

Prof. dr hab. Kazimierz Strzyczkowski

Ekspertyza nr 110

OCENA KIERUNKÓW I SKUTKÓW PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Podstawą oceny kierunków i skutków prywatyzacji jest załącznik nr 12 do Ustawy budżetowej na rok 1997 a także uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 1997, obejmujące punkt 8.3. dochody z prywatyzacji.

Zawarte w niniejszym opracowaniu opinie i oceny mają z założenia charakter ogólny i dotyczą przyjętych w projekcie ustawy budżetowej rozwiązań kierunkowych. Opracowanie niniejsze nie podejmuje zagadnień szczegółowych na co nie pozwala ogólny charakter przedstawionych do oceny dokumentów.

1. Przyjęte w projekcie ustawy budżetowej kierunki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w zasadniczej części stanowią kontynuację dotychczasowych programów prywatyzacyjnych. Programy kontynuowane obejmują: prywatyzację kapitałową, prywatyzację bezpośrednią, narodowe fundusze inwestycyjne, zamiana wierzytelności na akcje/udziały w spółkach, program stabilizacja-restrukturyzacja, prywatyzacja, prywatyzacja mienia rolnego Skarbu Państwa. Natomiast programem przewidywanym do realizacji są programy: reprivatyzacji, rekompensat dla emerytów i sfery budżetowej oraz funduszy emerytalnych.

Należy przy tym podkreślić, że o ile programy kontynuowane dotyczą zagadnień związanych z prywatyzacją w sensie ścisłym o tyle programy kontynuowane obejmują skutki, głównie finansowe, prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Jest to niewątpliwie nowy element w procesie prywatyzacji. Należy w związku z tym zwrócić uwagę na to, że realizacja tych, nowych programów uwarunkowana jest podjęciem szeregu działań, co może przeszkodzić bądź utrudnić ich realizację w 1997 r. W szczególności chodzi tu o konieczność podjęcia wielu inicjatyw ustawodawczych i aktów prawnych wykonawczych, które warunkują przystąpienie do realizacji programów oraz konieczność podjęcia rozległego zakresu działań realizujących programy.

Co się tyczy kontynuowanych programów prywatyzacyjnych to nowym elementem jest ich realizacja w 1997 r. w oparciu o regulację prawną ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U.: nr 118 poz. 561 z 1996 r.). W szczególności zaś należy wskazać i pozytywnie ocenić określenie (zał. s. 12 i 12/5) kryteriów wyboru inwestora w procesie prywatyzacji kapitałowej, które zgodnie z dyspozycją art. 33 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - objęte będzie regulacją rozporządzenia RM. Zmiana ta pozostaje w ścisłym związku z ustawą budżetową z uwagi na to, że wprowadza w szerokim zakresie pozafinansowe czynniki, które należy uwzględnić w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, co może mieć wpływ na wysokość wpływów do budżetu. Wprowadzenie wielu kryteriów wyznaczających standardy legalności decyzji wyboru inwestora komplikuje proces prognozowania wpływów do budżetu z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Niewystarczające w tym zakresie wydają się być szacunki dochodów do budżetu w oparciu o wartość księgową prywatyzowanych przed-

siębiorstw państwowych. Przyjęte rozwiązania co do kryteriów wyboru inwestorów nakazuje eliminować (inaczej jest w projekcie budżetu) metodę przetargu ustnego i zdecydowanie preferować metodę przetargu pisemnego, mającego zastosowanie w sytuacjach gdy poza ceną istotne znaczenie mają także inne zobowiązania oferowane przez inwestora.

2. Kierunki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w roku 1997 uwzględniają w dostatecznym zakresie aspekty społeczne, polityczne, ekonomiczne i finansowe prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Takie podejście zasługuje na pozytywną ocenę. Wynika z tego ważna konsekwencja, a mianowicie określone zostały cele procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, wyznaczające kryteria oceny prawidłowości realizacji tego procesu. W świetle przyjętych założeń programowych, celem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie jest maksymalizacja wpływów do budżetu państwa. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych stanowi instrument rozwiązywania przez państwo wielu problemów społecznych, gospodarczych i politycznych. Założenie to znalazło wyraz w powołaniu do życia nowych programów prywatyzacyjnych jak również w ochronie w procesie prywatyzacji interesów załóg pracowniczych, określonych grup producentów, ochrony środowiska naturalnego, w protegowaniu proeksportowego kierunku rozwoju gospodarki, w uwzględnieniu zobowiązań RP wobec UE i OECD. Na podkreślenie zasługuje także stworzenie preferencji dla krajowych inwestorów po spełnieniu określonych warunków, których skuteczność może jednakże osłabiać równoległa deklaracja Rządu zwiększenia atrakcyjności dla inwestorów zagranicznych, jednakże bez podania metod i sposobów osiągnięcia tego zamierzenia.

3. Zasadniczo przedstawiony projekt programu prywatyzacji uwzględnia nowe podstawy prawne prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Co więcej, programy przygotowywane do realizacji mają być zrealizowane w oparciu o przyszłą regulację prawną. Wydanie ustaw zakłada realizacja programów: reprivatyzacji, rekompensat dla emerytów i sfery budżetowej i funduszy emerytalnych.

Programy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych natomiast nawiązują wyraźnie do rozwiązań ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która zastąpiła ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie stanowi wyłącznej, ustawowej podstawy prawnej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W dalszym ciągu zachowały moc obowiązującą przepisy prawne m.in. ustaw o przedsiębiorstwach państwowych z 25.09.1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego z 25.09.1981 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw z 3.02.1993 r. Należy jednak podkreślić, iż program prywatyzacji uwzględnia w przeważającej mierze prawie wyłącznie nową regulację prawną. Wątpliwość natomiast może budzić kwalifikacja do kręgu przepisów prywatyzacyjnych art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, regulującego pośrednio proces przekształceń własnościowych jednakże w oparciu o odmienne założenia niż rozwiązanie ustawy "wiodącej". z tego także powodu trudno byłoby zaakceptować bez zastrzeżenia kontynuację tej "ścieżki" przekształceń własnościowych, co przewiduje rządowy program prywatyzacji mimo zapowiedzi rezygnacji z tego trybu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Uchwale Sejmu.

4. Celowość realizacji procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w oparciu o kilka równorzędnych (ustawowych) podstaw prawnych uzasadnia jedynie konieczność zróżnicowania zasad i trybów prywatyzacji wobec wyodrębnionej, na podstawie określonego kryterium, grupy przedsiębiorstw państwowych. Niewskazane jest natomiast rozproszenie podstaw prawnych prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych bez wymienionej wyżej przyczyny.

Taki stan podstaw prawnych, nie uzasadniających ich rozproszenie, utrzymuje się do chwili obecnej. Wynika on z przyjęcia założenia o odrębności określonej kategorii przedsiębiorstw państwowych np. o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwowej, które należy poddać szczegółowym zasadom przekształceń własnościowych. Nie wydaje się to być w każdym przypadku uzasadnione gdyż skala wprowadzonych odrębności zasad i trybów jest niewielka. Można zatem dopuścić realizację wariantu konsolidacji prawa w odniesieniu do funkcji prywatyzacji zarówno w aspekcie ustrojowo-organizacyjnym jak i proceduralnym. Alternatywą dla konsolidacji jest koncepcja ustawy "wiodącej", której celem jest wytyczenie głównych kierunków i zasad prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, które następnie są rozwijane w tzw. ustawach dodatkowych. Wydaje się, że ta właśnie koncepcja jest realniejsza. Można bowiem uznać, iż "wiodącą" ustawą w zakresie przekształceń własnościowych jest ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i która jest rozwinięta w ustawach "dodatkowych" odpowiednio znowelizowanych a także w przyszłych przepisach wykonawczych i aktualnie obowiązujących, które zachowują moc obowiązującą do czasu wydania nowych przepisów prawnych o ile nie są sprzeczne z przepisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

5. Co się tyczy oceny poprawy zarządzania w rezultacie a) prywatyzacji i b) komercjalizacji to należy podkreślić iż są to procesy o odmiennych skutkach. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych wywołuje skutki o charakterze ustrojowym, zmieniając ustrój własnościowy przedsiębiorstw państwowych z wszystkimi tego konsekwencjami. Przede wszystkim przenosi ryzyko działalności gospodarczej na nowego krajowego lub zagranicznego właściciela przedsiębiorstwa, który jest obowiązany podjąć działania w zakresie rozwoju i organizacji przedsiębiorstwa a także zrealizować gwarancje socjalne dla załóg pracowniczych z zakresu ochrony środowiska itp.

Skutku takiego nie wywołuje proces komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, który zmienia jedynie formę prawno-organizacyjną przedsiębiorstwa, które nadal ma państwowy charakter. Zmiana struktury organizacyjnej i sposobu zarządzania skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych nie stwarza jeszcze wystarczających przesłanek dla zwiększenia racjonalności i efektywności ekonomicznej ich działania, a państwo (Skarb Państwa) w dalszym ciągu ponosi ryzyko działalności przedsiębiorstw skomercjalizowanych. Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych nie zmienia struktury własnościowej gospodarki i dlatego nie może stanowić kresu jej przekształceń lecz jedynie jej etap przejściowy. Nadto, wydaje się konieczne aby proces komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych obudować systemem regulacji określającej zasady ich działania i sprawowania nad nimi nadzoru założycielskiego, odpowiedniej dla tej formy prawno-organizacyjnej przedsiębiorstwa państwowego, gwarantującej ich efektywność ekonomiczną jako podmiotów gospodarujących.