

**Prof. dr hab. Barbara Błaszczyk**

**Ekspertyza nr 113**

## **OMNIA NA TEMAT "KIERUNKÓW PRYWATYZACJI" W 1997 ROKU**

Niniejsza opinia dotyczy Załącznika Nr.12 oraz punktu 8.3. projektu ustawy budżetowej.

Ocena została dokonana przede wszystkim pod kątem zbadania, na ile "Kierunki..." stanowią kontynuację dotychczasowych działań, a w jakim stopniu zawierają nowe elementy oraz pod kątem celowości i realności zawartych w nich zamierzeń.

1. Ustosunkowując się do pierwszej części dokumentu, stanowiącej jego swoistą preambułę nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że zmieniająca się na korzyść udziału sektora prywatnego struktura własnościowa polskiej gospodarki stanowi istotny i pozytywny czynnik rozwoju i wzrostu gospodarczego w naszym kraju. Świadczą o tym wszystkie dane statystyczne, z których jasno wynika, że wzrost produkcji dodanej w ostatnich latach dokonywał się głównie w sektorze prywatnym, co bezpośrednio uzależnia tempo wzrostu PKB od rozwoju sektora prywatnego. Jednakże wspomniane zmiany struktury własnościowej w większym stopniu są wynikiem powstawania nowych firm prywatnych niż prywatyzacji byłych przedsiębiorstw państwowych, o czym świadczą statystyki zatrudnienia w sektorze prywatnym. Toteż przesadne jest twierdzenie, że obecna struktura własnościowa gospodarki (ponad 62% zatrudnionych i niemal 60% PKB wytwarzanego w sektorze prywatnym) jest wynikiem realizowanego w Polsce modelu przekształceń własnościowych, rozumianego jako przyjęty sposób prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Można najwyżej sugerować, że tak a nie inaczej realizowana prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w jakimś stopniu wspierała główny nurt zmian struktury własności w gospodarce, który polegał na tworzeniu nowych przedsiębiorstw prywatnych i ich rozwoju. Wsparcie to polegało głównie na możliwości taniego nabywania majątku produkcyjnego od kurczącego się sektora publicznego, w ramach prywatyzacji i poza nią oraz na "dostarczaniu" wykwalifikowanych pracowników do sektora prywatnego. Natomiast wszystkie dane dotyczące prywatyzacji "odgórnej" świadczą o tym, że do tej pory nie został w znaczącej części wykorzystany potencjał prywatyzacyjny sektora publicznego. Zatrudnienie w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach stanowi dziś zaledwie ok. 2,5% zatrudnienia ogółem w kraju, a zatrudnienie w przedsiębiorstwach "podlegających przekształceniom własnościowym" około 10%.

Całe sektory przemysłowe i działy gospodarki są dotąd nietknięte przez prywatyzację. Dlatego prawdziwe jest sformułowanie zawarte na 1 stronie "Kierunków...", mówiące o tym, że "prywatyzacja gospodarki polskiej, nie przekroczyła pu-

nktu krytycznego, a udział sektora publicznego w gospodarce Polski jest nadal wysoki i nie odpowiada standardom gospodarki rynkowej ". Wobec tego ze wszechmiar zasługuje na poparcie postulat, że "zmiana tego stanu wymaga zintensyfikowania procesów prywatyzacji". Intensyfikacja ta miałaby polegać, jak można sądzić z dalszej części dokumentu na objęciu prywatyzacją dziedzin dotąd z niej wyłączonych, jak energetyka, telekomunikacja, chemia nawozów sztucznych i ciężka, petrochemia i przemysł spirytusowy oraz na uruchomieniu nowych programów prywatyzacyjnych, które miałyby zdynamizować proces przekształceń własnościowych od strony popytu a jednocześnie wspierałyby ważne reformy instytucjonalne w państwie.

Z dokumentu nie wynika, dlaczego zintensyfikowanie procesów prywatyzacji wymaga jednoczesnego wzmocnienia nadzoru nad jej przebiegiem (por. str. 1), gdyż nie wiadomo, na czym polegały braki w dotychczasowym nadzorze i czy były one związane z intensywnością prywatyzacji.

Tajemniczy pozostaje też program prywatyzacji majątku państwowego (str.2), zakładający sprywatyzowanie jego "zasadniczej" części do roku 2000, którego pierwszym etapem ma być realizacja "Kierunków..." w 1997 r. Nie wiemy, ile ta zasadnicza część stanowi, ani czy będzie ona obejmować dziedziny dotychczas wykluczone z prywatyzacji określane do niedawna mianem sektorów strategicznych. Dla polskiej prywatyzacji typowe było do tej pory niedopuszczanie prywatyzacji do tych sektorów gospodarki, które najbardziej potrzebują kapitału dla swojego rozwoju. Dotyczy to energetyki, telekomunikacji, transportu, zaopatrzenia w wodę i gaz, pozyskiwania, przerobu i dystrybucji paliw oraz innych sektorów infrastrukturalnych, jak również niektórych gałęzi przemysłu, zwłaszcza produkujących dobra inwestycyjne. Rozwój tych sektorów warunkuje rozwój całej gospodarki, odbija się na tempie wzrostu gospodarczego i na poziomie życia ludzi. Bez dużego zastrzyku kapitału międzynarodowego nie uda się tych gałęzi rozwinąć i uczynić konkurencyjnymi na rynku światowym. Bez względu na stosowane ułatwienia, krajowe zasoby kapitałowe nie wystarczą nawet na skromną część niezbędnych w tych sektorach inwestycji. Dobrze byłoby, gdyby osoby które o tym decydują wreszcie sobie te fakty uświadomiły.

W świetle powyższych uwag godne poparcia wydają się trzy główne cele polityki prywatyzacyjnej rządu wymienione na str. 2 :

- utrwalenie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego
- przyspieszenie tempa prywatyzacji
- wspomaganie reform instytucjonalnych, w tym reformy systemu emerytalno-rentowego. Aby te cele nie pozostały jedynie na papierze, sposoby ich realizacji powinny znaleźć się w dalszej części dokumentu. O to jednak znacznie trudniej.

2. Już na str. 2, w części dotyczącej zasobów majątku państwowego odchodzi się od całościowego myślenia o prywatyzacji. Przedstawiona wycena zasobów obejmuje jedynie przedsiębiorstwa sfery produkcyjnej, handlowe i usługowe oraz instytucje sektora finansowego. Nie obejmuje więc (wg. nowej terminologii EKD) :

- górnictwa i kopalnictwa
- zaopatrzenia w energię, gaz i wodę
- budownictwa
- transportu, magazynowania i komunikacji
- handlu nieruchomościami i innych usług nieprodukcyjnych z tej sekcji EKD

Pominięte dziedziny stanowią poważną część majątku państwowego i są ważnym polem dla prywatyzacji. Dlaczego więc wyklucza się je nawet z wstępnych szacunków?

Co do samego rachunku zasobów można nadmienić, że jest on dosyć wiernym powtórzeniem podobnego rachunku z poprzedniego roku, pomnożonego przez dwa. Zastanawiające jest, czy jest to wyłącznie wynik przeszacowania majątku, czy w stosunku do zeszłorocznych obliczeń dokonano jakichś korekt. Dokument nie zawiera informacji na ten temat.

3. W części dotyczącej głównych programów prywatyzacyjnych i stanowiącej zasadniczą część "Kierunków..." zastanawiająca jest przewaga kontynuacji nad nowymi wątkami, jeśli potraktować poważnie deklarację o nowym, wieloletnim i ambitnym programie prywatyzacji ze strony 2. Co prawda wyliczone zostały dwie nowe branże, w których ma się rozpocząć prywatyzacja (energetyka cieplna i transport), ale nie wiemy, na jaką skalę ma się to stać, a znając doświadczenia elektrociepłowni krakowskiej Łęg, która ma być prywatyzowana już od kilku lat, a prywatyzacja jej nie dochodzi do skutku możemy przypuszczać, że bez zasadniczego przełomu w polityce prywatyzacyjnej wobec energetyki plany takie pozostaną na długo jeszcze na papierze. Ten sam komentarz dotyczy "przyspieszenia procesu demonopolizacji i prywatyzacji" Telekomunikacji Polskiej SA, która nie wydaje się wcale być przygotowana do realizacji planów zapowiedzianych w tegorocznych "Kierunkach...".

Niezbyt realistyczne wydaje się też zaplanowanie prywatyzacji około 120 przedsiębiorstw metodą kapitałową w roku 1997, skoro w roku 1996 z zaplanowanych około 90 tego typu prywatyzacji wykonano do połowy roku tylko 8. Nie jest przekonujący argument, że udroźnienie prywatyzacji kapitałowej nastąpi dzięki zastosowaniu nowej metody - przetargu. Już w obecnym roku metoda ta miała stanowić panaceum na poprawę w prywatyzacji kapitałowej, a okazała się niewypałem, prawdopodobnie z powodu obwarowania jej zbyt wieloma warunkami niemożliwymi do spełnienia przez inwestorów lub nieopłacalnymi. Tak więc można się spodziewać, że w przyszłym roku, podobnie jak w obecnym skończy się na pojedynczych przypadkach prywatyzacji kapitałowej, przy czym sprzedaż kilku drogich firm lub banku zapewni zaplanowane wpływy do budżetu.

Od kilku już lat odnosi się wrażenie, że wysokość wpływów budżetowych jest jedynym punktem "Kierunków...", z którego jest rzeczywiście rozliczany minister prywatyzacji. Wpływy z prywatyzacji z roku na rok rosną i najwyższy już czas, aby zapewnić ich wykorzystanie na zasadnicze reformy systemowe, gdyż za kilka lat

wpływów tych już nie będzie. Wysokość wpływów zaplanowana w budżecie na przyszły rok wydaje się być realna, biorąc pod uwagę chociażby możliwość prywatyzacji KGHM.

4. W katalogu kryteriów, którym mają odpowiadać przyszli inwestorzy w prywatyzacji kapitałowej zastanawia stale rosnąca i nadmierna liczba tych kryteriów. Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że mówienie o "proeksportowym" charakterze inwestycji (str.4) jest przeżytkiem pod koniec lat 90-tych. Rzadko kto dziś produkuje tylko na potrzeby krajowe.

Budzi też sporo wątpliwości sformułowanie ze str. 5, mówiące o ulgach i preferencjach dla inwestorów krajowych w ramach prywatyzacji kapitałowej. Do tej pory większość preferencji dla krajowego kapitału kończyła się nieudanymi prywatyzacjami lub podejrzeniami o korupcję. Nie wzięto też pod uwagę, ile te ulgi i preferencje będą nas kosztowały. Ponadto obiecywanie ulg i preferencji krajowym inwestorom stawia w gorszej sytuacji inwestorów zagranicznych, których większe zainteresowanie, zgodnie z następnym zdaniem "Kierunków..." powinniśmy pozyskiwać. Wyraźnie brakuje konsekwencji w tej sprawie.

5. Przyspieszenie prywatyzacji bezpośredniej, zapowiadane w "Kierunkach..." może być też poddawane w wątpliwość ze względu na znaczne ograniczenie w nowej ustawie parametrów wielkości przedsiębiorstw, które zamierzają się poddać tej formie prywatyzacji.

6. Program S.R.P. tak wiele już razy był wymieniany w "Kierunkach..." i nie dochodził do skutku, że chyba lepiej byłoby o nim nie pisać, skoro nie ma gotowości wszystkich partnerów do jego realizacji.

7. Programy wymienione od str. 9 do 12 stanowią prawie dosłowne powtórzenie tego, co zostało na ten temat napisane w "Kierunkach..." na 1996 rok. Może nie dziwić, że od ubiegłego roku nie powstał jeszcze program wykorzystania prywatyzacji do reformy systemu zabezpieczenia emerytalnego, bo jest to skomplikowany i wrażliwy społecznie program. Dziwi natomiast fakt, że co roku powtarza się w "Kierunkach..." słuszne postulaty dotyczące reprivatyzacji i rekompensat, z których chyba nikt nie jest później rozliczany.

8. Na zakończenie potrzebny jest komentarz dotyczący sprawy nie poruszonej w "Kierunkach...", a w dużym stopniu warunkującej możliwości ich realizacji. Idzie tu o równoczesne obowiązywanie dwóch ustaw w różny sposób regulujących tę samą materię, tzn. nowej ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji oraz ustawy o Ministrze Skarbu Państwa. Ustawy te powstawały osobno i nie zostały zharmonizowane, co może wywołać w praktyce prywatyzacyjnej olbrzymie niejasności i pomieszanie kompetencji. Bardzo pilna jest ich harmonizacja, aby uniknąć zahamowań i utrudnień w procesie prywatyzacji.