach struktury własności w całej gospodarce narodowej. Analizy tempa przekształceń własnościowych w gospodarce w warunkach transformacji ustrojowej nie da się więc ograniczyć do prywatyzacji właściwej, tj. denacjonalizacji.

3. Prywatyzacja i rozwój sektora prywatnego

W pierwszym etapie tworzenia własnościowych fundamentów gospodarki rynkowej najbardziej istotna jest oczywiście denacjonalizacja. Ale już w tej fazie ogromne znaczenie ma nieodłączny od denacjonalizacji proces tworzenia i rozwoju nowych prywatnych podmiotów gospodarczych. Oba te procesy są wzajemnie powiązane. Tworzenie nowych podmiotów w prywatnym sektorze gospodarki polega nierzadko na absorpcji części majątku państwowego, jak to ma miejsce np. w przypadku prywatyzacji bezpośredniej. W powstającym od podstaw sektorze prywatnym znajdują także zatrudnienie uwalniane w związku z restrukturyzacją organizacyjną i własnościową zasoby pracy z sektora państwowego. Spontaniczna prywatyzacja jest przy tym najbardziej dynamiczną formą rozwoju sektora prywatnego ze znaczną liczbową przewagą nad wszystkimi razem wziętymi formami denacjonalizacji przedsiębiorstw państwowych. Liczebność prywatyzacji spontanicznej wynika ze znacznego udziału zakładów osób fizycznych i firm drobnych z zatrudnieniem nieprzekraczającym kilku lub kilkunastu osób. W latach 1990–1998 powstało ponad 120 tysięcy spółek prawa handlowego oraz wielka liczba zakładów osób fizycznych. Na początku 1993 r. działało w Polsce 1 754 198 podmiotów gospodarczych w sektorze prywatnym. Na koniec 1999 r. liczba ta wzrosła do 2 956 145, z czego około 80% to właśnie zakłady osób fizycznych³. Dane te wskazują na liczbę *z a r e j e s t r o w a n y c h* podmiotów. Uwzględniając nawet wysoką rotację w tej bardzo dynamicznej sferze i trudności z oszacowaniem rzeczywście czynnych zakładów, można przyjąć, że są to znaczące elementy krajobrazu gospodarki rynkowej.

Konsekwencją prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i spontanicznego rozwoju sektora prywatnego jest rozwój rynku kapitałowego. Banki komer-

³ Por. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2000 r.*, GUS Warszawa, 2000, tab. 1., s. 16.

cyjne i towarzystwa ubezpieczeniowe stają się nieodłącznym składnikiem gospodarki rynkowej, dynamizującym proces gospodarczy. Wywierają zarazem znaczny wpływ na dalsze postępy prywatyzacji. Szczególna rola na rynku kapitałowym przypada giełdzie papierów wartościowych. Jej dynamiczny rozwój stwarza dogodne warunki prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych, rozwoju funduszy inwestycyjnych i powierniczych poprzez wtórny publiczny obrót papierami wartościowymi.

Wstępna charakterystyka procesu przekształceń własnościowych, uzupełniona liczbową relacją udziału kapitału zagranicznego, dostarczy pełniejszego obrazu czynników restrukturyzacji własnościowej gospodarki. Udział kapitału zagranicznego w krajowych spółkach prawa handlowego i dynamikę dopływu tego kapitału w latach 1993–1998 przedstawia tabela 2.

Tabela 2.

Udział kapitału zagranicznego w krajowych spółkach prawa handlowego

LATA	PRZEDSIĘBIORSTWA PRAWA HANDLOWEGO			
	AKCYJNE		Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ	
	z wyłącznym kapitałem prywatnym krajowym	z udziałem kapitału zagranicznego	z wyłącznym kapitałem prywatnym krajowym	z udziałem kapitału zagranicznego
1992	*	*	*	*
1993	825	332	60 004	14 835
1994	2229	425	66 091	19 312
1995	2654	553	70 717	23 533
1996	3140	704	75 983	27 918
1997	3702	872	81 469	32 070
1998	4137	1010	86 661	35 840

Źródło: *Roczniki Statystyczne*, GUS 1997, s. 540, tabl. 29. (741); GUS 1999, s. 570, tabl. 9. (577).

Udział spółek (akcyjnych oraz z o.o.) z obecnością kapitału zagranicznego w ogólnej liczbie spółek prawa handlowego zwiększył się w rozpatrywanych latach z 20% do 29%.

Wprawdzie w latach 1993–1998 dynamika przyrostu spółek akcyjnych z wyłącznym kapitałem prywatnym krajowym była zdecydowanie wyższa niż spółek akcyjnych z udziałem kapitału zagranicznego, jednak w przypadku spółek z o.o. sytuacja była prawie dokładnie odwrotna. Znacząco to, że kapitał zagraniczny, niezależnie od ważnej funkcji, jaką spełnia w polskiej prywatyzacji kapitałowej, uczestniczy w coraz większym stopniu w bardzo licznej i szybko rosnącej grupie przedsiębiorstw średnich i mniejszych, które działają najczęściej jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Dynamikę spółek prawa handlowego wg rodzaju kapitału przedstawia bliżej stan spółek w r. 1999, uwzględniający strukturę sektora publicznego.

Niejednorodność własnościowa występująca w poszczególnych spółkach bywa wielostronna. Rzeczywistość gospodarki rynkowej dostarcza liczne tego

dowody. Poniższa próba bliższej prezentacji owej niejednorodności ma na celu zwrócenie uwagi na to, że statystyczna analiza tempa prywatyzacji *sensu stricto*, tj. denacjonalizacji, nie może dostarczyć pełnej informacji o stanie i postępach tego procesu. Niejednorodność oznacza bowiem, że pod tym względem sytuacja spółki jest płynna, jej struktura własnościowa może ulegać istotnym zmianom. Tak się rzeczywiście dzieje, a wzajemne uczestnictwa różnych spółek w kapitale akcyjnym w ramach grup kapitałowych pogłębiają jedynie owe ewidencyjne komplikacje.

Spółki prawa handlowego w 1999 r.⁴	
Skarbu Państwa	2335
w tym: jssp	746
Spółki państwowych osób prawnych	5408
w tym o jednorodnym rodzaju	1210
Spółki samorządu terytorialnego	1961
w tym o jednorodnym rodzaju	1198
Prywatne krajowe	121 755
w tym o jednorodnym rodzaju	98 365
Spółki kapitału zagranicznego	40 412
w tym o jednorodnym rodzaju	21 128
Sektor publiczny ogółem	9704 (w tym o jednorodnym rodzaju 25%)
Sektor prywatny ogółem	121 755 (w tym o jednorodnym rodzaju 81%)
Kapitał zagraniczny	40 412 (w tym o jednorodnym rodzaju 52%)

Niejednorodność własnościową spółek przedstawiamy w tabeli 3. Są to obliczenia własne na podstawie analizy Listy 500 „Rzeczpospolitej”, opracowanej wspólnie z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. Obejmuje ona 500 największych przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego i sfery usług różnych form własności w roku 1998 wyznaczonych na podstawie przychodów z całości kształtu działalności⁵.

Tabela 3.

Formy własnościowe spółek

Lp.	FORMA WŁASNOŚCI	LICZBA FIRM	UDZIAŁ W %
1.	państwowa	108	21,6
2.	prywatna	86	17,0
3.	mieszana, z przewagą prywatnej nad państwową	67	13,4
4.	prywatna z przeważającym udziałem zagranicznej	44	8,8
5.	zagraniczna	40	8,0

⁴ Źródło: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 2000 r.*, op. cit., tabl. 6., s. 49.

⁵ Obliczenia na podstawie Listy 500, „Rzeczpospolita” dodatek do nr z 9 maja 1999. Nie sumuje się do 500, ponieważ pominięto pojedyncze przypadki innych kompozycji własnościowych.

Lp.	FORMA WŁASNOŚCI	LICZBA FIRM	UDZIAŁ W %
6.	państwowa i państwowych osób prawnych	33	6,6
7.	prywatna z udziałem zagranicznej	26	5,2
8.	prywatna z udziałem zagranicznej i Skarbu Państwa	16	3,2
9.	mieszana, z przewagą zagranicznej nad państwową	15	3,0
10.	mieszana, z przewagą państwowej nad prywatną	13	2,6
11.	komunalna	13	2,6
12.	mieszana, z przewagą prywatnej, z udziałem Skarbu Państwa i zagranicznej	7	1,4
13.	zagraniczna z udziałem prywatnej krajowej i Skarbu Państwa	6	1,2

Przedstawione dane wskazują, że w grupie 500 największych przedsiębiorstw (wg wskazanych wyżej kryteriów) przy wyższym udziale jednorodnej własności państwowej niż prywatnej, mieszane formy własności przesądzają jednak o przewadze sektora prywatnego. Zwraca także uwagę znacząca obecność — ponad 20% — wyłącznie własności zagranicznej oraz mieszanej z przewagą zagranicznej, a ponadto blisko 10% spółek z mniejszościowym udziałem kapitału zagranicznego. Nie pozostaje to oczywiście bez wpływu na wysokie usytuowanie tej grupy spółek w rankingu.

W pierwszej setce rozpatrywanych przedsiębiorstw dominuje jednorodna własność państwowa, którą reprezentuje 44 firm, oraz mieszana z przeważającym udziałem państwowej — 10 firm. Są to przeważnie kopalnie, huty, zakłady elektroenergetyczne, zakłady chemiczne, skomercjalizowane, przekształcone w spółki Skarbu Państwa, w tym Petrochemia Płock, Telekomunikacja Polska S.A., PLL LOT S.A., Telewizja Polska S.A itp. W sektorze prywatnym w pierwszej setce jednorodna własność prywatna jest reprezentowana tylko przez dwie firmy, reszta w liczbie 17 to spółki z udziałem kapitału zagranicznego. Z wyłącznym kapitałem zagranicznym jest ponadto 6 firm. Czołowe miejsce zajmują przedsiębiorstwa sektora finansowego — banki i firmy ubezpieczeniowe. W tej grupie znalazło się m.in. 9 banków z pełnym lub częściowym udziałem kapitału zagranicznego.

O wielkości rozpatrywanych przedsiębiorstw może świadczyć przykładowa liczba zatrudnionych (etatów) wynosząca w pierwszej setce 540 tys. osób. Składa się na to zatrudnienie takich gigantów jak PKP PP 171 030, Poczta Polska PP 100 927, Katowicki Holding węglowy S.A. 29 314 itp.

Pierwsza i rozstrzygająca faza rozwoju sektora prywatnego w Polsce przypada na lata 1990–1995. Makroekonomiczne zmiany struktury własnościowej znajdują miarodajny wyraz w udziale poszczególnych form własności w wytwarzaniu Produktu Narodowego. Jeśli potraktujemy łącznie efekty właściwej prywatyzacji (denacjonalizacji) i prywatyzacji spontanicznej, to już w 1995 r. sektor prywatny pod względem udziału w wartości dodanej brutto uzyskał przewagę nad sektorem publicznym. Dalszy przebieg tego procesu w latach 1995–1998 przedstawia tabela 4.

Tabela 4.

Produkt Krajowy Brutto wg form własności w latach 1995–1998 w %*

LATA	1995	1996	1997	1998
WYSZCZEGÓLNIENIE				
Ogółem w %	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym: wartość dodana brutto	87,0	86,8	87,3	87,8
Sektor publiczny	34,2	32,3	28,6	26,9
w tym: własność państwowa	29,6	25,6	22,4	20,4
Własność komunalna	3,8	4,8	4,7	4,9
Sektor prywatny	52,7	54,5	58,7	60,9
w tym: własność prywatna krajowa	47,8	47,7	49,3	50,5
w tym: spółdzielnie	1,9	2,1	1,6	1,6
Zagraniczna	2,1	3,6	4,2	5,1

* Obliczenia na podstawie danych w cenach bieżących.

Źródło: na podstawie *Roczniki Statystyczne*, GUS 1998, tabl. 9. (544), s. 512; GUS 1999, tabl. 9. (553), s. 544.

Tabela wskazuje na nieznaczne zmiany udziału wartości dodanej brutto w PKB w rozpatrywanych latach. Tym wyraźniejsze są zmiany w strukturze własnościowej wytwarzania Produktu Krajowego. Systematyczny spadek udziału sektora publicznego wiąże się z rosnącym w każdym roku udziałem sektora prywatnego, co niekoniecznie potwierdza się w przypadku własności prywatnej krajowej. W początkowych dwóch latach nie widać żadnych zmian, a w kolejnych udział własności prywatnej krajowej rośnie wolniej niż spada udział własności państwowej. Nie można wykluczyć pewnego wpływu na te rozbieżności zmian struktury cen, lecz decydująca jest najsilniejsza w rozpatrywanym okresie dynamika własności zagranicznej. Ona to właśnie wpływa decydująco na wzrosty udziału sektora prywatnego w każdym roku. Potwierdza się dynamizujący wpływ kapitału zagranicznego na tempo wzrostu sektora prywatnego.

Źródła zmian makroekonomicznej struktury własności uzyskamy teraz po uwzględnieniu istotnych czynników tworzenia produktu krajowego brutto, tj. zatrudnienia i inwestycji. Obrazują je tabele 5. i 6.

Tabela 5.

Pracujący wg sektorów własności stan w dniu 31 XII*

Wyszczególnienie	1995		1996		1997		1998	
	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %
Ogółem	15 129,1	100,0	15 487,4	100,0	15 940,8	100,0	15 921,1	100,0
Sektor publiczny	5623,1	37,2	5412,5	35,0	5072,8	31,8	4871,3	29,3
w tym własność: państwowa	4640,0	30,7	3864,5	25,0	3551,1	22,3	3237,2	20,3

Wyszczególnienie	1995		1996		1997		1998	
	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %	w tys.	w %
Ogółem	15 129,1	100,0	15 487,4	100,0	15 940,8	100,0	15 921,1	100,0
komunalna	887,5	5,9	1235,6	8,0	1283,5	8,0	1263,2	7,9
Sektor prywatny	9506,0	62,8	10 074,9	65,0	10 868,0	68,2	11 249,8	70,7
w tym własność prywatna krajowa	8891,0	58,7	9354,2	60,4	9853,9	61,8	10 036,7	63,0
w tym: spółdzielnie	642,0	4,2	613,1	4,0	591,3	3,7	549,6	3,5
zagraniczna	269,4	1,8	337,7	2,2	399,7	2,5	484,2	3,0

*1997 i 1998 stan w dniu 30 IX.

Źródło: obliczenia na podstawie *Roczników Statystycznych*, GUS 1998, tabl. 5. (150), s. 123; GUS 1999, tabl. 5. (154), s. 130.

Tylko do końca 1990 r., a więc na samym początku reform ustrojowych, zatrudnienie w sektorze publicznym (poza jednostkami budżetowymi resortu obrony narodowej, resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz Urzędu Ochrony Państwa)⁶ przeważało nieznacznie nad zatrudnieniem w sektorze prywatnym. W następnych latach przewaga sektora prywatnego szybko wzrastała, niezależnie od nieuwzględnianych danych szacunkowych dotyczących zatrudnienia w „szarej gospodarce”⁷.

Przewaga zatrudnienia w sektorze prywatnym nad publicznym, rosnąca w każdym roku rozpatrywanego okresu, była najsilniejsza w roku 1997. Potwierdza się także w tym przypadku przyspieszenie prywatyzacyjne, stwierdzone na przykładzie innych wskaźników, także na przykładzie PKB. Natomiast gdy chodzi o relacje obu sektorów w tworzeniu PKB, są one w każdym roku o kilkanaście punktów procentowych niższe w porównaniu z relacjami zatrudnienia. Oznaczałoby to, że dotychczasowe efekty w dziedzinie wydajności pracy są jednak w sektorze prywatnym mniej korzystne. Nie ulega zapewne wątpliwości, że ważną tego przyczyną jest bardzo znaczny udział w sektorze prywatnym drobnych podmiotów gospodarczych osób fizycznych. Czy ma to jednak także związek z nakładami inwestycyjnymi?

Pod względem udziału w nakładach inwestycyjnych sektor publiczny zachował, jak widać, w latach 1995 i 1996 przewagę nad sektorem prywatnym. Przyspieszenie inwestycyjne, które zaznaczyło się w sektorze prywatnym w kolejnych latach, przewyższyło efekty w relacjach między oboma sektorami w dziedzinie zatrudnienia, a w jeszcze większym stopniu w tworzeniu PKB.

⁶ Wyłączenie zatrudnienia w wymienionych resortach odnosi się także do tabeli 5.

⁷ Wg szacunkowych danych liczba pracujących w „szarej gospodarce” wyniosła: w 1995 r. 805 tys. osób, w 1996 r. — 850 tys. osób, w 1997 r. — 870 tys. osób. Por. *Rocznik Statystyczny*, GUS 1998, s. 122, przypis.

Tabela 6.

Nakłady inwestycyjne wg sektorów własności

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Sektor publiczny	55,8	54,0	46,6	42,2
w tym: własność państwowa	42,6	39,4	32,3	26,0
komunalna	11,3	11,9	12,0	11,0
Sektor prywatny	44,2	46,0	53,4	57,8
w tym: własność prywatna krajowa	30,3	29,4	31,4	31,5

Źródło: obliczenia na podstawie *Roczniki Statystyczne*, GUS 1998, tabl. 2. (524), s. 483; GUS 1999, tabl. 2. (533), s. 514.

Czy podobne efekty występują w relacjach własności prywatnej krajowej i własności państwowej? Okazuje się, że najbardziej zbliżone do relacji między sektorem prywatnym i publicznym są relacje wytwarzania PKB. Większe niż w relacjach sektorowych zaangażowanie zatrudnienia w sferze własności prywatnej krajowej w porównaniu z państwową jest okolicznością znaczącą. W tym kontekście dowodzi to, że własność zagraniczna uczestniczy bardziej — dzięki wyższej wydajności pracy — w wytwarzaniu PKB przy relatywnie niższym zaangażowaniu czynnika pracy. W pełni znajduje to potwierdzenie w nowych relacjach w dziedzinie inwestycji. Przewaga własności państwowej nad prywatną krajową w dziedzinie inwestycji zachowała się jeszcze w r. 1997. Tak więc zaobserwowane poprzednio zdecydowane przyspieszenie inwestycyjne jest w dużym stopniu dziełem bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

4. Metody a tempo denacjonalizacji

4.1. Uwagi ogólne

Różnorodność przedsiębiorstw i warunków ich działania, ich wielkości, kondycji ekonomicznej i perspektyw, stały się oczywistą podstawą zróżnicowania metod prywatyzacji własności państwowej. Przewidziane pierwszą ustawą prywatyzacyjną z 13 lipca 1990 r. metody: kapitałowa (pośrednia) i likwidacyjna (bezpośrednia) z ich wariantami stanowiły w całym rozpatrywanym okresie skuteczną podstawę denacjonalizacji.

Metoda kapitałowa uchodzi, nie bez powodu, za podstawową w prywatyzacji wielkich przedsiębiorstw. Nie tylko fazowość i złożoność procedur (wstępne przekształcenie przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa jssp), lecz także charakter spółek tworzonych tą metodą, nasuwają istotne problemy przy określaniu tempa przekształceń. Należy więc uwzględnić, że przekształcenie w jssp, tj. komercjalizacja, oznacza, iż przedsiębiorstwo zyskuje formę spółki prawa handlowego, z konsekwencjami organizacyjnymi, w dziedzinie zarządzania, odpowiedzialności itd. Jest ono w ten sposób wyłączone spod władczych funkcji państwa, lecz dopóki nie zostało za-

początkowane zbywanie akcji (udziałów) na rzecz podmiotów prywatnych, pozostaje w sferze jego funkcji właścicielskich.

Nabywcami akcji (udziałów) spółek należących do Skarbu Państwa bywają inne publiczne, w tym państwowe osoby prawne (np. banki, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje administracji państwowej itp.), a także jednostki gospodarki komunalnej. Spółki te pozostają w sektorze publicznym. Także tworzenie spółek mieszanych, państwowo-prywatnych, polegające na zachowaniu większościowych pakietów akcji w rękach Skarbu Państwa, jest traktowane jako przekształcenie własnościowe pozostawiające takie spółki w obrębie własności publicznej.

Pośrednia prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych drogą komercjalizacji trwała w latach 1990–1996 często 3–5 lat, a więc dłużej niż przewidziany ustawowo czas dwuletni. Stało się to przyczyną ustawowej korekty m.in. tego warunku. Znalazło tym samym wyraz stanowisko, że prywatyzacja spółki jest wprawdzie najważniejszym, ale nie jedynym celem komercjalizacji. W świetle ustawy *O komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z 30 sierpnia 1996 r.⁸ widoczna stała się intencja utrzymywania przedsiębiorstwa także przez dłuższy czas w formie jssp, tj. w fazie komercjalizacji, prawdopodobnie także w przeświadczeniu, że jest to rozwiązanie lepsze niż zachowanie niesprawnego i nieefektywnego ekonomicznie przedsiębiorstwa państwowego w dotychczasowej formie prawnej. Wymagana w tego rodzaju przekształceniach znaczna aktywność ekonomiczno-organizacyjna z niezbędną logistyką i zaangażowaniem środków materialnych pozostaje więc w omawianych przypadkach bez bezpośredniego efektu prywatyzacyjnego. Zważywszy, że ustawa przewiduje możliwość komercjalizacji „w innym celu niż prywatyzacja”, a czas trwania przedsiębiorstwa w formie jssp nie jest ograniczony, można sądzić, że brak efektu prywatyzacyjnego nie jest w intencji ustawodawcy jakimś specjalnym mankamentem. Potwierdza to także ustawowe wymaganie zgody Rady Ministrów na prywatyzację przedsiębiorstw państwowych i jssp o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁹.

Przedstawione przykładowo warianty przekształceń własnościowych nie wykraczają poza sektor publiczny, tylko różnicują jego strukturę. Wprawdzie w zasadzie przedmiotem rozważań nie jest sektor instytucji rządowych i samorządowych¹⁰, warto dla orientacji przypomnieć, że sektor publiczny to nie tylko własność (państwowa, komunalna, mieszana) w postaci obiektów związanych z działalnością produkcyjną oraz wszelkich nieruchomości — gruntów, budynków, dróg itd., ale także majątek tzw. sfery budżetowej. Sektor publiczny

⁸ *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z dn. 30 sierpnia 1996 (DzU nr 118 z 1996 r., poz. 561).

⁹ Poselski projekt z jesieni 2000 r. dotyczący nowelizacji wymienionej wyżej ustawy przewiduje usunięcie tego warunku, jako „istotnie ograniczającego tempo prywatyzacji”.

¹⁰ Do sektora instytucji rządowych i samorządowych zalicza się w rachunkach narodowych przede wszystkim podmioty gospodarki działające na zasadach określonych w prawie budżetowym.

obejmuje w Polsce na koniec lat 90. wg szacunków ponad 55 tysięcy jednostek i instytucji administracji, obrony narodowej, wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa publicznego, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, kultury, oświaty i szkolnictwa wyższego. W zasadzie tylko w czterech wymienionych na końcu sektorach instytucjonalnych może zachodzić proces przekształceń własnościowych

4.2. Ilościowy efekt prywatyzacji

Statystyczny liczbowy obraz przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych uwidacznia ogólnie biorąc znaczący postęp w tym procesie. Na progu transformacji systemowej w połowie 1990 r. istniało w Polsce 8441 przedsiębiorstw państwowych. Do końca 1999 r. objęto procesem przekształceń własnościowych 6407 przedsiębiorstw, tj. 76%. Spośród objętych procesem prywatyzacji zostało sprywatyzowanych na koniec 1999 r. 2664 przedsiębiorstw, tj. 41%. Obraz zmienia się więc w miarę pojawiania się kryteriów konkretyzujących ten proces. Gdyby doliczyć 512 spółek włączonych do Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI), uznając umownie, że zostały one w pełni sprywatyzowane, to można by stwierdzić, iż do końca 1999 r. została sprywatyzowana połowa przedsiębiorstw objętych przekształceniami własnościowymi, co stanowi jednak tylko ok. 37% liczby przedsiębiorstw państwowych wg stanu z połowy 1990 r. Wskaźnik ten należałoby jednak nieco skorygować, uwzględniając, że w coraz większej liczbie przypadków prywatyzacja rozpoczęta bliższa jest zakończenia, na co zdaje się wskazywać rosnący stopień zaawansowania prywatyzacji. Jak wynika z danych w tabeli 7., udział prywatyzacji zakończonych w stosunku do objętych tym procesem systematycznie rośnie (np. 1994 — 29%; 1996 — 36%; 1998 — 41%). Z drugiej jednak strony występuje specyficzne złudzenie prywatyzacyjne, związane z licznymi wtórnymi przepływami własności. Jeśli więc w konkretnym przedsiębiorstwie prywatyzuje się $n\%$ własności państwowej, to w rękach państwa pozostaje często więcej niż $(100 - n)\%$. Do kwestii tej jeszcze powrócimy.

Zróznicowanie metod przekształceń w polskiej prywatyzacji stwarza, z jednej strony, dogodne warunki denacjonalizacji, ponieważ pozwala uwzględniać specyficzne właściwości przedsiębiorstw, ich pozycję w gospodarce, rozmiary, perspektywę itp. Nietrudno jednocześnie zauważyć, że w każdej z przedstawionych metod przekształceń własnościowych zaznacza się nierównomierność w czasie, związana zarówno z logiką tego procesu, jak i stosowanymi w różnych okresach strategiami prywatyzacji.

Ogólny liczbowy rezultat przekształceń przedsiębiorstw państwowych przedstawia tabela 7.

Największa liczba przedsiębiorstw państwowych objętych każdego roku procesem przekształceń własnościowych przypada na pierwsze lata reform systemowych. Wśród czynników dynamizujących przekształcenia w tym okresie trzeba zapewne wymienić zrozumiałą konieczność tworzenia własnościowych fundamentów dla gospodarki rynkowej, ale też obecność podmiotów gos-

podarczych, których objęcie procesem przekształceń było stosunkowo łatwe i na ogół mało kontrowersyjne. W okresie tym utrzymywał się też wysoki poziom aprobaty społecznej dla procesów prywatyzacyjnych.

Tabela 7.

Efekty procesu przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych w latach 1990–1999

Wyszczególnienie: A) w poszczególnych latach B) narastająco	1990– –1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Przedsiębiorstwa objęte procesem przekształceń własnościowych	A: 1258 B: 1258	1402 2660	1271 3931	803 4734	501 5235	362 5597	298 5895	265 6160	247 6407
Przekształcone w spółki (skomercjalizowane)	A: 308 B: 308	173 481	156 637	221 858	246 1104	131 1235	49 1284	86 1370	60 1430
w tym:									
spółki uczestniczące w programie NFI	A: 41 B: 41	143 184	9 193	122 315	121 436	76 512	— 512	— 512	— 512
spółki sprywatyzowane kapitałowe	A: 30 B: 30	22 52	46 98	36 134	25 159	24 183	41 224	16 240	16 256
Przedsiębiorstwa objęte prywatyzacją bezpośrednią na mocy ustawy o ppp lub o komercjalizacji i ppp	A: 416 B: 416	246 662	203 865	120 985	113 1098	146 1244	186 1430	124 1554	134 1688
Przedsiębiorstwa sprywatyzowane bezpośrednio	A: 243 B: 243	305 548	216 764	159 923	127 1050	184 1234	158 1392	127 1519	136 1655
Przedsiębiorstwa objęte likwidacją z mocy ustawy o pp	A: 534 B: 534	263 797	294 1091	155 1246	133 1379	85 1464	63 1527	55 1582	63 1636
Przedsiębiorstwa zlikwidowane	A: 33 B: 33	90 123	103 226	92 318	108 426	10 536	102 638	72 710	43 753
Przedsiębiorstwa włączone do zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	A: x B: x	720 720	618 1338	307 1645	9 1654	— 1654	— 1654	— 1654	— 1654

Źródło: *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1999 r.* GUS 2000, tab. 1., s. 32.

Jeszcze w 1998 r. wg badań CBOS prywatyzację za proces zdecydowanie korzystny uznawało 40% respondentów. W r. 1999 25% respondentów było zdania, że prywatyzacja jest korzystna dla polskiej gospodarki, 36% — że jest zjawiskiem niekorzystnym, 9% nie miało zdania, reszta uznała, że nie jest ani korzystne, ani niekorzystne. Wypowiedzi dotyczące tempa prywatyzacji są nie mniej charakterystyczne: 40% uznało, że tempo jest za szybkie, 20% — za wolne; 13% uznało tempo prywatyzacji za właściwe¹¹. Nie są bezpodstawne opinie, że społeczeństwo odbiera prywatyzację jako proces celowy i pożądany,

¹¹ Źródło: wyniki badań CBOS i PBS Sopot, w: *Raport o przekształceniach własnościowych w 1999 r.*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2000, s. 102 i n.

ale generujący zarazem negatywne skutki dla gospodarki, jak bezrobocie, pogarszanie się warunków socjalnych pracy itp.

Wracając do kwestii dynamiki przekształceń własnościowych w pierwszym okresie, można stwierdzić, że pilna potrzeba likwidacji upadających przedsiębiorstw państwowych, a także podobna sytuacja w rolnictwie wpływały dodatkowo w znacznym stopniu na tę dynamikę. Majątek likwidowanych podmiotów poza rolnictwem był przejmowany na zasadach rynkowych przez sektor prywatny. Sektor ten, wykazujący znaczną przewagę nad sektorem państwowym także ze względu na znacznie niższe koszty tworzenia miejsc pracy, mógł odegrać pewną rolę w przeciwdziałaniu rosnącemu gwałtownie bezrobociu. Upadłościowa likwidacja przedsiębiorstw państwowych okazała się najbardziej uciążliwym przedsięwzięciem, na co wskazuje także widoczna w tabeli 7. rozpiętość pomiędzy objęciem likwidacją z mocy ustawy *O przedsiębiorstwach państwowych* z 1981 r. a zakończeniem tego procesu.

Wszystkie państwowe gospodarstwa rolne w liczbie 1654 zostały do końca 1995 r. włączone do zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Do restrukturyzacji i prywatyzacji tego mienia została powołana i podjęła działalność w 1992 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Od początku działalności AWRSP do końca 1999 r. do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa włączono grunty o łącznej powierzchni 4665,5 tys. ha, w tym 3754,1 tys. ha z państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr) i 601,8 tys. ha z Państwowego Funduszu Ziemi. Ponad 84% ogólnej powierzchni gruntów włączonych do Zasobu WRSP stanowiły użytki rolne¹². 18% gruntów włączonych do Zasobu WRSP zostało sprzedanych; 57,7% przekazano w dzierżawę; ok. 4,0% zostało nieodpłatnie przekazanych (gminom, Polskiej Akademii Nauk, szkołom wyższym, jednostkom badawczo-rozwojowym i in.). Wraz z gruntami przejęto 332,4 tys. mieszkań, z czego sprzedano 80%. Na koniec 1999 r. pozostało w zasobie WRSP do rozdysponowania 671,0 tys. ha gruntów (18,6%)¹³.

Dwie główne ścieżki denacjonalizacji, tj. prywatyzacji, pośrednia (kapitałowa) oraz bezpośrednia wymagają specjalnego rozważenia.

4.3. Prywatyzacja pośrednia (kapitałowa)

Skomercjalizowane, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa są prywatyzowane metodą kapitałową poprzez sprzedaż akcji lub udziałów w drodze oferty publicznej, przetargu publicznego lub w wyniku rokowań, do których zaprasza się potencjalnych inwestorów strategicznych¹⁴. Ta ostatnia procedura oraz sprzedaż jednoosobowych spółek Skarbu Państwa inwestorom strategicznym

¹² Por. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1999 r.*, GUS, Warszawa 2000, s. 26.

¹³ Tamże, s. 26, 27.

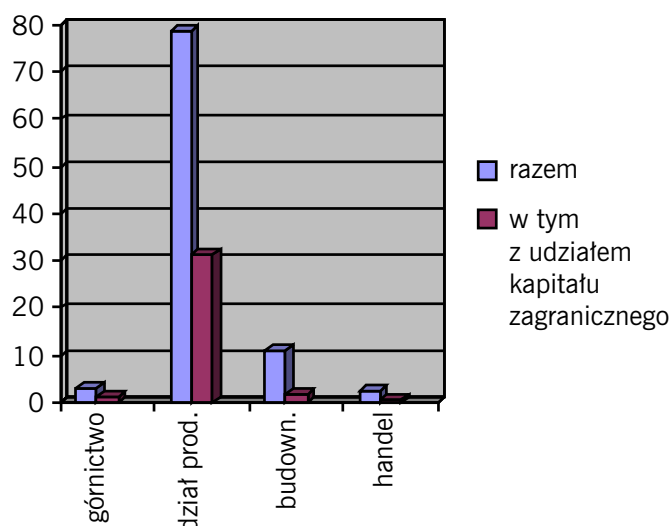
¹⁴ Inwestorem strategicznym jest osoba fizyczna lub prawna, dysponująca odpowiednimi środkami finansowymi oraz operacyjnymi predyspozycjami do aktywnego działania w dziedzinie reprezentowanej przez firmę.

krajowym i zagranicznym okazały się zdecydowanie przeważającymi formami prywatyzacji kapitałowej.

Dotychczasowy liczbowy efekt prywatyzacji kapitałowej w latach 1990–1999 to 256 spółek, z których 92 sprywatyzowano z udziałem kapitału zagranicznego. Kapitałowa prywatyzacja takiej liczby dużych przedsiębiorstw (z zatrudnieniem w końcu 1999 r. ponad 307 tys. osób), na ogół w dobrej sytuacji ekonomicznej, daje szanse ich restrukturyzacji i dalszego rozwoju. Powinny to zapewnić pakiety zobowiązań socjalnych oraz dotyczących produkcji, nakładów inwestycyjnych, modernizacji technologicznej, ochrony środowiska i inne.

Spośród 1430 podmiotów gospodarczych przekształconych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa zostało sprywatyzowanych kapitałowo 18%.

Wśród spółek sprywatyzowanych kapitałowo do końca 1999 r. przeważają podmioty prowadzące działalność produkcyjną. Uwidacznia to rysunek 1.



Rys. 1.

Struktura spółek sprywatyzowanych kapitałowo według rodzaju działalności (udział w %)

Źródło: na podstawie *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1999 r.*, GUS, Warszawa 2000, tabl. 3.1.

Kapitał zagraniczny obejmował głównie przemysły konsumpcyjne, co pociągnęło za sobą szybko postępujące procesy ich modernizacji. Zarówno kapitał prywatny krajowy, jak też kapitał zagraniczny wykazywały słabe zainteresowanie przemysłami wysoce kapitałochłonnymi jak górnictwo i energetyka. Prywatyzacja w budownictwie i w handlu jest przeprowadzana metodą kapitałową w znacznie mniejszym stopniu niż metodą bezpośrednią (por. rys. 1.).

Z pozostałych spółek Skarbu Państwa — 120 skomercjalizowano w celu restrukturyzacji, 512 włączono do Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI), resztę przeznaczono do indywidualnej prywatyzacji.

W dziedzinie komercjalizacji i w sytuacji przedsiębiorstw przekształconych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (jssp) zachodzi charakterystyczna ewolucja. Najdłużej, bo do 1995 r. utrzymywała się wysoka dynamika komercjalizacji. W kolejnych latach, a zwłaszcza po uchwaleniu i wejściu w życie w r. 1997 ustawy *O komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* zaznacza się wyraźne zahamowanie tego procesu. Oznaczałoby to, że ustawa usankcjonowała przede wszystkim stan faktyczny, a więc rozwiązała zasłochy, tj. przedłużające się ponad dwuletni okres (przewidziany w pierwszej ustawie prywatyzacyjnej z 1990 r.) trwanie przedsiębiorstw skomercjalizowanych w tej formie. Nowa ustawa nie wywołuje natomiast dotychczas trwałej komercjalizacji na większą skalę nowych przedsiębiorstw (por. tabela 4.). Przy spełnieniu pewnych warunków można by to poczytać za zjawisko optymistyczne. Niezależnie od wspomnianej już w innym miejscu przewagi przedsiębiorstwa skomercjalizowanego, tj. działającego jako spółka prawa handlowego, nad przedsiębiorstwem państwowym, podnoszone są też mankamenty komercjalizacji. Dopóki nie nastąpi prywatyzacja przez sprzedaż ponad połowy akcji (udziałów) spółki skomercjalizowanej nie są wolne od groźby biurokratycznej presji agend państwowych, sprawujących nad nimi nadzór właścicielski. Istnieją przy tym inne jeszcze przejawy deformacji nadzoru właścicielskiego pod hasłem jego wzmocnienia, prowadzące do utrwalania monopolistycznych struktur hamujących proces prywatyzacji.

Rozwiązaniem staje się dalsza prywatyzacja kapitałowa dużych spółek Skarbu Państwa. Jednym z ważnych warunków zapewniających należyłą efektywność i tempo tej ścieżki prywatyzacyjnej jest dobre zaplecze logistyczne (zwłaszcza doradztwo, wycena, procedury przygotowawcze). O ostatecznym efekcie, także w sensie przebiegu i czasu trwania procedur prywatyzacyjnych, decyduje ostatecznie właściwy dobór inwestorów strategicznych, gwarantujących technologiczne i organizacyjne unowocześnianie firm i ich perspektywiczny rozwój. Udział inwestorów zagranicznych z gwarancją dopływu wysokich technologii staje się niezbędny w wielu przedsięwzięciach prywatyzacyjnych, w niektórych nabiera jednak szczególnego znaczenia, jak np. w górnictwie, hutnictwie itp.

*

Program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (NFI)¹⁵ zakładał masową szybką prywatyzację średnich co do wielkości przedsiębiorstw państwowych (głównie w przemyśle, a także w budownictwie i handlu) oraz pewne uwłaszczenie społeczeństwa¹⁶. Chodziło przede wszystkim o pozyskanie inwestorów

¹⁵ Por. *Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji* z dn. 30 kwietnia 1993 (DzU nr 44 z 1993 r., poz. 202).

¹⁶ W procesie wymiany powszechnych świadectw udziałowych przekazano obywatelom akcje NFI. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych dokonał zamiany 18,6 mln świadectw na akcje NFI.

strategicznych w celu szybkiej restrukturyzacji i pobudzenia aktywności gospodarczej 512 spółek parterych objętych Programem, w ramach 15 Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, których akcje po stosunkowo krótkim czasie znalazły się w obrocie giełdowym. Do końca 1999 r. 239 spółek parterych pozyskało inwestora strategicznego, 26 weszło na Giełdę Papierów Wartościowych, 13 spółek dopuszczono do obrotu publicznego na rynku pozagiełdowym, w 41 ogłoszono upadłość. W końcu 1999 r. 12 spółek znajdowało się w likwidacji z powodu złego stanu finansowego. Ogólnie biorąc stan finansowy spółek zatrudniających wg stanu na koniec 1999 r. 209 tysięcy osób jest daleki od oczekiwań, choć w ostatnim czasie odnotowano w tej dziedzinie bardziej pomyślne sygnały. Nastąpiła poprawa wyników finansowych Funduszy. Jest to rezultatem nie tylko obniżki kosztów działalności i wzrostu zysków, ale także rosnących wpływów z inwestycji. Do końca 1999 r. w 110 spółkach objętych Programem NFI przeważający był udział kapitału prywatnego¹⁷.

4.4. Prywatyzacja bezpośrednia

Prywatyzacja bezpośrednia polega na przekazywaniu praw własności do majątku pozostałego po likwidacji przedsiębiorstwa państwowego nowemu właścicielowi w drodze sprzedaży, oddania w odpłatne użytkowanie lub wniesienia do spółki z podmiotem prywatnym.

Prywatyzacji bezpośredniej są poddawane małe i średnie przedsiębiorstwa, w których liczba zatrudnionych nie przekracza 500 osób. W praktyce przeważają firmy małe. Ponad połowa tych przedsiębiorstw wykazuje w toku prywatyzacji zatrudnienie do 50 osób.

Najwyższa dynamika przekształceń przypadająca na lata 1991–1993 jest związana ze szczególną intensywnością właśnie prywatyzacji bezpośredniej. W większym jeszcze stopniu dynamika przekształceń w tym okresie była wynikiem postępowania likwidacyjnego z przyczyn ekonomicznych¹⁸, któremu poddano w latach 1991–1993 blisko 70% ogółu podmiotów likwidowanych w całym rozpatrywanym okresie (por. tabela 7.).

W całym rozpatrywanym okresie 1990–1999 spośród przedsiębiorstw państwowych objętych prywatyzacją bezpośrednią sprywatyzowano 98%. Pod względem relacji prywatyzacji podjętych i zakończonych, ta metoda prywatyzacji wykazała więc największą efektywność.

Dużą rolę w prywatyzacji bezpośredniej odegrała metoda przekazywania mienia do korzystania na zasadzie leasingu, która realizowała się w formie spółek pracowniczych. O popularności tej formy świadczy osiągnięta do 1999 r. liczba 1356 spółek, działających w sferze produkcji, handlu i budownictwa, użytkujących odpłatnie na zasadach leasingu majątek sprywatyzowanych bezpośrednio podmiotów. Liczba spółek pracowniczych jest większa od

¹⁷ Dane Ministerstwa Gospodarki i GUS.

¹⁸ Na podstawie *Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych* z dnia 18 września 1981 r. (DzU nr 18 z 1991 r.).

liczby przedsiębiorstw państwowych sprywatyzowanych drogą przekazania mienia do odpłatnego użytkowania, ponieważ w nieodosobnionych przypadkach z jednego przedsiębiorstwa powstawała więcej niż jedna spółka pracownicza.

Procedury prywatyzacji bezpośredniej są nie mniej skomplikowane niż w prywatyzacji kapitałowej. Od strony organizacyjnej przynajmniej częściowemu wyłączeniu Ministerstwa Skarbu Państwa i przyspieszeniu bezpośredniej prywatyzacji małych i średnich spółek służy powołana w połowie 1997 r. Agencja Prywatyzacji. Zakres zadań Agencji wynika z przekazywanych przez Ministerstwo list spółek do prywatyzacji. Możliwości Agencji pozwalają, przy sprzyjających warunkach, na sprzedaż 50 spółek rocznie. Tymczasem do końca 1998 r. Agencja sprzedała tylko 13 spółek. Przeszkody natury finansowej oraz zawiłości formalne utrudniają finalizowanie prywatyzacji. Wystarczy wspomnieć, że sprzedaż jakiejkolwiek spółki, w której Skarb Państwa ma ponad 20% udziałów, wymaga przeprowadzenia kosztownej analizy prywatyzacyjnej. Gdy Skarb Państwa ma w jakiejś spółce tylko 10% udziałów, obowiązkiem Agencji jest sporządzenie i opublikowanie prospektu emisyjnego, a przynajmniej memorandum informacyjnego, co może przekroczyć w przypadku małej firmy wpływy ze sprzedaży owych 10% udziałów. Sygnalizowane tu fragmentaryczne przykłady pokazują, że skomplikowane procedury nie sprzyjają szybkim postępom prywatyzacji. Natomiast konkretne przykłady nie mają dla naszych rozważań o tyle znaczenia, że dziesięcio- czy też dwudziestoprocentowa własność Skarbu Państwa w spółce oznacza, że jest ona formalnie sprywatyzowana.

Rozdysponowanie mienia w trybie prywatyzacji bezpośredniej odbywa się głównie w formie sprzedaży, wniesienia do spółki, oddania do odpłatnego korzystania (najczęściej spółkom pracowniczym).

Podział przedsiębiorstw sprywatyzowanych bezpośrednio według rodzaju działalności (stan na 31 XII 1999) przedstawia się następująco¹⁹:

Działalność produkcyjna	38,2%
Budownictwo	22,4%
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	4,4%
Handel i naprawy	17,5%
Pozostałe sekcje	17,5%

Przechodząc do kwestii likwidacji upadłościowej, stwierdzamy, że wg danych GUS spośród 1636 przedsiębiorstw państwowych postawionych w stan likwidacji w latach 1990–1999 (por. tabela 7.) zlikwidowano 753, tj. 46%.

Podstawowym sposobem rozdysponowania mienia przedsiębiorstw likwidowanych z przyczyn ekonomicznych była sprzedaż lub przekazanie wierzycielom w zamian za zobowiązania. Większości tych przedsiębiorstw nie udało się jednak tym trybem zlikwidować. Sprzedano tylko 36%, wniesiono do spółki

¹⁹ *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1999 r.*, GUS, Warszawa 2000, s. 22.

lub oddano do odpłatnego korzystania ponad 6%. Najważniejsze jednak, że transformacja ustrojowa uruchomiła proces likwidacji podmiotów gospodarczych trwale nieefektywnych, latami obciążających gospodarke zbędnymi kosztami.

5. Wahania tempa — czynniki hamujące prywatyzację

Wahania tempa przekształceń własnościowych — rezultat splotu licznych i różnorodnych uwarunkowań — są czymś naturalnym i zrozumiałym, dopóki nie wykraczają poza granice, wskazujące na deformacje i patologie procesu. Dotychczasowy przebieg przekształceń w Polsce wyklucza tego typu obawy, wskazuje raczej, że efekt jest wynikiem normalnego ścierania się czynników zarówno przyspieszających, jak i hamujących prywatyzację. Wchodzą więc w grę obok uwarunkowań polityczno-społecznych i gospodarczych w wymiarze makroekonomicznym, motywacje i blokady na poziomie firm, przy czym te ostatnie dają się łatwiej zidentyfikować, o czym świadczą przeprowadzane badania²⁰.

Za przyspieszeniem procesu przekształceń własnościowych przemawiają ogólnie biorąc interesy gospodarki, potrzeba restrukturyzacji poszczególnych przedsiębiorstw i całych gałęzi w celu ich modernizacji i wzmocnienia pozycji na rynku konkurencyjnym. Wiąże się to w skali makroekonomicznej z koniecznością liberalizacji, a co za tym idzie także z szansą na pozyskiwanie niezbędnego kapitału zagranicznego.

Przyspieszenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i rozwoju sektora prywatnego jest też powtarzającą się pozycją w rekomendacjach Komisji Europejskiej w kontekście przyspieszenia integracji polskiej gospodarki z Unią Europejską. W opinii kierownictwa Międzynarodowego Funduszu Walutowego Polska jest najbardziej zaawansowanym w reformach systemowych krajem w Europie Środkowej i Wschodniej. Z tym większym naciskiem akcentowane są przez MFW rekomendacje przyspieszenia tempa prywatyzacji. Co zatem hamuje, najważniejszy z przekształceń, proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych? W pierwszej kolejności można wymienić przyczyny, wynikające z obecności zróżnicowanego układu sił politycznych w społeczeństwie, co każdorazowo utrudnia w aparacie władzy wypracowanie i konsekwentną realizację programu prywatyzacji²¹. Żadna bodaj z dotychczasowych koalicji parlamentarnych nie może się legitymować nadzwyczajnym sukcesem w tej dziedzinie, jeśli pominąć epizody przyspieszonej prywatyzacji wybra-

²⁰ Por. J. M. Dąbrowski, M. Fedorowicz, T. Kamiński, J. Szomburg, *Przekształcenia własnościowe polskich przedsiębiorstw; przebieg procesu, bariery, pierwsze efekty*; IbnGR, „Transformacja gospodarki” z. 33, Warszawa — Gdańsk 1993; także: T. Kamiński, *Zaniechanie prywatyzacji. Bariery i konsekwencje*, IbnGR, „Transformacja gospodarki” z. 86, Warszawa 1997.

²¹ Na ten czynnik hamujący dynamikę prywatyzacji zwracają w pierwszej kolejności uwagę m.in. także J. Czekaj, por. *Transformacja systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, PWN, Warszawa 1993; J. Mujżel, w: *Przedsiębiorstwa w procesie transformacji*, Poltext, Warszawa 1997.

nych przedsiębiorstw, dyktowanej głównie potrzebami równoważenia finansów publicznych. Do wyjątków należy znacznie przyspieszone w ostatnich latach tempo prywatyzacji polskiego sektora bankowego.

Istotnym hamulcem procesu prywatyzacji bywają ograniczenia natury logistycznej — brak odpowiedniego przygotowania organizacyjnego, utrudnienia wynikające ze wspomnianej już w innym miejscu niepotrzebnie skomplikowanej procedury. Defensywne strategie prywatyzacyjne ze strony organu założycielskiego — głównego inicjatora prywatyzacji — odwołują się do finalizację procesu na dłuższy czas, z wszystkimi tego konsekwencjami materialnymi i moralnymi. W początkowym okresie transformacji silnym hamulcem prywatyzacji był zwłaszcza lęk załóg przed udziałem inwestorów zewnętrznych, związany z obawami o utratę miejsc pracy, zwiększeniem dyscypliny pracy itp. Skutecznym środkiem zaradczym okazały się powszechnie już stosowane obowiązujące w umowach prywatyzacyjnych pakiety socjalne, a nade wszystko bardzo popularna forma prywatyzacji dla licznej kategorii przedsiębiorstw, jaką są spółki pracownicze, funkcjonujące na zasadach leasingu. Czynnikiem motywującym była też początkowo możliwość nabycia przez członków załogi przedsiębiorstwa prywatyzowanego na ogólnych zasadach określonej liczby akcji na warunkach preferencyjnych. Wzmacnia motywację załóg ustawa *O komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z 30 sierpnia 1996 r. przyznająca uprawnionym pracownikom prawo do nieodpłatnego nabycia łącznie 15% należących do Skarbu Państwa akcji spółki (art. 36. ust. 1.).

Zakładając, że ze strony organów założycielskich (Skarb Państwa, wojewodowie) występuje odpowiednia inicjatywa prywatyzacyjna, na tempo prywatyzacji wywierają oczywiście decydujący wpływ czynniki związane z popytem ze strony inwestorów krajowych i zagranicznych. Te z kolei zależą od oceny warunków gospodarczych i społecznych kraju i stopnia ryzyka inwestycyjnego, a bezpośrednio od atrakcyjności firm, ich pozycji rynkowej, perspektyw i warunków nabycia akcji bądź udziałów. Nie dotyczy to spółek pracowniczych, tworzonych z inicjatywy załóg i ich kierownictwa, w których dopiero po jakimś czasie działalności pojawia się, jak wykazują badania, potrzeba udziału inwestorów strategicznych.

6. Sektor państwowy po dziesięciu latach — sytuacja formalna i rzeczywistość

Dziesięcioletni okres przekształceń doprowadził do istotnej zmiany struktury własności w Polsce. W końcu 1999 r. działały jednak 1402 przedsiębiorstwa jako w pełni państwowe podmioty gospodarcze, a ponadto 706 przedsiębiorstw państwowych zostało objętych postępowaniem upadłościowym. Analiza struktury przedsiębiorstw państwowych wg liczby pracujących na koniec 1999 r. wskazuje, że są to w znacznym stopniu przedsiębiorstwa duże i średnie. Blisko połowa zatrudnia ponad 100 pracowników, co piąte od 251 do 1000 i ponad tysiąc. W przemyśle (475 podmiotów) 58% podmiotów zatrudnia ponad 100

pracowników. W budownictwie (216 podmiotów) ponad 100 pracowników zatrudnia 45% firm, w handlu (173 podmioty) — co piąta firma i w transporcie (247 podmiotów) — 68%²². Tak więc z liczby 8441 przedsiębiorstw państwowych na progu reform zostało sprywatyzowanych blisko 83,5%. To w świetle statystyki, operującej przejrzystym bezpośrednim rozkładem własności (prywatyzacją jest zbycie ponad 50% akcji lub udziałów) danego podmiotu. Rzeczywistość prywatyzacyjna jest jednak nieporównanie bardziej złożona.

Rozważmy na początku sytuację, rozróżniając przepływy akcji (udziałów) oraz zakres sprawowanej kontroli nad sprywatyzowanym podmiotem. Okaże się, że zatrzymanie np. 30% akcji przez Skarb Państwa umożliwia w pewnych warunkach zachowanie pełnej kontroli. Wystarczy, żeby 45% akcji trafiło do rozproszonych nabywców, a prywatny inwestor strategiczny przejął 25% akcji (udziałów). Wariantów takich rodzaju sytuacji może być wiele, a potwierdzenia tego dostarcza praktyka. Np. w świetle przyjętych kryteriów KGHM Polska Miedź jest przedsiębiorstwem sprywatyzowanym, ponieważ Skarb Państwa zachował 49,55% udziałów w kapitale akcyjnym, a 50,45% znalazło inwestorów prywatnych. Citibank jest posiadaczem 25,99% udziałów, Emerging Markets Growth Fund. Inc. — 5,0%, pozostali akcjonariusze — 19,46%. Nie ulega wątpliwości, że pełną kontrolę sprawuje dotychczas w tym konsorcjum Skarb Państwa. Do podobnych wniosków dochodzimy na przykładzie akcjonariatu Polskiego Koncernu Naftowego Orlen. Skarb Państwa (wraz z Naftą Polską) zachował 28,44% kapitału akcyjnego, Bank of New York — 27,3%, pozostali rozproszeni akcjonariusze — 44,26%. Dopóki nie pojawi się nowy prywatny inwestor strategiczny, kontrolę sprawuje nadal Skarb Państwa. Nie znaczy to oczywiście, że w interesie gospodarki jest, aby w prywatyzowanym przedsiębiorstwie przeważali rozproszeni indywidualni inwestorzy. Przeciwnie, jeśli celem prywatyzacji jest ostatecznie głęboka restrukturyzacja technologiczna i organizacyjna firmy, która zapewni jej trwałą zdolność konkurencyjną na rynku, to zrozumiałe, że może to uczynić tylko odpowiedni prywatny inwestor strategiczny. W przykładzie chodzi właśnie o wykazanie, że stosowane w statystyce kryteria, jeśli nie uwzględniają tego, że niejednorodność własności pociąga za sobą zróżnicowane możliwości kontroli, nie mogą dać miarodajnego obrazu sytuacji własnościowej.

Możliwości kontroli, o których mowa, są jednokierunkowe. Z oczywistych przyczyn zakres kontrolny własności państwowej nie może być uszczuplony w sytuacji, gdy udział państwa przekracza np. 50% kapitału akcyjnego. Asymetria wynika z tego, że w odróżnieniu od własności państwowej, kapitał prywatny może być i często bywa w określonej części rozproszony wśród wielkiej liczby drobnych inwestorów. Żadnych modyfikacji nie wnosi pod tym względem zmiana struktury własności w obrębie sektora publicznego.

²² Por. *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1999 r.*, GUS, Warszawa 2000, tab. 33., s. 70-71.

Inwestorem strategicznym może być państwowa osoba prawna. W takim przypadku ponad 50-procentowe zmniejszenie udziału Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym danego przedsiębiorstwa nie będzie oczywiście jednoznaczne z jego prywatyzacją. Takie przekształcenie własnościowe oznacza tylko przesunięcie proporcji własnościowych w obrębie sektora publicznego. Analogiczny do poprzedniego efekt pojawia się, gdy w kapitale akcyjnym inwestora publicznego znaczący udział zyskuje strategiczny inwestor prywatny.

Ogólnie biorąc, niejednorodność własnościowa prowadzi do wielu możliwych wariantów prywatyzacji w rozumieniu statystycznym, przy zachowaniu kontroli państwa nad prywatyzowanym podmiotem. Zmienia to w sposób istotny obraz rezultatów prywatyzacji.

Dochodzimy w ten sposób do konkluzji, że procentowy udział przedsiębiorstw państwowych sprywatyzowanych nie odzwierciedla stopnia utraty przez państwo jego funkcji właścicielskich.

Zachowując mniejszościowy pakiet akcji, Skarb Państwa może zawrzeć w umowie prywatyzacyjnej szerszy zakres kontroli, niż to wynika z procentowego rozkładu akcji. Za pośrednictwem obrotu giełdowego może dochodzić do zwiększenia udziału państwa we własności sprywatyzowanych spółek i takie sytuacje mają miejsce.

Znacznie bardziej skomplikowane są krzyżowe przepływy kapitałowe pomiędzy różnymi podmiotami własności ze zróżnicowanymi udziałami akcji, które dowodzą w rezultacie, że faktyczna obecność państwa na rynku jako właściciela różni się często znacznie od danych wynikających z ewidencji statystycznej. Bardzo interesująca i wartościowa próba modelowego przedstawienia tego typu rozbieżności za pomocą rachunku macierzowego jest zawarta w pracy czeskiego ekonomisty Frantiska Turnovca²³.

Na podstawie analizy pozycji własnościowej pierwotnych i wtórnych właścicieli, zwłaszcza w czeskim sektorze bankowym, i analizy bezpośrednich i pośrednich przepływów tytułów własności w procesie prywatyzacji autor dochodzi do wniosku, że udział państwa jest znacznie większy niż wykazuje statystyka. Kontrola państwa odbywa się za pośrednictwem firm, których jest ono współwłaścicielem. Sprawując kontrolę, państwo nie ponosi jednak w tym samym stopniu odpowiedzialności.

Modelowa analiza pospiesznej czeskiej prywatyzacji sektora bankowego potwierdza tezę, że rzeczywistość własnościowa odbiega od wizerunku kształtowanego przez ewidencję statystyczną. Ta bowiem rejestruje jedynie formalne akty prywatyzacyjne wedle przyjętych kryteriów, które nie mogą rzecz jasna uwzględniać ogromnej złożoności procesu prywatyzacyjnego. W sektorze ban-

²³ Por. Frantisek Turnovec, *Privatization, Ownership Structure And Transparency: How to Measure a Real Involvement of the State?*, Center for Economic Research Charles University, Discussion Paper nr 6/98, April 1998, Praha.

kowym przejrzystość przekształceń własnościowych bywa jeszcze mniejsza niż w wielu innych działach gospodarki. Duży bank komercyjny jest prywatyzowany zwykle przy udziale kilku inwestorów strategicznych — często zagranicznych banków, akcjonariuszy innych banków i towarzystw ubezpieczeniowych (których akcjonariuszami są inne banki lub grupy kapitałowe). W rezultacie nowych emisji akcji w celu podwyższenia kapitału następują odpowiednie zmiany w akcjonariacie banków. W połowie 1999 r. spośród 79 banków komercyjnych w Polsce kapitał polski miał przewagę w 47 bankach, a kapitał zagraniczny w 32, natomiast udział kapitału zagranicznego w ogólnym kapitale akcyjnym banków wynosił 51,9%²⁴. Tendencja do zwiększania udziału inwestorów zagranicznych w akcjonariatach instytucji bankowych zmienia odpowiednio te proporcje.

Poniższe dane obrazują udział kapitału zagranicznego w kapitale akcyjnym polskich banków według stanu na koniec września 2000 r.²⁵:

USA	15,2%
Niemcy	13,5%
Holandia	7,3%
Francja	4,4%

Zaawansowana prywatyzacja polskiego sektora bankowego nie wskazuje na to, że Skarb Państwa zachowuje realnie znaczący udział własnościowy w tym sektorze. Przeciwnie. Sytuacja pod tym względem zdaje się odbiegać od czeskiego modelu prywatyzacji sektora bankowego. Nie zmienia to jednak ogólnych wniosków płynących z analizy tempa prywatyzacji.

Abstract

A

The rate of Polish privatization without illusion

Analysis of the degree of advancement of privatization taking into consideration both the transition phases of property transformations as well as the consequences of property heterogeneity of the privatized subjects. Macroeconomic changes of the property structure considered in different cross-sections as the effect of development of the private sector and the result of differentiated methods of the privatization of state-owned enterprises (denationalization). The visible role of foreign capital in both of these processes. The empirical material served to illustrate the differentiated property situation and to show to what degree mixed property forejudges the divergence between the statistical formulation of the rate of privatization and its real course. Property heterogeneity leads to many possible variants of privatization in statistical understanding with maintaining state control of the privatized subject even when it is a minority shareholder. The conclusion that the share of privatized state-owned enterprises does not reflect the degree of loss by the state of its property functions becomes a contribution to the comprehension of the balance of privatization in its particular phases.

²⁴ Dane Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego.

²⁵ Źródło: dane NBP.