

## Ekspertyza nr 74

**Dr Barbara Petz**  
**Wydział Nauk Ekonomicznych UW**

## Prywatyzacja w projekcie ustawy budżetowej 1996

### Dochody z prywatyzacji

W projekcie ustawy budżetowej na 1996 r. *dochody z prywatyzacji*, rozumianej jako sprzedaż, leasing i dzierżawa majątku skarbu państwa **mają wynieść 2 565 mln zł**, z czego 400 mln to dochody z prywatyzacji banków.

Struktura dochodów z prywatyzacji, zaproponowana w przedstawionym obecnie projekcie budżetu różni się od ubiegłorocznej. Obrazuje to poniższe zestawienie.

Dochody	Ustawa 1995 r.		Projekt 1996 r.	
	w tys zł	Udział grupy dochodów w łącznych dochodach z prywatyzacji w %	w tys zł	Udział grupy dochodów w łącznych dochodach z prywatyzacji w %
Łącznie dochody z prywatyzacji	2 330 000	100	2 565 000	100
Opłaty za świadectwa udziałowe NFI	400 000			
Prywatyzacja kapitałowa	1510 000	64,8	1 800 000	70,2
Prywatyzacja banków	450 000	19,3	400 000	15,6
Prywatyzacja likwidacyjna	370 000	15,8	365 000	14,1
w tym MPiH	110 000		82 225	
MGPiB	42 000		42 000	
MRiGŻ	29		20	
MTiGM	4 715		5 355	
MŁ	2 210		1 887	
MWGzZ	53 000		50 784	
MOSZNiL	800		1 137	
MEN	720		813	
MKiS	2 833		2 857	
MZiOS	1527		2 000	
UKFiT	405		350	
PAAAt.	160		437	
PKNor.	317		317	
Budżety wojewod.	137 541		174 818	

Jak widać z zestawienia, łączne dochody z prywatyzacji w 1996 r., bez uwzględnienia planowanych na 1995 r. (i niezrealizowanych) dochodów z dystrybucji świadectw udziałowych mają wzrosnąć (nominalnie) do wysokości **110%** dochodów planowanych na 1995r. natomiast dochody z prywatyzacji kapitałowej do **119%** planowanych odpowiednich dochodów w 1995 r.

Ocena tych zapowiedzi jest bardzo trudna, a przedstawiony materiał nie wystarczy, by jej dokonać. Wysokość przyjętych w ustawie budżetowej na 1995 r. dochodów z prywatyzacji budziła w trakcie dyskusji okołobudżetowych liczne wątpliwości. **Przypomnijmy, że miały one stanowić aż 189% przewidywanych dochodów 1994 r!** Miały ponadto wynieść 2,8% dochodów budżetowych ogółem, a licząc łącznie dochody z prywatyzacji i z opłat za świadectwa aż 3,3%. Założenia te były więc bardzo optymistyczne, ale - wyniki 1994 r. dawały podstawy do takiego optymizmu. Wprawdzie w pierwszych trzech kwartałach 1994 r. - a taką wiedzę mieli twórcy ustawy -sprywatyzowano kapitałowo tylko 22 spółki, podczas gdy w analogicznym okresie 1993r. -33, to jednak wpływy z tej sprzedaży wyniosły w 1994r. 6 700 mln zł, podczas gdy w 1993 r. - 3 700 mln. **Prywatyzowano więc wolniej, ale korzystniej.**

**Według tegorocznych założeń dochody z prywatyzacji mają stanowić 2,5% łącznych wpływów budżetowych.** Prywatyzacja ma dać dochody stanowiące 108,2% przewidywanych dochodów budżetowych w 1994 r. **Przyrost będzie więc wprawdzie nieco mniejszy niż w innych grupach dochodów** budżetowych, ale wynika to przede wszystkim z przyjęcia skokowego wzrostu dochodów z prywatyzacji w 1995 r. Wzrost obliczany jest więc w stosunku do bardzo "wyśrubowanego" poziomu. Tegoroczne założenia należy więc uznać za bardzo optymistyczne, a trudno znaleźć wystarczające podstawy do takiego optymizmu.

W uzasadnieniu do obecnie przedstawionej ustawy budżetowej, przewiduje się że dochody z prywatyzacji, przyjęte w ustawie na 1995 r. zostaną w swej podstawowej części zrealizowane. **Całkowicie zrealizowane** zostaną dochody z prywatyzacji likwidacyjnej, dzierżawy i leasingu, a także z prywatyzacji banków, a **dochody z prywatyzacji kapitałowej** wyniosą 1 550 000 tys zł, **przekroczą więc kwotę planowaną** o ponad 2%. Nie wpłyną natomiast jakiegokolwiek dochody ze sprzedaży świadectw udziałowych, których dystrybucja rozpocznie się dopiero 22 listopada tego roku; będzie zresztą odbywać się po cenie daleko niższej niż pierwotnie zakładano.

Tymczasem po 9 miesiącach sprywatyzowano kapitałowo 13 z zapowiedzianych 50 spółek, a przypomnijmy tu, że w trakcie dyskusji nad budżetem zapowiadano iż 8 - 12 z nich będzie umieszczone na giełdzie, wymieniano tu m. in. Stomil Olsztyn, Cementownię Górażdzie, Browary Wielkopolskie, Pollenę Urodę, Zakłady Metali Lekkich Kęty, D.T. Centrum, Hutę Aluminium w Koninie, Hutę Metali Nieżelaznych w Oławie, być może też Cementownię Ożarów (z wypowiedzi min. W. Kaczmarka).

W świetle tych zapowiedzi przebieg prywatyzacji w pierwszych trzech kwartałach nie napawa więc optymizmem, a proporcje zapowiadanej i zrealizowa-

nej kwoty kształtują się jeszcze bardziej niepokojąco.

Do końca III kwartału wpływy z prywatyzacji kapitałowej wynosiły ok. 622 000 tys zł, a więc zrealizowano zaledwie 41% założonej kwoty. Wpływy z pozostałych tytułów wydają się niezagrożone, ale to dochody z prywatyzacji kapitałowej zadecydują o wykonaniu założeń budżetowych.

Zapowiedzi MPW mówią o przewidywanej kulminacji wpływów z prywatyzacji kapitałowej w grudniu 1996r., kiedy to wpłynąć ma 760 mln zł, skala tej kulminacji jest jednak zaskakująca. Z drugiej strony - jeśli kulminacja taka nastąpi, jej konsekwencją może być zahamowanie wpływów w początkach następnego roku.

Warunkiem realizacji zapowiadanych w 1995r. dochodów z prywatyzacji kapitałowej miało być zrealizowanie prywatyzacji w branży tytoniowej. Już dziś jest oczywiste, że nadzieje na osiągnięcie spodziewanych z tego tytułu wpływów nie będą zrealizowane. Pierwszy z pięciu zakładów tytoniowych ma być sprzedany być może w listopadzie, drugi -do końca roku, dalsze plany są jednak dość mgliste. Mówiono wprawdzie o możliwości uzyskania z tego tytułu wpływów w wysokości 800 - 1 000 mln zł, ale pojawiają się wypowiedzi, że rzeczywiste wpływy mogą osiągnąć połowę tej kwoty.

O ile więc ambitne plany dochodów z prywatyzacji w ustawie budżetowej na 1995 r. miały pewne podstawy - to z pewnością tegoroczne doświadczenia każą wątpić w realność prezentowanych zapowiedzi.

Skądinąd można zresztą zrozumieć "mobilizację" planów co do prywatyzacji kapitałowej. Zapowiedź przeniesienia wpływów z dystrybucji świadectw udziałowych na 1997 r. musiała w konsekwencji przynieść istotną wyrwę w planowanych dochodach. Wpływy z prywatyzacji likwidacyjnej są w dużej mierze związane z rozmiarami i warunkami trwających umów, niejasność co do losów ustawy o komercjalizacji nie pozwala jasno ocenić przyszłego tempa rozwoju tej "ścieżki". Większe pole manewru zdaje się dawać przede wszystkim prywatyzacja kapitałowa. Ewentualna mobilizacja dochodów mogła dotyczyć przede wszystkim tego obszaru. Zapowiedzi co do ilości sprywatyzowanych kapitałowo spółek są jednak nieco ostrożniejsze niż w ubiegłym roku: mówi się więc o 90 spółkach (z szacunku dochodów wynika że średnio będą to raczej mniejsze transakcje niż planowane na 1995 r., w 4 ofertach publicznych. Prywatyzacja kapitałowa ma być realizowana w przemyśle tytoniowym, chemicznym, farmaceutycznym, spożywczym, maszynowym, materiałów budowlanych, handlu.

Odłożenie dochodów z dystrybucji świadectw na 1997 r. nie wydaje się zresztą przekonujące, choć wynika z warunków określonych w rozporządzeniu o warunkach dystrybucji. Dystrybucja świadectw ma się zakończyć, jak czytamy w "Kierunkach" prywatyzacji", do 29 XI 1996 r. Przewidziane w rozporządzeniu działania kończące dystrybucję mają wprawdzie trwać jeszcze do 6 miesięcy, ale przesunięcie zaliczania całości uzyskanych wpływów na 1997 r. nie jest dostatecznie uzasadnione.

Wszystkie powyższe uwagi prowadzą więc do wniosku, iż choć bardzo

umiarkowane jest zapowiedziane na 1996 r. tempo wzrostu wpływów z prywatyzacji (108,2% przewidywanego wykonania w 1994 r., wobec 189,4% w roku ubiegłym) to zapowiadana wielkość dochodów z prywatyzacji kapitałowej należy uznać za bardzo wysoką, a w świetle obserwacji prywatyzacji w 1995 r. - **za bardzo trudną do osiągnięcia.**

### **Koszty prywatyzacji**

**W projekcie budżetu wyraźnie rysuje się tendencja do obniżania kosztów prywatyzacji.**

Na koszty prywatyzacji składają się kwoty:

W Ministerstwie Finansów - 20 000 zł, wobec planowanego wykonania w 1995 r. 19 000 zł. Jak wynika z "Uzasadnienia", przewiduje się, że wydatki zostaną zrealizowane w przewidywanej kwocie, a tempo wzrostu (105,3% wydatków z 1995 r.) jest mniejsze niż w ubiegłym roku (odpowiednio 118,7%). Zakłada się, jak w poprzednim roku, prywatyzację 2 banków.

W Ministerstwie Przekształceń Własnościowych koszty prywatyzacji mają wynieść 73 000 tys. zł, wobec przewidywanego wykonania w 1995 r. 128 587 tys. zł. Jak wynika z tych wielkości realizacja przekroczy więc poziom kosztów zapowiadanych w ubiegłorocznym "uzasadnieniu" (ponad 150% zapowiadanej w 1995r kwoty), przewiduje się jednak wyraźny spadek kosztów w przyszłym roku. Poszczególne składowe kosztów wymienione są tylko ogólnie, nie wiemy jakie są proporcje wydatków, nie wiemy jakim zmianom uległy te proporcje. Koszty prywatyzacji kapitałowej stanowią w projekcie 71,9% łącznych wydatków MPW, przy 79,3% w ubiegłym roku.

Koszty prywatyzacji ponoszą też Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, (50 000 tys., spadek o połowę w stosunku do przewidywanego wykonania) i budżety wojewodów (5 273 tys. zł, wobec przewidywanego wykonania 20 221 tys. zł). Środki te, jak poprzednio, przeznaczone są na wyceny przedsiębiorstw, ekspertyzy, promocje prywatyzacji i zakup pomocy związanych z działalnością edukacyjną w tym zakresie. W ubiegłym roku planowano przeznaczenie na prywatyzację w budżetach wojewodów 6 930 tys. zł. Jak widać kwota ta, zresztą niska na tle pozostałych planowanych kosztów prywatyzacyjnych w 1995 r. zostanie prawdopodobnie znacznie przekroczona. Kwota na prywatyzację w budżecie wojewodów była jedyną częścią kosztów prywatyzacji, której wielkość utrzymano w 1995 r. na poziomie 1994 r. Jeśli więc przekroczenie jej wynika z niedoszacowania kosztów w tej dziedzinie w ubiegłym roku, to planowanie kosztów prywatyzacji w przedstawionym budżecie na poziomie nominalnie niższym niż zakładany w 1995 r. może także być nierealistycznie niskie.

### **Kierunki prywatyzacji w 1996 r.**

Dotychczasowy przebieg procesów prywatyzacji przyniósł znaczny bagaż

doświadczeń, dobrych i złych. Obserwacja tych doświadczeń, a także towarzyszących przekształceniom własnościowym konfliktów i sporów przyniosła oczekiwanie kompleksowej nowelizacji uregulowań prawnych dotyczących prywatyzacji.

Pracom nad nowelizacją uregulowań dotyczących prywatyzacji towarzyszyło przekonanie, że nie ma już możliwości prostej kontynuacji realizowanych działań, a przyspieszenie prywatyzacji wymaga poważnej zmiany dotychczasowego podejścia i sposobu myślenia.

W dyskusji nad nową ustawą prezentowano różne możliwe kierunki zmian. Z jednej strony - oczekiwano, że nowe uregulowania prawne powinny przyspieszyć proces przekształceń, ale także umożliwić przyjęcie takich rozwiązań merytorycznych i procedur, które pomogłyby w uzyskaniu (czy może odzyskaniu) społecznej akceptacji dla przekształceń. Nowe uregulowania powinny, jak mówiono, nie tylko przyspieszyć proces przekształceń, ale i stworzyć podstawy racjonalnego zarządzania majątkiem państwowym, przyspieszyć konsolidację gospodarki, przebudować funkcje administracji gospodarczej.

Z drugiej strony - pojawiały się także głosy, że tworzenie "od podstaw" nowego programu bez starannej analizy dotychczasowych działań i ich skutków, bez "bilansu" zasobów sprywatyzowanych i pozostających we władaniu skarbu państwa, bez analizy skutków dotychczas stosowanych w prywatyzacji procedur jest nietrafne. Wprowadzenie nowych uregulowań powinno być poprzedzone analizą następstw i możliwości usprawnień dotychczas stosowanych metod komercjalizacji, prywatyzacji bezpośredniej, kontraktu menadżerskiego, bankowego postępowania układowego i ugodowego, sądowego postępowania upadłościowego.

W ostatnim roku stworzono podstawy poważnych zmian w realizacji procesu przekształceń. Tworzą je przyjęta przez Sejm i czekająca na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, początek realizacji programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, kontynuacja prac nad ustawą o reprivatyzacji.

Trzeba tu przypomnieć w największym skrócie podstawowe zmiany, wprowadzone w ustawie.

1. Zachowany został dotychczasowy podział na "ścieżki" prywatyzacji. Zachowano podstawowe techniki. Ustalono jednak warunki, jakie powinna spełniać oferta zbycia akcji, zaproszenie do rokowań, określono też m.in. sposób formułowania dodatkowych zobowiązań nabywcy.
2. Wprowadzono możliwość sprzedaży przedsiębiorstwa na raty, uregulowano też warunki tej sprzedaży. Możliwości takiej dotychczas nie było, choć projekt nie jest nowy.
3. Zmieniono poważnie uprawnienia pracownicze, zmieniono podstawę ich obliczania. Rozszerzono uprawnienia na pracowników przedsiębiorstw przekształcanych drogą prywatyzacji bezpośredniej. Wprowadzono także ograniczenia w obrocie akcjami pracowniczymi.
4. Poważnie rozszerzono uprawnienia pracownicze co do zarządzania i nadzoru w zarządzaniu prywatyzowanym przedsiębiorstwem.

5. Wprowadzono nowe formy prywatyzacji: nową formę spółki z przejściowym udziałem skarbu państwa, komercjalizację z konwersją wierzytelności, zmieniono też zapisy normujące zasady prywatyzacji bezpośredniej.
6. Wskazano te dziedziny gospodarki, których prywatyzacja wymaga zgody Sejmu. Przyjęto też możliwość komercjalizacji "w innym celu" niż prywatyzacja.

Zakończenie prac nad nowymi, kompleksowymi uregulowaniami nie dają jednak jeszcze podstaw do podjęcia zasadniczych zmian realizowanego procesu. Pozostają ciągle -poza NFI - "kierunkowymi ideami", oczekującymi na realizację. Jest paradoksem, że zapowiedziane i znane, ale nie wdrożone - mogą stać się istotnym hamulcem realizowanego procesu.

To ograniczenie widoczne jest w prezentowanym dokumencie. W chwili jego opracowania brak było informacji o ostatecznych losach uchwalonej kompleksowej ustawy o komercjalizacji, choć autorzy częściowo uwzględniają możliwość jej wejścia w życie (wskazmy tu np. sprzedaż ratalną). Realizacja ustawy może jednak w istotny sposób zmienić zachowania podmiotów biorących udział w prywatyzacji, a przede wszystkim zmienić preferencje i zachowania uczestników tego procesu, wpłynie więc na realizację zapowiedzianych zamierzeń. Być może ta właśnie sytuacja sprawiła, że "Kierunki" są dokumentem dość ogólnym i mglistym.

Konstrukcja dokumentu wskazuje, że podstawą jego opracowania było dokonane w MPW oszacowanie zasobów majątku państwowego, pozostającego do sprywatyzowania. Zamieszczenie tego szacunku w "Kierunkach prywatyzacji" zdaje się sugerować, że zawierają one kompleksowy program rozdysponowania oszacowanego majątku, ale można sądzić, że stał się on raczej podstawą rozważań nad wyborem różnych możliwych kierunków działania.

Według szacunków MPW do sprywatyzowania pozostaje majątek wartości 75 mld zł, a ponad 70% tego majątku znajduje się w 176 największych przedsiębiorstwach. Zewidencjonowano też skale możliwych do uwzględnienia potrzeb:

- na rekompensaty z tytułu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przy założeniu waloryzowania o wskaźnik inflacji - 6,5 mld zł.  
Mowa tu o 4 orzeczeniach: rekompensatach za zaniechanie waloryzacji w 2 półroczu 1991 r. (2 340 mln), za zaniechanie waloryzacji wynagrodzeń w sferze budżetowej w I półroczu 1992 r. (900 - 1 480 mln zł), za zniesienie dodatków branżowych do rent i emerytur (ok. 2500 mln), za przesunięcie terminu waloryzacji rent rolników indywidualnych (ok. 80 mln),
- jeśli Sejm przyjmie rządowy projekt reprivatyzacji, koszty tego programu pochłoną 6,6 mld zł,
- wartość majątku niezbędnego do utworzenia funduszy emerytalnych z

wkładem kapitałowym państwa szacuje MPW na 25 mld zł,

- ewentualna konwersja zadłużenia zagranicznego pochłonie ok. 6 mld zł,
- ustawowo zagwarantowane akcje pracownicze (według nowej ustawy do 15% w każdej prywatyzowanej spółce) mogą kosztować ok. 10 mld zł.

Jeśli dodamy do tego wartość majątku przewidzianego do prywatyzacji kapitałowej, a i tę część, którą obejmie prywatyzacja bezpośrednia i uwzględnimy zamiar pozostawienia pewnej części majątku w rękach państwa, staje się oczywiste że **pozostający do dyspozycji majątek nie zaspokoi wszystkich zgłaszanych i słuszych potrzeb.**

Jak czytamy więc w "Kierunkach", rząd w 1996r. będzie prowadził prace nad określeniem zasad wykorzystania tego majątku na różne cele, których realizacja stanowi zarazem poważne programy.

Lista programów wskazuje na odmienne, bardziej niż dotąd wszechstronne podejście do procesu przekształceń, lista ta jest jednak tak szeroka i nie zhierarchizowana, że sprawia wrażenie "natłoku słuszych celów", sporządzonych bez oglądania się na możliwości ich realizacji.

Posiadane zasoby posłużą więc do dokapitalizowania sfery ubezpieczeń społecznych i zaspokojenia potrzeb reprivatyzacyjnych, zasilą dochody budżetowe i umożliwią spłatę zadłużenia krajowego i zagranicznego, zaspokoją roszczenia wynikające z orzeczeń Trybunału i umożliwią kontynuację prywatyzacji bezpośredniej, itd, itd.

Wydaje się oczywiste, że równoległa realizacja wszystkich tych celów przy istniejących zasobach nie będzie możliwa, a prawdopodobne jest dodanie innych jeszcze, występujących w licznych wypowiedziach o prywatyzacji, jak np. powszechnego uwłaszczenia.

Jak się wydaje, autorzy "Kierunków" sformułowane cele przede wszystkim **przedstawiają**, nie szeregują ich ważności, nie ma tu terminów, nie przyjęto żadnej kolejności działań; zamierzenia pozostają raczej niekonkretne. Skala potrzeb powinna zapewne wymusić radykalne przyspieszenie realizacji prywatyzacji. Tymczasem "Kierunki" w rzeczywistości przyspieszenia takiego - nie tylko ilościowego, ale przede wszystkim jakościowego - nie zapowiadają. Brak jest nowego podejścia, nie widać realnych terminów wdrażania nowych programów.

Zapowiedziano natomiast opracowanie i przedłożenie konkretnych przedsięwzięć legislacyjnych. Nie znajdujemy tu jednak żadnych nowych zapowiedzi: wszystkie zamierzenia wymieniano już w poprzednich latach, a zapowiedź części rekompensat wynikających z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zdawała się już nawet bliska realizacji. Część z tych zapowiedzianych rozwiązań będzie zapewne przedstawiona na przełomie 1995 r i 1996 r., jest to więc praktycznie zapowiedź prac wykonanych.

Także zapowiedzi realizacji dotychczas stosowanych programów nie zapo-

wiadają radykalnych zmian programów prywatyzacyjnych, są bardzo ogólne i nie przynoszą w zasadzie nowych rozwiązań.

W prywatyzacji kapitałowej zapowiada się prywatyzację 90 spółek. Biorąc pod uwagę ilość i wartość zapowiadanych w ubiegłym roku transakcji można sądzić, że przewiduje się raczej sprzedaż mniejszych przedsiębiorstw. Nadzieje na realizację tych planów MPW zdaje się wiązać z wprowadzeniem jedyne nowego rozwiązania: przetargów. Rozwiązanie to jednak niesie za sobą pewne zagrożenie: zasadą przetargu jest wybór najkorzystniejszej spośród zgłoszonych ofert i zdaje się oczywiste, że kryterium wyboru będzie tu cena. Nie daje to możliwości negocjacji dotychczas podejmowanych, a więc negocjacji o tzw. pakiet socjalny. Takie założenie pozostawałoby w sprzeczności z zapowiedzią iż podstawowymi kryteriami w prywatyzacji kapitałowej jest m. in. realizacja pakietów środowiskowego i socjalnego.

W części poświęconej prywatyzacji kapitałowej nie ma wzmianki o realizacji ofert publicznych, z innych wypowiedzi wiadomo jednak, że są one przewidywane w ograniczonej skali. Prowadzone będą natomiast działania mające na celu wprowadzenie na giełdę akcji NFI; ograniczoność rynku nakazuje tu zapewne ostrożność.

W pierwotnej, prezentowanej we wrześniu br. wersji "Kierunków" znalazła się zapowiedź rozszerzania programu NFI poprzez wnoszenie do NFI pakietów akcji kolejnych spółek. W prezentowanej obecnie wersji tej zapowiedzi nie znajdujemy.

Wśród zapowiadanych rozległych zamierzeń znalazła się zapowiedź kontynuacji prac nad wdrażaniem programu Stabilizacja - Restrukturyzacja - Prywatyzacja. Zapowiedzi te są zbliżone do ubiegłorocznych i wskazują, że programu dotychczas nie podjęto. Zapowiedź tegoroczna zawiera wzmiankę o możliwości rozszerzenia programu, ale przy wstępnym stadium prac nad jego wdrożeniem wydaje się to mało prawdopodobne.

Elementy nowego podejścia znajdujemy w zapowiedzi realizacji prywatyzacji bezpośredniej: zapowiedziano wzrost oczekiwanej, choć niewątpliwie ryzykownej sprzedaży ratalnej inwestorom krajowym.

Przedstawiony program jest więc "wewnętrznie rozdarty". W części **dotyczącej** bilansu potrzeb i możliwości przynosi ważne informacje. Nie dokonano **jednak** wyboru, nie proponowano kryteriów selekcji. Co więcej, ogólnikowość stwierdzeń dotyczących poszczególnych kierunków wskazuje, że być może autorzy nie chcą takich wyborów dokonywać.

Program w części "wykonawczej" jest raczej kontynuacją. Skala zdefiniowanych potrzeb prostej kontynuacji nie uzasadnia.