

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



Biuro Studiów i Ekspertyz

WYDZIAŁ ANALIZ
EKONOMICZNYCH
I SPOŁECZNYCH

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w Polsce

Listopad 1992

Małgorzata Wiśnicka-Hińcza

Raport

Na wstępie scharakteryzowano podstawowe regulacje określające realizowane techniki prywatyzacyjne, następnie w formie syntetycznej przedstawiono stan zaawansowania procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, bariery prywatyzacji oraz perspektywy związane z realizacją programu powszechnej prywatyzacji.

Nr 27

Wprowadzenie

Pojęcie prywatyzacji oznacza proces zwiększania udziału sektora prywatnego w gospodarce. Mieszczą się tu zarówno działania polegające na zmianie formy własności już istniejących podmiotów, jak i działania stymulujące rozwój lub powstawanie nowych jednostek sektora prywatnego.

W węższym ujęciu prywatyzacja rozumiana jest wyłącznie jako denacjonalizacja majątku i stanowi ledwie część procesu przekształceń własnościowych. Niżej ograniczono się do przedstawienia problemów, które pojawiły się w trakcie przeprowadzanej obecnie w Polsce prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Opracowanie otwiera prezentacja rozwiązań stosowanych w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

1. Techniki prywatyzacji

Ramy prawne przekształceń własnościowych wyznacza ustawa z dn 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw, (Dz.U. Nr 51/1991, poz. 298). Realizowane procedury prywatyzacji przebiegają głównie dwiema drogami - kapitałową i likwidacyjną.

Prywatyzacja kapitałowa

polega na przekształceniu istniejącego przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (tzw. komercjalizacja przedsiębiorstwa), akcyjną lub z ograniczoną odpowiedzialnością, a następnie udostępnieniu jej akcji lub udziałów osobom trzecim (podmiotom niepaństwowym).

Przekształcenie przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa powoduje zmianę formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstwa, które jednak w dalszym ciągu pozostaje podmiotem własności państwowej. W efekcie komercjalizacji określona zostaje nowa struktura władzy w przedsiębiorstwie. Następuje likwidacja władzy samorządu - w zamian pojawia się udział załogi w radzie nadzorczej na poziomie 1/3 składu rady. **Komercjalizacja oznacza zatem odejście od koncepcji samorządowej.** W porównaniu z przedsiębiorstwami państwowymi spółki Skarbu Państwa uzyskały możliwość korzystania z ulg w podatku od wzrostu wynagrodzeń (uzależnioną od spełnienia dodatkowych warunków - m.in. od terminowego regulowania zobowiązań podatkowych) oraz perspektywę zwolnienia z podatku, gdy 50% kapitału spółki znajdzie się w rękach prywatnych. Dywidendę od funduszu założycielskiego przedsiębiorstwa państwowego, po przekształceniu w spółkę zastępuje oprocentowanie kapitału.¹

¹ Zasady naliczania odsetek reguluje ustawa z dn 19 lipca 1991 r. o oprocentowaniu kapitału w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 75/1991, poz. 330) wraz ze zmianą dokonaną 19 marca 1992 r. (Dz.U. Nr 45/1992, poz. 200). Zgodnie z ww. ustawą jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest zobowiązana wpłacać do budżetu państwa odsetki w wysokości 0,5% wartości posiadanego kapitału akcyjnego w spółkach akcyjnych, a w spółkach z oo od kapitału zakładowego, w stosunku rocznym. Kapitał ten zwykle (zgodnie z instrukcją MPW) stanowi 75% kapitału własnego spółki, powstałego z połączenia funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa, przed przekształceniem. Zwolnienie z dywidendy nie oznacza jeszcze, wbrew obiegowym opiniom, że

Prywatyzacja kapitałowa z założenia przeznaczona była dla przedsiębiorstw dużych, znajdujących się w dobrej kondycji finansowej.

Decyzję o przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego w spółkę podejmuje Minister Przekształceń Własnościowych (art. 5 ustawy z dn 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) na wniosek:

- organu założycielskiego, złożony za zgodą dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej, po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów), lub

- dyrektora przedsiębiorstwa i rady pracowniczej, złożony po zasięgnięciu opinii ogólnego zebrania pracowników (delegatów) oraz opinii organu założycielskiego.

Przekształcenie jest też możliwe z urzędu, decyzją Prezesa Rady Ministrów (art. 6 ustawy o prywatyzacji p.p.), na wniosek Ministra Przekształceń Własnościowych, po zasięgnięciu opinii dyrektora i rady pracowniczej przedsiębiorstwa oraz organu założycielskiego. W ten sposób inicjowane są przekształcenia przedsiębiorstw wytypowanych do programu powszechnej prywatyzacji.²

Właściwa prywatyzacja spółki Skarbu Państwa rozpoczyna się z chwilą udostępnienia akcji lub udziałów podmiotom niepaństwowym - dopiero wówczas mamy do czynienia ze zmianą stosunków własnościowych.

O udostępnieniu akcji lub udziałów jednoosobowej spółki Skarbu Państwa postanawia Minister Przekształceń Własnościowych - przy czym powinno to nastąpić w terminie dwóch lat od daty wpisania spółki do rejestru handlowego. Rada Ministrów może jednak ustalić dłuższy okres dla przeprowadzenia tej operacji.

Sprzedaż akcji lub udziałów spółek Skarbu Państwa możliwa jest w drodze oferty publicznej, sprzedaży wybranemu inwestorowi lub wykupienia przez pracowników przedsiębiorstwa.

Ustawa o prywatyzacji p.p. przyznaje pracownikom prawo preferencyjnego zakupu do 20% ogólnej liczby akcji przekształcanego przedsiębiorstwa.

Prywatyzacja likwidacyjna (nazywana też prywatyzacją bezpośrednią, majątkową)

polega na likwidacji przedsiębiorstwa i przejęciu własności jego majątku przez załogę lub innych partnerów.

Decyzję o likwidacji przedsiębiorstwa państwowego podejmuje organ założycielski w porozumieniu z Ministrem Przekształceń Własnościowych z własnej inicjatywy, bądź na wniosek rady pracowniczej przedsiębiorstwa.

Zlikwidowanie przedsiębiorstwa możliwe jest na zasadach ogólnych, określonych w ustawie z dn. 25 września 1991 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedno-

po przekształceniu zmniejsza się, obciążenie spółki na rzecz budżetu. Wprawdzie istnieje ustawowy zapis stwierdzający, że wysokość odsetek nie może być wyższa niż dywidenda za ostatni miesiąc funkcjonowania przedsiębiorstwa przed przekształceniem, ale obniżenie w dn. 1 lipca br. stopy procentowej dla naliczania dywidendy z 22% do 10% (ustawa budżetowa na rok 1992, Dz.U. Nr 50/1992, poz. 229) sprawiło, że część spółek przekształconych z datą wcześniejszą znalazło się obecnie w gorszej sytuacji - pozostając przedsiębiorstwami państwowymi płaciłyby mniej.

² Pomimo braku decyzji określających ostateczny kształt programu prywatyzacji powszechnej od listopada roku ubiegłego rozpoczęto już realizację etapu wstępnego, polegającego na przekształcaniu w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa wytypowanych do udziału w programie przedsiębiorstw. Praktykowana była zasada dobrowolnego udziału przedsiębiorstw w programie.

lity, Dz.U. Nr 18/1991, poz. 80) lub na zasadach określonych w ustawie z dn 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Przesłanką do likwidacji przedsiębiorstwa w myśl art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych jest słaba kondycja przedsiębiorstwa.

W przypadku likwidacji na zasadach określonych w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych organ założycielski w imieniu Skarbu Państwa może wnieść do spółki albo sprzedać mienie pozostałe po likwidacji przedsiębiorstwa lub jego część. Z reguły mienie zostaje sprzedane w drodze publicznego przetargu, przede wszystkim w celu zaspokojenia roszczeń wierzycieli.

Celem likwidacji określonej w art. 37 ustawy o prywatyzacji p.p. jest przekształcenie polegające na przekazaniu zorganizowanej masy majątkowej nowemu właścicielowi.

Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wymienia trzy możliwości transferu aktywów zlikwidowanego przedsiębiorstwa: sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie go do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania (wszystkie te operacje mogą dotyczyć całego przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części jego mienia).

Szczególnym przypadkiem jest likwidacja przedsiębiorstwa w celu oddania jego mienia do odpłatnego korzystania. Pierwszeństwo w otrzymaniu mienia do odpłatnego korzystania powinna mieć spółka złożona wyłącznie z osób fizycznych, do której przystąpiła większość pracowników zlikwidowanego przedsiębiorstwa. Dodatkowym warunkiem jest zgromadzenie przez tę spółkę kapitału w wysokości 20% łącznej wartości funduszu założycielskiego i funduszu zlikwidowanego przedsiębiorstwa. Przewidziano trzy typy umów na podstawie których majątek może być przekazany do odpłatnego korzystania. Są to: umowa leasingowa, umowa najmu lub dzierżawy bez opcji sprzedaży oraz umowa najmu lub dzierżawy z opcją sprzedaży.³

W roku ubiegłym rozpoczęto realizację programu nazwanego "ekspresem prywatyzacji". Program pomyślany został jako sposób na szybką sprzedaż, zwłaszcza małych przedsiębiorstw, krajowym nabywcom. Przedmiotem sprzedaży są tutaj przedsiębiorstwa państwowe likwidowane zgodnie z ustawą o przedsiębiorstwie państwowym lub ustawą o prywatyzacji p.p.. Są więc to przedsiębiorstwa w różnym stanie - efektywne i upadające. Przedsiębiorstwa oferowane są w drodze publicznego zaproszenia do rokowań. Przed przystąpieniem do rokowań organ założycielski określa cenę progową, poniżej której przedsiębiorstwo nie może być sprzedane. Płatność może zostać zrealizowana w systemie ratalnym. Oprocentowanie kwoty ratalnej ustalane jest na zasadach preferencyjnych.⁴ Na terenie gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem⁵ wprowadzono modyfikacje, które podnoszą atrakcyjność szybkiej sprzedaży dla potencjalnych nabywców oferowanych przedsiębiorstw.

³ Zarządzenie Ministra Finansów z dn.10 listopada 1990 r. w sprawie zasad ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa (M.P. Nr 43/1990, poz. 334)

⁴ Zob. Zarządzenie Ministra Finansów z dn 10 listopada 1990 r. w sprawie zasad ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa M.P. 43/1990, poz. 334.

⁵ Zob. Uchwała nr 63 RM z dn 2 maja 1991 r. w sprawie wykazu gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym, M.P. Nr 16/1991, poz.105.

2. Dokonania w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw - stan na czerwiec 1992

Według danych Ministerstwa Przekształceń Własnościowych⁶ w okresie od stycznia 1990 r. do końca czerwca 1992 r. przekształcenia własnościowe objęły 1713 przedsiębiorstwa (21,1% ogółu przedsiębiorstw państwowych). Pracowało w nich 687 tys. osób, tj 10,8% zatrudnionych poza rolnictwem indywidualnym. Najczęściej wykorzystywane były procedury likwidacyjne.

Proces przekształceń własnościowych najwyższą dynamikę osiągnął w drugiej połowie 1991 r.. Tempo uległo osłabieniu w pierwszej połowie br.

Przekształcenia kapitałowe

Od stycznia 1990 r. do końca czerwca br. w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa przekształcono 464 przedsiębiorstwa państwowe.

W trybie indywidualnym, na podstawie art. 5 ustawy o prywatyzacji p.p. przekształcono 286 przedsiębiorstwa - w tym w pierwszym półroczu br. tylko 41 przedsiębiorstwa.

214 przedsiębiorstw przekształcono w spółki akcyjne, zaś 72 w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

W tej grupie było 214 przedsiębiorstw dużych (zatrudniających powyżej 500 osób), 61 średnich i tylko 11 małych (zatrudniających do 200 osób).

Nabywców znalazły akcje lub udziały jedynie 36 spółek - akcje 14 spółek sprzedanych w ofercie publicznej trafiły na Giełdę Papierów Wartościowych. W pierwszym półroczu br. sprzedaż udziałów lub akcji sfinalizowano tylko w 7 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa.

Wartość spółek sprzedanych do końca czerwca br. wyniosła 3,6 bln zł, z czego budżet uzyskał 2,4 bln zł.

Od końca ubiegłego roku zaczęto realizować przekształcenia przedsiębiorstw w ramach prywatyzacji powszechnej, na podstawie art. 6 ustawy o p.p. Do końca czerwca br. przekształcono w spółki Skarbu Państwa 178 przedsiębiorstw, w tym 114 w pierwszej połowie roku.

Wśród nich było 166 dużych (zatrudniających powyżej 500 osób) i 12 średnich przedsiębiorstw.

Prywatyzacja likwidacyjna

W analizowanym okresie w stan likwidacji postawiono 1249 przedsiębiorstw państwowych - z tego 299 w pierwszym półroczu br.

Łączna wartość majątku przekształcanych w tym trybie firm wynosiła 5037 mld zł. Do odpłatnego korzystania przeznaczono mienie o wartości 4064 mld zł, do spółek jako aport rzeczowy wniesiono majątek wyceniony na 614 mld zł, sprzedano zaś o wartości 359 mld zł.

⁶ Zob. "Dynamika Prywatyzacji", Nr 1-11, Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, Departament Analiz Prywatyzacji, Warszawa 1991 i 1992.

Likwidacja ze względu na zły stan finansowy, realizowana z mocy art.19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, objęła 707 przedsiębiorstw państwowych - 510 małych, zatrudniających mniej niż 200 osób, 127 średnich (od 200 do 500 osób) i 70 dużych o liczebności załóg przekraczającej 500 osób. Ogółem przedsiębiorstwa te zatrudniały 52 tys. osób.

W przypadku blisko 85% przedsiębiorstw postępowanie likwidacyjne ograniczyło się do sprzedaży majątku celem pokrycia zobowiązań przedsiębiorstwa. Na bazie pięciu przedsiębiorstw powstały nowe spółki, a majątek dwu wydzierżawiono.

W stan likwidacji w oparciu o art.37 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych postawiono 542 przedsiębiorstwa.

Likwidacja prywatyzacyjna objęła przedsiębiorstwa zatrudniające 18 tys. osób.

Najpopularniejszą formą zbycia majątku likwidowanych przedsiębiorstw było oddanie go w odpłatne użytkowanie, najczęściej na okres 5-10 lat, spółkom prywatnym, w których udziałowcami są głównie pracownicy tych przedsiębiorstw. Często na bazie jednego likwidowanego przedsiębiorstwa tworzone kilka spółek, którym przekazano w leasing poszczególne części majątku przedsiębiorstwa.

Do końca czerwca br, na skutek obu typów likwidacji, z rejestru przedsiębiorstw państwowych wykreślono łącznie 349 przedsiębiorstw, których majątek został całkowicie sprywatyzowany. W tym - 78 wskutek prywatyzacji upadłościowej oraz 271 w celu prywatyzacji. Przedstawione liczby wskazują na szczególnie długi okres trwania procesu upadłości.

Szybka sprzedaż małych i średnich przedsiębiorstw przez ich organy założycielskie ("ekspres prywatyzacji") objęła 71 firm. Spośród nich sprzedano tylko 28. Sprzedaż 32 znajdowała się w fazie negocjacji, natomiast na 12 nie znaleźli się nabywcy, mimo powtarzania ogłoszeń.

3. Efektywność przekształceń

Trudno o jednoznaczną ocenę dokonań prywatyzacyjnych. Wiele zależy od przyjmowanych kryteriów oceny i preferencji. Jednocześnie brak jest dostatecznie pełnych informacji obrazujących sytuację prywatyzowanych i sprywatyzowanych przedsiębiorstw.

W Polsce, podobnie jak i w innych krajach postkomunistycznych, proces prywatyzacji rozpoczął się od tzw. małej prywatyzacji - od przekazywania prywatnym właścicielom niewielkich obiektów handlowych i usługowych.

Faktycznie proces prywatyzacji został rozpoczęty dopiero w drugiej połowie 1991 r., po uchwaleniu przez Sejm ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Przystępując do prywatyzacji zakładano, że podstawową ścieżką prywatyzacyjną będzie prywatyzacja kapitałowa. Ścieżką drugą, mniej ważną, miała być prywatyzacja przez likwidację. Oczekiwano także, że oferta publiczna na polskim rynku kapitałowym będzie główną formą sprzedaży.

W praktyce, jeśli za punkt wyjścia przyjąć liczbę przekształconych przedsiębiorstw, przeważały procedury likwidacyjne. Prywatyzacja objęła głównie przedsiębiorstwa małe i średnie. Nie powiodła się prywatyzacja dużych przedsiębiorstw. Co więcej, w istniejących warunkach sprywatyzowanie dużych, nieefektywnych przedsiębiorstw, będzie niezwykle trudne.

Dotąd, wbrew zamierzeniom centrum, prywatyzacja dokonywała się w sposób żywiołowy, niekontrolowany. Wprawdzie Ministerstwo Przekształceń Własnościowych podjęło program studiów sektorowych, których celem miało być uzyskanie wskazówek co, komu i jak sprzedawać, ale pomimo znacznych kwot przeznaczonych na opłacenie ekspertyz, wyniki analiz pozostają nieznane, a ich efekty niewidoczne.

Nie sprawdziły się prognozy dotyczące popytu na prywatyzowane składniki majątku narodowego. Zainteresowanie przejawiane przez kapitał zagraniczny było stosunkowo niewielkie. Także krajowy kapitał nie pojawił się na rynku w oczekiwanych rozmiarach.

Wprawdzie stworzono podstawy instytucjonalne rynku papierów wartościowych (prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, Komisja Papierów Wartościowych, giełda, domy maklerskie), to jednak rynek ten - jak dotąd - nie odgrywa większej roli w gospodarce.

Prywatyzacja likwidacyjna posiada niekwestionowane walory - jest tania a także wyzwala aktywność załóg, umożliwia im wpływ na decyzje o losie własnego zakładu. Równocześnie jednak prowadzi do napięć w gospodarce. Skutkiem dużej liczby upadłości powstał problem mienia nie chcianego - terenów, budynków i budowli, maszyn i urządzeń, które nie znalazły i być może- nigdy nie znajdą nabywców. Uzasadnione jest pytanie, czy rozpoczęcie likwidacji bankrutującej firmy wówczas, gdy mienie przedsiębiorstwa wyprzedawane jest "po kawałku", należy zapisać na konto prywatyzacji, czy raczej rejestrować jako przejaw recesji w gospodarce.

Prywatyzacja kapitałowa, zwłaszcza w drodze oferty publicznej, jest droga i czasochłonna, ale to ona dotychczas przynosiła największe wpływy do budżetu.

Niezamierzonym efektem realizacji przekształceń drogą kapitałową jest utrwalenie w strukturze podmiotowej gospodarki jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Okazało się, że łatwo jest wejść do grona spółek Skarbu Państwa, ale bardzo trudno przejść dalsze etapy prywatyzacji. W związku z upowszechnieniem się formuły spółki Skarbu Państwa stawiane są zarzuty, że w praktyce ścieżka kapitałowa prowadzi do ukrytego upaństwowienia. Istotnie, ma ona mniejsze uprawnienia do mienia i mniejszą samodzielność w stosunkach z organami administracji państwowej.

4. Bariery

Czynniki hamujące proces przekształceń własnościowych są stosunkowo dobrze znane. Powodzenie prywatyzacji zależy więc obecnie nie tyle od zidentyfikowania barier, ale od tego, czy podjęte zostaną konkretne działania, które umożliwią ich przezwyciężenie.

Podstawową przeszkodą jest brak dostatecznego poparcia, zgody na określony kształt modelu prywatyzacji.

Wydaje się, że dotyczy to nawet tak zasadniczej kwestii, jaką jest zgoda na sprywatyzowanie istniejącego majątku narodowego w ogóle. Silna jest opcja na gospodarkę typu mieszanego, w której utrzymany zostaje znaczący udział sektora państwowego. Opinie o konieczności szybkiego sprywatyzowania przedsiębiorstw państwowych, nawet za cenę możliwych nadużyć, które by temu towarzyszyły, równoważą inne, uznające za właściwą drogę przemian ewolucyjnych, stopniowe "obumieranie" przemysłu państwowego.

Brak jest w szczególności rozstrzygnięć warunkujących dopuszczenie i zakres prywatyzacji nieekwiwalentnej (przekazanie praw do majątku nieodpłatnie lub poniżej jego wartości) oraz podział majątku państwa pomiędzy różne grupy społeczne.⁷

Proces prywatyzacji nie znajdując oparcia w bazie politycznej uległ spowolnieniu. Zasadnicze kwestie pozostają wciąż w fazie dyskusji. Przeciąga się okres legislacji. Polityka prywatyzacyjna jest nieciągła - zbyt często zmieniane są koncepcje i priorytety prywatyzacji.

Istotną barierą są także **obowiązujące rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne przekształceń własnościowych.**

W dokumencie Rady Przekształceń Własnościowych opiniującym wyniki prywatyzacji w 1991 r. czytamy: "Ograniczone środki, wadliwa koordynacja pracy ośrodków decyzyjnych lub wręcz jej brak, spory kompetencyjne, brak odpowiednio wykwalifikowanych pracowników do obsługi transakcji - wszystko to negatywnie rzutuje na sprawność i efektywność prywatyzacji".

Uporządkowania wymaga podział uprawnień własnościowych i decyzyjnych. Brakuje wyraźnie zdefiniowanego właściciela majątku narodowego, niejasny jest podział ról regulacyjnych w działalności organów administracji państwowej.

W szczególności brak jest jednoznacznie wydzielonego zakresu uprawnień Sejmu.

W warunkach dużego rozproszenia opinii oraz braku stabilizacji politycznej pożądane byłoby stworzenie ładu instytucjonalnego, który pozwoliłby na prowadzenie czytelnej i przede wszystkim ciągłej polityki prywatyzacyjnej. Być może rozwiązaniem byłoby stworzenie pozarządowego ośrodka zarządzającego prywatyzacją.

Ważne jest jak najszybsze uporządkowanie stosunków własnościowych. **Wciąż brakuje wystarczających rozwiązań regulujących stan własnościowy gruntów i nieruchomości.** W szczególności **sytuację komplikuje brak ustawy reprivatyzacyjnej**, zwłaszcza gdy prowadzone są negocjacje z inwestorem zagranicznym. Decyzji o zasadności zwrotu mienia byłym właścicielom powinny towarzyszyć regulacje precyzujące kto może ubiegać się o zwrot własności, w jakim zakresie i w jakiej formie dokonywany będzie zwrot tego majątku.

Trudności powoduje **niewielkie zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestowaniem w Polsce.** Mimo liberalnej ustawy z 14 czerwca 1991 r.⁸ gwarantującej pełny transfer zysków, kapitał zagraniczny nie napływa w wystarczającej wysokości.

Z pewnością daje tu o sobie znać brak konsekwentnej polityki wobec zachodnich inwestorów, niestabilny system prawny wzmacniający ryzyko inwestowania (m.in. sprawa kasyn, przemysłu energetycznego i przetwórstwa ropy naftowej).

Prawdopodobnie ważniejszy jest jednak **stan gospodarki - recesja, niski popyt krajowy.**

Równocześnie niedostateczne jest zaangażowanie w proces prywatyzacji kapitału krajowego.

⁷ Możliwe warianty obejmują preferencje dla załóg prywatyzowanych przedsiębiorstw (akcjonariat pracowniczy), preferowanie rodzimego kapitału, otwarcie na kapitał zagraniczny, wreszcie dystrybucję tytułów własności pomiędzy całą ludność (prywatyzacja powszechna, akcjonariat obywatelski)

⁸ Ustawa z dn 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, Dz.U. Nr 68/1991, poz. 253.

Oceny dotyczące jego wielkości są bardzo zróżnicowane - rzeczywiste rozmiary są nieznane. Należy przypuszczać, że nie są to zasoby obfite. Tempo przemian własnościowych będzie zatem uzależnione od skali stosowania preferencji finansowych dla inwestorów, sięgania po rozwiązania prywatyzacji nieekwiwalentnej.

Brak kapitału nie jest zapewne jedynym czynnikiem blokującym aktywność krajowych inwestorów. Popyt inwestycyjny ogranicza recesja, brak zainteresowania inwestycjami w produkcję przy bardziej dochodowej działalności handlowej czy bardziej opłacalnych lokatach bankowych. Jednym z problemów w procesie przekształceń jest **zadłużenie i ogólnie zła, wciąż pogarszająca się kondycja zarówno przedsiębiorstw państwowych jak i spółek Skarbu Państwa**. Przedsiębiorstwa stają się coraz mniej atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów. Pomimo, że ustawa prywatyzacyjna dopuszcza możliwość przejęcia zadłużenia przedsiębiorstwa przez budżet, stan finansów państwa praktycznie na takie rozwiązania nie zezwala.

Nie sprzyja prywatyzacji także klimat społeczny jaki się wokół niej wytworzył. Spada poparcie społeczne, rośnie niechęć, tak wobec rodzimych prywatnych właścicieli, jak i inwestycji zagranicznych.

5. Perspektywy (program powszechnej prywatyzacji)

Przyszłość polskiej prywatyzacji wiąże się obecnie z decyzją Parlamentu dotyczącą zgłoszonego przez Rząd projektu programu powszechnej prywatyzacji.

Program powszechnej prywatyzacji (PPP) tak jak przedstawiono w rządowym projekcie ustawy o powszechnej prywatyzacji i narodowych funduszach inwestycyjnych przewiduje stworzenie narodowych funduszy inwestycyjnych - spółek akcyjnych, w których Skarb Państwa początkowo pozostanie jedynym akcjonariuszem.

Tworząc narodowe fundusze inwestycyjne (NFI) Skarb Państwa wniesie 60% akcji jednoosobowych spółek akcyjnych Skarbu Państwa wytypowanych do udziału w programie.

Rząd zapowiada stworzenie 20 NFI, które mają objąć akcje 600 przekształconych w spółki Skarbu Państwa przedsiębiorstw państwowych.

Przewiduje się podział przekształconych w spółki przedsiębiorstw na grupy (w zapowiedzi 20 grup, po 30 przedsiębiorstw w każdej). 33% akcji każdej ze spółek w obrębie jednej grupy wniesionych zostanie do jednego NFI (funduszu wiodącego). Następne 27% akcji ma zostać rozdzielone, w przybliżeniu w równej części, pomiędzy pozostałe NFI.

Akcje spółki, które znajdą się poza funduszami, zostaną rozdzielone pomiędzy: pracowników - do 10% akcji przekazanych nieodpłatnie i Skarb Państwa - 30% akcji.

Tak więc początkowo (na starcie) akcjonariuszami spółki biorącej udział w PPP będą:

wiodący NFI	33%
inne NFI	27%
pracownicy.-maksymalnie	10%
Skarb Państwa	30%
razem	100%

Każdy z NFI obejmie zatem pakiet 33% akcji każdej z 30 spółek, dla których będzie największym akcjonariuszem, oraz część rozproszonych akcji pozostałych, biorących udział w programie spółek.

Władzami funduszu będą: zarząd, rada nadzorcza i walne zgromadzenie. Dopóki Skarb Państwa będzie jedynym akcjonariuszem funduszu kompetencje walnego zgromadzenia przejmie rada nadzorcza. MPW zapowiada, że pierwsze rady wyłonić ma komisja selekcyjna PPP - ciało jak dotąd nieokreślone.

Fundusze mają wynajmować firmy do fachowego zarządzania kontrolowanych przez siebie spółek. Dopuszcza się możliwość angażowania także zagranicznych firm. (Firmy zarządzające, wedle informacji MPW, mają zostać wyłonione na zasadzie przetargu. Ze względu na fakt złożenia większości wstępnych ofert przez firmy zagraniczne należy oczekiwać, że część, o ile nie wszystkie fundusze, będą zarządzane przez firmy zagraniczne.)

Projekt ustawy przewiduje roczne ryczałtowe wynagrodzenie za zarządzanie funduszem ustalone w drodze przetargu oraz wynagrodzenie za wyniki finansowe funduszu uzależnione od efektów finansowych funduszu lub wyrażone w postaci określonej procentowo części akcji funduszu. W sumie 15% akcji NFI zostanie zarezerwowanych z możliwością przeznaczenia ich na zapłatę dla firm zarządzających.

Ustawa przewiduje, że każdy pełnoletni obywatel RP, który ma miejsce stałego zamieszkania w kraju, i który uiszczy opłatę rejestracyjną w wysokości nie przekraczającej 10% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, otrzyma jednakową liczbę Świadczeń Udziałowych reprezentujących udział w PPP (wydawanie Świadczeń zapowiadane jest na rok 1994).

Świadczenia Udziałowe będą papierami wartościowym na okaziciela, nie rejestrowanymi z pełną swobodą obrotu. Po pewnym czasie Świadczenia będzie można wymienić na akcje - tym razem imienne, rejestrowane, którymi będzie można obracać wyłącznie na giełdzie. Każde Świadczenie będzie reprezentowało po jednej akcji każdego z działających NFI.

Zarówno Świadczenia Udziałowe jak i akcje będzie można sprzedawać lub kupować. Będą one mogły funkcjonować równolegle.

Zasadnicza różnica pomiędzy nimi odpowiadać będzie różnicy ponoszonego ryzyka. Świadczenia charakteryzować będzie wyższy stopień bezpieczeństwa, reprezentować bowiem będą część wszystkich NFI. Decyzja o lokatach w niektórych tylko, wybranych NFI oznaczać będzie wzrost ryzyka, ale też wzrosną tu szanse na wyższy zysk.

Cena Świadczeń Udziałowych i akcji poszczególnych NFI ustali się na rynku. Nie należy jej mylić z wartością księgową majątku przedsiębiorstw wnoszonego do Funduszy. Cena będzie wynikała z wielkości podaży i popytu na oba te rodzaje aktywów.

Pozytywne aspekty PPP, głównie za sprawą prowadzonej przez MPW akcji promocyjnej, są stosunkowo dobrze znane.

Przede wszystkim PPP stwarza szansę na szybką prywatyzację dużych przedsiębiorstw państwowych, które z różnych względów są bardzo trudne do sprywatyzowania.

W szczególności pozwala na uniknięcie długotrwałej i kosztownej wyceny przedsiębiorstw, koniecznej przy prywatyzacji metodą kapitałową.

Według twórców programu ma on zapewnić restrukturyzację przedsiębiorstw. Fundusze mają wprowadzać do nadzorowanych firm fachowe zarządzanie, głównie finansowe i marketingowe, a także zwiększać możliwości pozyskania kredytów i technologii.

Oczekuje się, że PPP zapewni odblokowanie mechanizmów przepływu kapitału, przyspieszy proces powstawania dojrzałego rynku kapitałowego.

Udział w funduszu ma chronić przed ryzykiem poniesienia straty finansowej. Likwidacja lub spadek notowań jednej ze spółek, tylko w nieznacznym stopniu obniży wartość całego portfela.

Powiązanie PPP z reprivatyzacją poprzez stworzenie możliwości wykorzystywania Świadczeń Udziałowych do wypłat rekompensat, przybliży rozwiązanie także i tego problemu.

PPP mimo bezsprzecznych zalet kryje jednocześnie w sobie wiele niewiadomych, realnych zagrożeń.

Trudno przewidzieć kto, jaka grupa społeczna zyska na prywatyzacji przeprowadzonej tą drogą? Jest wysoce prawdopodobne, że duża część uczestników programu już na samym początku sprzeda swoje udziały. Można oczekiwać znacznego spadku ceny Świadczeń Udziałowych. Kto je wykupi i jak zareaguje na to opinia społeczna pozostaje niewiadomą.

Nie ma pewności, że krajowe ustawodawstwo antymonopolowe stanowi dostateczną ochronę przed niebezpieczeństwem monopolizacji gospodarki. Dodatkowo należy pamiętać, że brak nam, w kraju, na ten temat wiedzy i nie posiadamy dostatecznych doświadczeń.

Nie jest też pewne, że nawet najdoskonalszy, profesjonalny management doprowadzi do wzrostu efektywności, uzdrowienia zarządzanych firm. Być może niekorzystny wpływ otoczenia w jakim działają przedsiębiorstwa jest czynnikiem tak silnym, że przezwyciężenie jego ujemnego oddziaływania okaże się niemożliwe.

Nie wiadomo także, jak zachowa się nasza giełda. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zmiany cen nie zawsze pozostają w związku z kondycją finansową notowanych firm.

Słabym ogniwem PPP są ustalenia normujące udział w programie zagranicznych firm zarządzających. Jest to sprawa drażliwa, traktowana z podejrzliwością przez dużą część społeczeństwa - czemu się dziwić nie należy. Nie sądzę by Polacy odbiegali tu od pewnej normy międzynarodowej. Dziwi natomiast niefrasobliwość z jaką problem ten potraktowano. Jest wielce prawdopodobne, że jeśli potencjalnie konfliktowe kwestie nie zostaną od początku jasno, przejrzysto uregulowane, w końcu do konfliktu doprowadzą. Tymczasem zapisy ustawowe są niezwykle lakoniczne. W szczególności dotyczy to tak delikatnej materii jaką jest wynagradzanie firm zarządzających.

Ostatnia sprawa wiąże się z zapowiadaną przez Rząd liczbą 600 przedsiębiorstw, które objęte mają być PPP. Jeszcze we wrześniu br. mówiło się o z trudem wyselekcjonowanej grupie ok. 400 przedsiębiorstw. Nie zdarzyło się nic, co uspra-

wiedliwałoby ten nagły przyływ optymizmu. Deklarowana obecnie wielkość wydaje się być mało realna.

PRZEKSZTAŁCENIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH
WEDŁUG WOJEWÓDZTW I METOD PRYWATYZACJI

\ STR.1

WOJEWÓDZTWA A - STAN NA DZIEŃ 30.06.92R. B - STAN NA DZIEŃ 30.09.92R.	P.P. OGÓ- LEM	PRZEDSIĘBIORSTWA OBJETE PRZEKSZTAŁCENIAMI								
		OGÓŁEM		PRZEZ LIKWIDACJĘ			W SPÓŁKI			
		1	2	1	2	3	1	2	3	
POLSKA	A	8180	1725	21.1	1261	15.4	73.1	464	5.7	26.9
	B	7773	1875	24.1	1400	18.0	74.7	475	6.1	25.3
1 STOŁECZNE	A	539	122	22.6	91	16.9	74.6	31	5.8	25.4
	B	500	130	26.0	98	19.6	75.4	32	6.4	24.6
2 BIALSKOPODLASKI	A	56	9	16.1	9	16.1	100.0	0	0.0	0.0
	B	55	12	21.8	12	21.8	100.0	0	0.0	0.0
3 BIAŁOSTOCKIE	A	132	29	22.0	21	15.9	72.4	8	6.1	27.6
	B	130	30	23.1	22	16.9	73.3	8	6.2	26.7
4 BIELSKIE	A	146	38	26.0	17	11.6	44.7	21	14.4	55.3
	B	144	42	29.2	20	13.9	47.6	22	15.3	52.4
5 BYDGOSKIE	A	288	62	21.5	42	14.6	67.7	20	6.9	32.3
	B	269	67	24.9	47	17.5	70.1	20	7.4	29.9
6 CHEŁMSKIE	A	40	13	32.5	10	25.0	76.9	3	7.5	23.1
	B	35	13	37.1	10	28.6	76.9	3	8.6	23.1
7 CIECHANOWSKIE	A	80	22	27.5	22	27.5	100.0	0	0.0	0.0
	B	74	23	31.1	23	31.1	100.0	0	0.0	0.0
8 CZĘSTOCHOWSKIE	A	123	33	26.8	26	21.1	78.8	7	5.7	21.2
	B	124	36	29.0	29	23.4	80.6	7	5.6	19.4
9 ELBLĄSKIE	A	208	16	7.7	13	6.3	81.3	3	1.4	18.8
	B	215	22	10.2	19	8.8	86.4	3	1.4	13.6
10 GDAŃSKIE	A	307	66	21.5	40	13.0	60.6	26	8.5	39.4
	B	276	71	25.7	45	16.3	63.4	26	9.4	36.6
11 GORZOWSKIE	A	150	44	29.3	42	28.0	95.5	2	1.3	4.5
	B	135	49	36.3	47	34.8	95.9	2	1.5	4.1
12 JELENIOGÓRSKIE	A	154	23	14.9	14	9.1	60.9	9	5.8	39.1
	B	151	27	17.9	16	10.6	59.3	11	7.3	40.7
13 KALISKIE	A	100	21	21.0	11	11.0	52.4	10	10.0	47.6
	B	99	22	22.2	12	12.1	54.5	10	10.1	45.5
14 KATOWICKIE	A	747	143	19.1	84	11.2	58.7	59	7.9	41.3
	B	725	157	21.7	98	13.5	62.4	59	8.1	37.6
15 KIELECKIE	A	215	43	20.0	34	15.8	79.1	9	4.2	20.9
	B	208	45	21.6	35	16.8	77.8	10	4.8	22.2
16 KONIŃSKIE	A	54	12	22.2	6	11.1	50.0	6	11.1	50.0
	B	50	12	24.0	6	12.0	50.0	6	12.0	50.0
17 KOSZALIŃSKIE	A	221	41	18.6	39	17.6	95.1	2	0.9	4.9
	B	201	42	20.9	40	19.9	95.2	2	1.0	4.8
18 KRAKOWSKIE	A	232	52	22.4	33	14.2	63.5	19	8.2	36.5
	B	218	61	28.0	42	19.3	68.9	19	8.7	31.1
19 KROŚNIENIENSKIE	A	92	23	25.0	19	20.7	82.6	4	4.3	17.4
	B	87	23	26.4	19	21.8	82.6	4	4.6	17.4

PRZEKSZTAŁCENIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH
WEDŁUG WOJEWÓDZTWA I METOD PRYWATYZACJI

\ STR.2

WOJEWÓDZTWA A - STAN NA DZIEŃ 30.06.92R. B - STAN NA DZIEŃ 30.09.92R.	P.P.	OGÓ- ŁEM	PRZEDSIĘBIORSTWA OBJĘTE PRZEKSZTAŁCENIAMI								
			OGÓŁEM		PRZEZ LIKWIDACJĘ			W SPÓŁKI			
			1	2	1	2	3	1	2	3	
20	LEGNICKIE	A	120	17	14.2	15	12.5	88.2	2	1.7	11.8
		B	121	18	14.9	15	12.5	83.3	3	2.5	16.7
21	LESZCZYŃSKIE	A	77	18	23.4	15	19.5	83.3	3	3.9	16.7
		B	67	20	29.9	17	22.1	85.0	3	4.5	15.0
22	LUBELSKIE	A	183	40	21.9	33	18.0	82.5	7	3.8	17.5
		B	178	48	27.0	41	22.4	85.4	7	3.9	14.6
23	ŁOMŻYŃSKIE	A	47	8	17.0	8	17.0	100.0	0	0.0	0.0
		B	43	9	20.9	9	19.1	100.0	0	0.0	0.0
24	ŁÓDZKIE	A	289	87	30.1	65	22.5	74.7	22	7.6	25.3
		B	289	94	32.5	71	24.6	75.5	23	8.0	24.5
25	NOWOSĄDECKIE	A	59	15	25.4	11	18.6	73.3	4	6.8	26.7
		B	57	17	29.8	13	22.8	76.5	4	7.0	23.5
26	OLSZTYŃSKIE	A	297	67	22.6	58	19.5	86.6	9	3.0	13.4
		B	287	70	24.4	61	21.3	87.1	9	3.1	12.9
27	OPOLSKIE	A	303	51	16.8	27	8.9	52.9	24	7.9	47.1
		B	289	56	19.4	31	10.7	55.4	25	8.7	44.6
28	OSTROŁECKIE	A	52	9	17.3	8	15.4	88.9	1	1.9	11.1
		B	47	10	21.3	9	19.1	90.0	1	2.1	10.0
29	PILSKIE	A	160	20	12.5	16	10.0	80.0	4	2.5	20.0
		B	148	27	18.2	23	14.4	85.2	4	2.7	14.8
30	PIOTRKOWSKIE	A	99	19	19.2	10	10.1	52.6	9	9.1	47.4
		B	94	23	24.5	13	13.1	56.5	10	10.6	43.5
31	PŁOCKIE	A	98	23	23.5	18	18.4	78.3	5	5.1	21.7
		B	92	23	25.0	18	18.4	78.3	5	5.4	21.7
32	POZŃAŃSKIE	A	316	62	19.6	45	14.2	72.6	17	5.4	27.4
		B	288	65	22.6	48	15.2	73.8	17	5.9	26.2
33	PRZEMYSKIE	A	76	23	30.3	19	25.0	82.6	4	5.3	17.4
		B	74	23	31.1	19	25.0	82.6	4	5.4	17.4
34	RADOMSKIE	A	110	19	17.3	13	11.8	68.4	6	5.5	31.6
		B	110	20	18.2	14	12.7	70.0	6	5.5	30.0
35	RZESZOWSKIE	A	124	19	15.3	14	11.3	73.7	5	4.0	26.3
		B	119	20	16.8	15	12.1	75.0	5	4.2	25.0
36	SIEDLECKIE	A	81	19	23.5	17	21.0	89.5	2	2.5	10.5
		B	76	21	27.6	19	23.5	90.5	2	2.6	9.5
37	SIERADZKIE	A	73	5	6.8	2	2.7	40.0	3	4.1	60.0
		B	70	9	12.9	6	8.2	66.7	3	4.3	33.3
38	SKIERNIEWICKIE	A	56	12	21.4	10	17.9	83.3	2	3.6	16.7
		B	55	17	30.9	15	26.8	88.2	2	3.6	11.8
39	SŁUPSKIE	A	156	27	17.3	25	16.0	92.6	2	1.3	7.4
		B	131	32	24.4	29	18.6	90.6	3	2.3	9.4

PRZEKSZTAŁCENIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH
WEDŁUG WOJEWÓDZTW I METOD PRYWATYZACJI

\ STR.3

WOJEWÓDZTWA A - STAN NA DZIEŃ 30.06.92R. B - STAN NA DZIEŃ 30.09.92R.	P.P. OGO- ŁEM	PRZEDSIĘBIORSTWA OBJĘTE PRZEKSZTAŁCENIAMI								
		OGÓŁEM		PRZEZ LIKWIDACJĘ			W SPÓŁKI			
		1	2	1	2	3	1	2	3	
40 SUWAŁSKIE	A	171	31	18.1	29	17.0	93.5	2	1.2	6.5
	B	162	33	20.4	31	18.1	93.9	2	1.2	6.1
41 SZCZECIŃSKIE	A	286	53	18.5	39	13.6	73.6	14	4.9	26.4
	B	244	56	23.0	41	14.3	73.2	15	6.1	26.8
42 TARNOBRZESKIE	A	64	17	26.6	10	15.6	58.8	7	10.9	41.2
	B	64	18	28.1	11	17.2	61.1	7	10.9	38.9
43 TARNOWSKIE	A	79	16	20.3	9	11.4	56.3	7	8.9	43.8
	B	75	17	22.7	10	12.7	58.8	7	9.3	41.2
44 TORUŃSKIE	A	129	35	27.1	27	20.9	77.1	8	6.2	22.9
	B	121	35	28.9	27	20.9	77.1	8	6.6	22.9
45 WAŁBRZYSKIE	A	164	48	29.3	34	20.7	70.8	14	8.5	29.2
	B	164	48	29.3	34	20.7	70.8	14	8.5	29.2
46 WŁOCŁAWSKIE	A	76	15	19.7	13	17.1	86.7	2	2.6	13.3
	B	76	15	19.7	13	17.1	86.7	2	2.6	13.3
47 WROCŁAWSKIE	A	305	75	24.6	52	17.0	69.3	23	7.5	30.7
	B	295	79	26.8	56	18.4	70.9	23	7.8	29.1
48 ZAMOJSKIE	A	73	9	12.3	4	5.5	44.4	5	6.8	55.6
	B	71	11	15.5	6	8.2	54.5	5	7.0	45.5
49 ZIELONOGÓRSKIE	A	173	54	31.2	42	24.3	77.8	12	6.9	22.2
	B	170	57	33.5	45	26.0	78.9	12	7.1	21.1

1 - LICZBY BEZWZGLĘDNE

2 - W % DO OGÓŁU P.P.

3 - W % DO OGÓŁU PRZEDSIĘBIORSTW OBJĘTYCH PRZEKSZTAŁCENIAMI

Źródło: "Dynamika Prywatyzacji" nr 13, Ministerstwo Przekształceń Własnościowych,
Departament Analiz Prywatyzacyjnych, Warszawa – październik 1992 r.