Wanda KARPIŃSKA-MIZIELIŃSKA*
Tadeusz SMUGA*

Prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych w latach 1998–2001

Prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych na przestrzeni całego okresu transformacji systemowej stanowiła ważny element programów gospodarczych, przygotowywanych przez kolejne ekipy rządowe. Zmiany stosunków własnościowych traktuje się w nich jako jeden z najważniejszych instrumentów przebudowy instytucjonalnej polskiej gospodarki.

Ponad 11-letni okres realizacji tego procesu wzbudza nadal wiele kontrowersji, a szereg dylematów, które rozpatrywano w początkowym okresie powraca nadal w dyskusjach. Pomimo znacznego zaawansowania tych zmian, rola sektora publicznego w gospodarce jest nadal duża. Oznacza to, że polityka prywatyzacyjna, również i w najbliższych latach będzie stanowić istotny element polityki gospodarczej. Celem artykułu jest analiza i ocena realizacji polityki prywatyzacyjnej od 1998 r., na tle przebiegu procesu transformacji stosunków własnościowych przedsiębiorstw publicznych w całym okresie budowy mechanizmu rynkowego.

Założenia programowe

Zamierzenia prywatyzacyjne rządu J. Buzka ujęto w „Programie prywatyzacji do 2001 r." (*Ministerstwo Skarbu Państwa, 15 maja 1998 r.*). Określono w nim cele, kierunki oraz instrumenty realizacji transformacji własnościowej. Zapowiedziano zintensyfikowanie procesów prywatyzacji. Miały one zapewnić zbudowanie nowoczesnej struktury gospodarki, co jest istotne zwłaszcza w kontekście integracji Polski z Unią Europejską. Transformacja własnościowa miała również ułatwiać osiąganie celów ogólnogospodarczych, a także umożliwiać realizowanie niezbędnych programów społecznych.

Za zasadniczy cel prywatyzacji uznano zapewnienie Polsce szybkiego i wieloletniego wzrostu gospodarczego z jednoczesnym przyspieszeniem tworzenia miejsc pracy. Cel ten zamierzano osiągnąć w drodze zwiększenia tempa prowadzenia procesów prywatyzacji i skuteczniejszego powiązania ich z działaniami w zakresie demonopolizacji oraz restrukturyzacją gospodarki. Jako cele cząstkowe przyjęto:

- poprawę efektywności gospodarowania majątkiem sprywatyzowanym,
- rozwój krajowego rynku kapitałowego,

* Autorzy są pracownikami naukowymi Instytutu Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie.

- zwiększenie konkurencyjności spółek na rynkach krajowych i zagranicznych.

„Program prywatyzacji do 2001 r." zakładał również rozwiązanie problemów wynikających z konieczności uregulowania zobowiązań państwa (z różnych tytułów) o charakterze społecznym, a w tym:

- uregulowanie roszczeń pracowników sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów, wynikających z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i przyjętej ustawy[1],
- wsparcie reformy systemu ubezpieczeń społecznych,
- zaspokojenie roszczeń z tytułu reprywatyzacji.

Po wypełnieniu tych zobowiązań przewidywano opracowanie i realizację programu uwłaszczenia obejmującego obywateli nie uczestniczących dotychczas w dostateczny sposób w prywatyzacji majątku państwowego.

Jako punkt wyjścia przyjęto zasadę, że żaden sektor ani dziedzina działalności gospodarczej nie będą wyłączone z prywatyzacji. Zapowiadano opracowanie programów prywatyzacji całych branż, poprzedzających prywatyzację konkretnych podmiotów. Określono terminy rozpoczęcia przekształceń tzw. sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych oraz plany ich zakończenia. Podjęto również próbę oszacowania wartości majątku państwowego i zadecydowano, jakie będą priorytety wykorzystania wpływów z prywatyzacji. W programie zwrócono uwagę, iż w odniesieniu do branż wysoce kapitałochłonnych (górnictwo, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy, transport kolejowy, energetyka) ze względu na duży stopień dekapitalizacji majątku, zachodzi konieczność połączenia restrukturyzacji z prywatyzacją poprzez wcześniejsze dokapitalizawanie podmiotów podlegających przekształceniu. Nie oczekiwano w ich przypadku znaczących ekonomicznie wpływów z prywatyzacji.

Wśród narzędzi transformacji własnościowej istotną rolę przypisano zindywidualizowanemu podejściu do przekształceń i wypracowaniu odrębnych koncepcji prywatyzacji dla poszczególnych spółek (stanowi to trwałą cechę prywatyzacji realizowanej w Polsce, niezależnie od zmieniających się ekip rządowych). Program zapowiadał kontynuację dotychczasowych metod i ścieżek prywatyzacji, a zwłaszcza: prywatyzacji pośredniej (kapitałowej), bezpośredniej oraz programu NFI. Zamierzano ponadto szerzej wykorzystywać instrumenty wypracowane w latach wcześniejszych, przede wszystkim konwersję wierzytelności, kontrakty menedżerskie, a także program „Stabilizacja – Restrukturyzacja – Prywatyzacja". Instytucjonalnym instrumentem prywatyzacji miały stać się Regionalne Fundusze Inwestycyjne (RFI), tworzone w celu zdynamizowania prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim są wojewodowie.

Formułowane w programie cele prywatyzacji miały charakter bardzo ogólny i hasłowy. Ocena ich realizacji jest więc trudna i wymaga np. określenia

[1] Ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dziennik Ustaw 1997, nr 30 poz. 164 z późniejszymi zmianami).

stopnia, w jakim prywatyzacja wpłynęła na różne obszary funkcjonowania gospodarki. Zauważyć należy ponadto, że dokument ten nie miał formy ustawowej, co oznacza, że mógł być zmieniany w zależności od różnorakich i często doraźnych potrzeb, w tym również od oczekiwań politycznych.

Wyniki prywatyzacji

Podstawowym wyrazem zmian zachodzących w stosunkach własnościowych w Polsce jest dynamiczny rozwój małych i średnich podmiotów gospodarczych, najczęściej powstających w wyniku zaangażowania prywatnych kapitałów (krajowych i zagranicznych). Zmiany te uzupełnia prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Efektem tych dwóch komplementarnych wobec siebie procesów jest taka przebudowa struktury własnościowej gospodarki, która opierać się będzie na dominującej pozycji sektora prywatnego.

W 2001 r. udział sektora prywatnego w produkcji sprzedanej przemysłu ogółem kształtował się na poziomie 76,1%, natomiast w produkcji budowlano-montażowej około 98%. Na koniec 2000 r. przeciętne zatrudnienie w przemyśle w sektorze prywatnym wynosiło 69,7% [Informacja 2001].

Przedsiębiorstwa publiczne poddane przekształceniom

Jednym z najważniejszych zamierzeń programu było przyspieszenie prywatyzacji i prowadzenie tego procesu przy wykorzystaniu metod dostosowanych do sytuacji konkretnego przedsiębiorstwa. Realizacja tych zamierzeń wymaga oceny wyników prywatyzacji (w tym ilościowych) i przedstawienia zmian, jakie miały miejsce w ostatnich latach na tle całego okresu transformacji własnościowej.

Zmiany własnościowe przedsiębiorstw państwowych w okresie transformacji systemowej regulowało kilka aktów prawnych[2]. Wielość tych uregulowań w 1996 r. zastąpiła jedna kompleksowa ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, z dnia 30 sierpnia 1996 r. (Dz. U. Nr 18). Podlegała ona jednak permanentnym nowelizacjom, co jest wynikiem kolejnych prób dostosowywania jej rozwiązań do pojawiających się nowych problemów, a także oczekiwań politycznych[3]. Takie traktowanie tej ustawy wska-

---

[2] Kluczową rolę na tym obszarze odegrały rozwiązania ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 51), a dla prywatyzacji grupowej – ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. Nr 44). Przekształcenia w sferze rolnictwa regulowała ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 57). Procesy likwidacji z przyczyn ekonomicznych realizowano na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Funkcje wspomagające wobec tych regulacji pełniła ustawa o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw państwowych i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 18).

[3] I tak np. nowelizacja z dnia 29 marca 2000 r. dotyczyła sposobu rozdysponowania części akcji spółek (bądź określonej procentowo kwoty wpływów) na cele reformy systemu ubezpieczeń społecznych, zaspokojenia roszczeń byłych właścicieli, rozwoju nauki oraz restrukturyzacji.

zuje na utrzymywanie się w dalszym ciągu znacznej niestabilności uregulowań procesów przekształceń własnościowych.

Analiza przebiegu transformacji własnościowej w latach 1998–2001 z uwzględnieniem stosowanych w tym zakresie metod wskazuje, że cechuje się ona nadal wysokim stopniem stabilności wykorzystywanych procedur i technik. Ich specyfiką jest indywidualne traktowanie każdego prywatyzowanego przypadku i dostosowywanie metod prywatyzacji do sytuacji konkretnego podmiotu. Zdecydowanie mniejszą natomiast rolę w polityce prywatyzacyjnej odgrywały kompleksowe rozwiązania obejmujące większe grupy przedsiębiorstw. Wyjątek, chociaż ogromnie kontrowersyjny od tej zasady, stanowił jedynie program NFI.

Wbrew zawartym w omawianym programie założeniom nie udało się uruchomić na szerszą skalę nowych metod przekształceń. Miały one nadal marginalne znaczenie. Realizacja programu „Stabilizacja – Restrukturyzacja – Prywatyzacja" została w 2000 r. zawieszona, w efekcie rezygnacji Banku PKO S.A. z funkcji inwestora strategicznego (a próby znalezienia innego banku do pełnienia tej roli nie powiodły się). Niewielki zakres miało również stosowanie kontraktów menedżerskich (np. w 2001 r. nie zawarto żadnej umowy o zarządzanie). Komercjalizacja z konwersją wierzytelności (która miała być szansą na przekształcanie podmiotów znajdujących się w złej sytuacji finansowej) w latach 1998–2001 dotyczyła zaledwie 16 podmiotów.

Do końca 2001 r. procesem przekształceń własnościowych objęto (bez przedsiębiorstw gospodarki rolnej) 5350 przedsiębiorstwa państwowe, tj. 63,3% istniejących w gospodarce polskiej w grudniu 1990 r. Największą liczbę podmiotów gospodarczych poddano prywatyzacji bezpośredniej – 2084 (39,0%), następnie likwidacji z przyczyn ekonomicznych – 1751 (32,7%) oraz przekształceniu w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (komercjalizacja) – 1515 (28,3%). Na koniec 2001 r. według danych GUS w rejestrze przedsiębiorstw państwowych pozostawało jeszcze 2054 jednostki (24,3% w relacji do stanu z 1990 r.). Ilościowy przebieg przekształceń własnościowych na przestrzeni całego okresu transformacji systemowej prezentujemy w tablicy 1.

Dane zaprezentowane w tablicy 1 wskazują, że największe tempo przyrostu przedsiębiorstw objętych przekształceniami własnościowymi miało miejsce w pierwszych latach transformacji systemowej; od 1996 r. obserwujemy znaczny spadek dynamiki przyrostu firm objętych tym procesem. W latach 1998–2001 nastąpiło wyraźne spowolnienie dynamiki przyrostu przekształceń. Zjawisko to możemy tłumaczyć różnymi czynnikami – nie tylko brakiem wystarczającej determinacji realizatorów tych zmian, ale także pogarszaniem się klimatu społecznego i politycznego wokół prywatyzacji. Wpływ na nie miały również przyczyny obiektywne związane z prywatyzacją przedsiębiorstw znajdujących się w złej sytuacji ekonomiczno-finansowej (np. działających w przemyśle ciężkim) i w związku z tym z problemami związanymi z pozyskaniem dla nich inwestorów. Powyższą tezę potwierdza również obserwacja danych dotyczących liczby przedsiębiorstw poddawanych corocznie (od 1991 r.) przekształceniom własnościowym (tablica 2).

Tablica 1

Przekształcenia własnościowe w okresie 01.08.1991–31.12.2001 r.

Stan na koniec roku	Przedsiębiorstwa objęte przekształceniami własnościowymi według metod											
	ogółem		w tym: komercjalizacja		konwersja wierzytelności		pośrednia (kapitałowa)		bezpośrednia		likwidacja z przyczyn ekonomicznych	
	liczba	dyn.[a]	licz	dyn.[a]	licz.	dyn.[a]	licz.	dyn.[a]	licz.	dyn.[a]	licz.	dyn.[a]
1991	1210	-	260	-	-	-	28	-	415		535	
1992	2029	167,7	480	184,6	-	-	51	182,1	696	167,7	853	159,4
1993	2498	123,1	527	110,0	-	-	98	192,2	892	128,2	1079	126,5
1994	2985	119,5	723	137,2	-	-	134	136,7	1023	114,7	1239	114,8
1995	3515	117,7	958	132,5	-	-	220	164,2	1174	114,8	1383	111,6
1996	3927	111,7	1076	112,3	-	-	787	357,7	1371	116,8	1480	107,0
1997	4358	111,0	1254	116,5	-	-	845	107,4	1564	114,1	1540	104,1
1998	4655	106,8	1364	108,8	8	-	886	104,8	1699	108,6	1584	102,9
1999	4957	106,5	1454	106,6	15	187,5	912	102,9	1847	108,7	1641	103,6
2000	5216	105,2	1490	102,5	16	106,6	938	102,8	2012	108,9	1698	103,5
2001	5350	102,6	1499	100,6	16	100,0	970	103,4	2084	103,6	1751	103,1

Uwaga: a – rok poprzedni = 100%

Źródło: Dynamika przekształceń własnościowych, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, grudzień 2001 r. oraz obliczenia własne

Tablica 2

Przedsiębiorstwa objęte przekształceniami własnościowymi w latach 1991–2001

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Liczba	1210	819	469	487	530	412	431	297	302	259	134
Dynamika[a]	-	67,7	57,3	103,8	108,8	77,7	104,6	68,9	101,7	85,8	51,7

Uwaga: a – rok poprzedni = 100%

Źródło: Jak w tablicy 1

Dane przedstawione w tablicy 2 wskazują, że w całym okresie budowy gospodarki rynkowej, w tym również w latach 1998–2001 mieliśmy do czynienia ze znacznym falowaniem tempa przekształceń własnościowych, chociaż liczba podmiotów objętych tymi zmianami od 1998 r. wyraźnie spadła.

Formułując oceny przebiegu transformacji własnościowej należy również uwzględnić jedyny realizowany na przestrzeni okresu transformacji systemowej grupowy program przekształceń – program NFI. W połowie lat 90. stanowił on próbę odpowiedzi na lansowane szeroko koncepcje powszechnego uwłaszczenia. Objęto nim 512 podmiotów gospodarczych (głównie przemysłowych), z których 1/3 przynosiła straty. Dla wielu przedsiębiorstw uczestnictwo w tym programie było sposobem ratowania firmy.

Ocena funkcjonowania programu jest niejednoznaczna, chociaż obecnie przeważają oceny krytyczne. Pomimo bardzo dużego zainteresowania społeczeństwa świadectwami udziałowymi (wykupiło je ok. 95% dorosłych obywateli Polski) nie przyczynił się on z pewnością do upowszechnienia własności. Miał natomiast pewien wpływ na rozwój rynku kapitałowego. Na Giełdzie

Warszawskiej notowane są Narodowe Fundusze Inwestycyjne oraz spółki parterowe (na koniec 2001 r. – 36 spółek – 26 na GPW i 10 na CTO).

W latach 1998–2001 Ministerstwo Skarbu Państwa koncentrowało się przede wszystkim na udostępnianiu akcji NFI pozostających w jego rękach. Akcje takie sprzedano w 115 spółkach. W 2001 r. Skarb Państwa nie dysponował już żadnymi akcjami w ponad 25% spółek[4].

Jednym z najważniejszych celów programu była restrukturyzacja wchodzących w jego skład podmiotów. Nie udało się zrealizować tego celu w odniesieniu do 83 przedsiębiorstw (16,0%) – objęto je więc procesami likwidacji (8) lub postawiono w stan upadłości (75). Działalność funduszy koncentruje się głównie na sprzedaży akcji spółek wchodzących w skład portfeli inwestycyjnych.

Spółki wchodzące w skład NFI osiągały często ujemne wyniki ekonomiczne. Od początku notowań na giełdzie następuje stały spadek kursów akcji wszystkich NFI. Wartość rynkowa akcji spółek należących do NFI na koniec czerwca 2001 r. obniżyła się w porównaniu do stanu na koniec grudnia 2000 r. o około 325 mln zł., a w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego o około 170 mln zł. Na koniec czerwca 2001 r. w rękach Skarbu Państwa pozostawała więc jeszcze znaczna część akcji spółek objętych programem – w 268 udziały te wynosiły od 25 do 30%, w 45 – były niewielkie (do 9%), w 93 – kształtowały się na poziomie od 10 do 24%, a tylko w 5 przedsiębiorstwach przekraczały 30%.

Analiza struktury zmian własnościowych według kryterium wielkości przedsiębiorstwa mierzonej liczbą zatrudnionych wskazuje, że stosowane metody przekształceń są w znacznym stopniu uzależnione od rozmiarów przedsiębiorstwa (tablica 3). Struktura ta pozostaje stabilna na przestrzeni całego okresu transformacji własnościowej.

Tablica 3

Przedsiębiorstwa objęte przekształceniami według zatrudnienia i metod (stan na 31.12.2001)

Wielkość zatrudnienia	Przedsiębiorstwa objęte przekształceniami									
	ogółem		komercjalizacja		konwersja wierzytelności		prywatyzacja bezpośrednia		likwidacja z przyczyn ekonomicznych	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
Ogółem	5350	100	1499	28,0	16	0,3	2084	39,0	1751	32,7
w tym: do 50 osób	1230	23,0	6	0,1	1	0,02	400	9,3	723	13,5
51–200	1765	33,0	125	2,3	11	0,21	894	16,7	735	13,7
201–500	1002	18,7	339	6,3	4	0,08	447	8,3	212	4,0
powyżej 500	1353	25,3	1029	19,3	0	0	243	4,5	81	1,5

Źródło: Dynamika przekształceń własnościowych, op. cit.

[4] Według stanu na koniec 2001 r. udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym NFI kształtował się w przedziale 10,7–16,1%. Największy jego poziom 16,1% dotyczył NFI Piast, najmniejszy natomiast siódmego NFI. Skarb Państwa posiadał udziały w 381 spółkach (74,4%).

Wśród ogółu prywatyzowanych przedsiębiorstw dominowały firmy małe i średnie (56% to jednostki o zatrudnieniu do 200 osób). Podmioty zatrudniające powyżej 500 osób stanowiły tylko 25,3% ogółu przekształconych. Były one najczęściej komercjalizowane (68,6% ogółu jednostek skomercjalizowanych należało do tej grupy), natomiast w podmiotach małych – przeważała likwidacja z przyczyn ekonomicznych oraz prywatyzacja bezpośrednia (66,9% jednostek objętych prywatyzacją bezpośrednią zatrudniało do 200 osób).

Przekształcenia własnościowe nierównomiernie przebiegały w różnych sekcjach i działach gospodarki (tablica 4).

Tablica 4

Przekształcenia własnościowe według sekcji EKD i metod (stan na 31.12.2001)

Sekcja	Ogółem		Komercjalizacja			Prywatyzacja bezpośrednia			Likwidacja z przyczyn ekonomicznych		
	liczba	%	liczba	%	struktura w %	liczba	%	struktura w %	liczba	%	struktura w %
Ogółem	5350	100,0	1515	28,3	100,0	2045	39,0	100,0	1751	32,67	100,0
w tym: Rolnictwo, łowiectwo	110	2,1	6	0,1	0,4	12	0,2	0,6	92	1,7	5,3
Górnictwo i kopalnictwo	98	1,8	47	0,9	3,1	25	0,5	1,2	26	0,5	1,5
Działalność produkcyjna	2383	44,5	1059	19,8	69,9	766	14,3	36,8	558	10,4	31,9
Zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	82	1,5	71	1,3	4,7	-	-	-	11	0,2	0,6
Budownictwo	915	17,1	146	2,7	9,6	466	8,7	22,4	303	5,7	17,3
Hotele i restauracje	15	0,3	4	0,07	0,3	5	0,09	0,2	6	0,1	0,3
Handel hurtowy i detaliczny	652	12,2	47	0,9	3,1	371	6,9	17,8	234	4,4	13,4
Transport, gospodarka magazynowa.	371	6,9	84	1,6	5,5	136	2,5	6,5	151	2,8	8,6
Pośrednictwo finansowe	2	0,04	2	0,04	0,1	-	-	-	-	-	-
Obsługa nieruchomości	556	10,4	15	0,3	1,0	243	4,5	11,7	298	5,6	17,0
Administracja publiczna i obrona narodowa	3	0,06	-	-	-	-	-	-	3	0,06	0,2
Edukacja	2	0,04	-	-	-	-	-	-	2	0,04	0,1
Ochrona zdrowia i opieka społ.	26	0,5	26	0,5	1,7	-	-	-	-	-	-
Pozostała działalność usługowa, komunalna	126	2,4	6	0,1	0,4	55	1,04	2,7	65	1,2	3,8

Źródło: Jak w tablicy 1

Obok części gospodarki sprywatyzowanej prawie całkowicie (np. przemysłu przetwórczego) funkcjonują obszary niemal w pełni publiczne (np. górnictwo, hutnictwo, energetyka, gazownictwo, przemysł zbrojeniowy). W ograniczonym stopniu procesami zmian własnościowych objęto duże podmioty o strategicznym znaczeniu w gospodarce. Opóźnienia prywatyzacji takich jednostek wynikają m.in. z tego, że struktury wielu z nich mają charakter monopolistyczny, ich kondycja ekonomiczno-finansowa jest słaba, co oznacza, że

wymagają w pierwszej kolejności przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji, w tym dokapitalizowania. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym te przekształcenia jest silna pozycja związków zawodowych i co z tym się wiąże – polityczne uwikłanie decyzji prywatyzacyjnych. Splot tych czynników powoduje samoutrwalanie się obecnych struktur, odkładanie w czasie decyzji prywatyzacyjnych, a czasami nawet pozorowanie przeprowadzanych zmian.

Tablica 5

Przedsiębiorstwa publiczne w wybranych sekcjach EKD w 1997 i w 2001 r.

Sekcje EKD	Przedsiębiorstwa państwowe		Zmiany liczby	Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa		Zmiany liczby
	1997	2001		1997	2001	
1. Górnictwo i kopalnictwo	65	35	–30	20	25	+5
2. Przetwórstwo przemysłowe	1431	878	–553	350	367	+17
3. Zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	34	19	–15	81	74	+7
4. Budownictwo	645	358	–287	24	33	+9
5. Handel hurtowy i detaliczny	395	247	–148	30	38	+8
6. Hotele i restauracje	17	14	–3	8	10	+2
7. Transport, gospodarka magazynowa	422	283	–139	17	65	+48
8. Pośrednictwo finansowe	1	2	+1	14	9	–5
9. Obsługa nieruchomości	266	178	–88	37	42	+5
10. Administracja publiczna i obrona narodowa	–	+1	+1	–	–	–
11. Edukacja	–	–	–	–	1	+1

Uwaga: (+) wzrost; (-) spadek

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2001 r., GUS Warszawa 2002 oraz obliczenia własne

Przedstawione w tablicy 5 dane wskazują, jak wiele podmiotów publicznych istnieje jeszcze w polskiej gospodarce (z uwzględnieniem podziału na niektóre sekcje EKD). Obejmują one zarówno tradycyjne przedsiębiorstwa państwowe, jak i podmioty skomercjalizowane (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa). Na przestrzeni analizowanego okresu liczba przedsiębiorstw publicznych w sekcjach: górnictwo i kopalnictwo oraz przetwórstwo przemysłowe (ogółem) zmniejszyła się tylko o około 28%. Potwierdza to fakt, że skala niezbędnych przekształceń jest nadal bardzo duża.

Cechą charakterystyczną dotychczasowych przekształceń jest mniejszy zasięg prywatyzacji rzeczywistej tj. faktycznej sprzedaży majątku państwowego w ręce prywatne od wykazywanej w statystykach i opracowaniach podsumowujących zasięg przeprowadzonych zmian. Statystyki nie oddają pełnego obrazu transformacji, gdyż za prywatne uznaje się w nich przedsiębiorstwa znajdujące się na początkowych etapach przekształceń, a w tym również podmioty skomercjalizowane (w 100% będące własnością publiczną). O rzeczywistej skali przekształceń informuje lepiej liczba przekształceń zakończonych. W przy-

padku prywatyzacji pośredniej wskaźnik ten wynosi 64,7%, likwidacji z przyczyn ekonomicznych 49,7%, a prywatyzacji bezpośredniej jest najwyższy – 92,7% ogółu przekształconych na tej ścieżce.

W prywatyzacji, w ramach ścieżki bezpośredniej, istotną rolę odgrywało udostępnianie majątku spółkom pracowniczym. W opinii załóg pracowniczych jest to najbezpieczniejsza forma prywatyzacji. Oddziałuje ona pozytywnie na wyniki osiągane przez przekształcane podmioty, a także gwarantuje przeprowadzenie prywatyzacji bez akcji protestacyjnych i strajków [Jarosz 1995]. Do końca czerwca 2001 r. przedsiębiorstwa, których mienie oddano do odpłatnego korzystania spółkom pracowniczym stanowiły 64,1% ogółu jednostek sprywatyzowanych bezpośrednio.

Zróżnicowanie regionalne prywatyzacji

Na przestrzeni całego okresu transformacji własnościowej obserwujemy znaczne zróżnicowanie regionalne procesu przekształceń przedsiębiorstw publicznych. Przekształcenia te są jednak w znacznym stopniu uwarunkowane liczbą przedsiębiorstw państwowych funkcjonujących na obszarze danego województwa. Ilość podmiotów objętych przekształceniami, a także wybór metod prywatyzacji zależą od czynników ekonomicznych (np. kondycji ekonomiczno-finansowej, pozycji na rynku), jak i społecznych (preferencji załóg pracowniczych, nacisków związków zawodowych). Takie cechy przekształceń w układzie regionalnym są trwałe i są niezależne od programów prywatyzacyjnych wdrażanych przez kolejne ekipy rządowe, a także liczby podmiotów objętych tym procesem.

Liczba przedsiębiorstw państwowych w województwach w momencie rozpoczynania przekształceń stanowiła z jednej strony funkcję wielkości województwa, a z drugiej – poziomu jego uprzemysłowienia. Jeśli uwzględnimy obecny podział administracyjny kraju, to liczba takich podmiotów mieściła się w granicach 242 (województwo podlaskie) – 1076 (województwo mazowieckie). Relacja liczby przedsiębiorstw, w których rozpoczęto proces prywatyzacji do liczby podmiotów państwowych (stan na koniec 1990 r.) określa stopień zaawansowania przekształceń własnościowych. Wskaźnik ten był najwyższy w województwach: podkarpackim (80,4%) oraz śląskim (70,8%), najniższy zaś w pomorskim (52,9%) oraz zachodniopomorskim (51,4%).

Analiza przebiegu przekształceń własnościowych z uwzględnieniem metod prywatyzacji w przekroju regionalnym nie odbiega już tak istotnie od sytuacji w całym kraju. Niemniej jednak obserwujemy również warte uwagi różnice. Najwięcej przedsiębiorstw skomercjalizowano w województwach śląskim (37,1%) oraz dolnośląskim (34,4%). W województwach zachodniopomorskim oraz w podlaskim natomiast najwięcej jednostek objęto prywatyzacją bezpośrednią – 45,6 i 44,8%. Udział likwidacji z przyczyn ekonomicznych był najwyższy w województwach warmińsko-mazurskim (48,8%) oraz lubelskim (38,4%). W województwach dolnośląskim i małopolskim udział likwidacji z przyczyn ekono-

micznych należał natomiast do najniższych w kraju i wynosił odpowiednio – 25,9 i 27,5%.

Analiza rozwoju sektora prywatnego w układzie terytorialnym potwierdza, że procesy te nie mają jak dotychczas znaczącego wpływu na przekształcenie struktury podmiotowej gospodarki województw.

Realizacja założeń programu w wybranych sektorach

Pomimo znacznych zmian, jakie dokonały się w strukturze polskiej gospodarki, rola sektora publicznego, jak już wcześniej zaznaczaliśmy, jest w dalszym ciągu duża. Analiza danych zawartych w załączniku 1 wskazuje, że wiele z zamierzeń prywatyzacyjnych zawartych w „Programie prywatyzacji do 2001 r." nie zostało zrealizowanych. Na tych obszarach, gdzie procesy prywatyzacyjne prowadzono, były one na ogół opóźnione w stosunku do przyjętych planów. Dotyczyło to między innymi przekształceń w przedsiębiorstwach przemysłu ciężkiego. W wielu sekcjach przygotowywano głównie studia przedprywatyzacyjne; w niektórych z nich w praktyce odstąpiono od prywatyzacji koncentrując się jedynie na restrukturyzacji (np. w górnictwie i hutnictwie). Taka polityka wiązała się z różnymi czynnikami, w tym z: niepozyskaniem atrakcyjnych inwestorów, brakiem konsekwentnie realizowanej koncepcji prywatyzacji (i częstymi jej zmianami), a także społecznymi oporami przed przekształceniami własnościowymi. Zaprezentowane dane wskazują, że pomimo znacznej liczby działań uruchamianych w poszczególnych grupach podmiotów (sektorach), w wielu z nich nie doprowadziły one do wymiernych efektów prywatyzacyjnych. Wynikało to również ze zmian w programie przekształceń, związanych z naciskami o charakterze politycznym oraz zmian kadrowych w Ministerstwie Skarbu Państwa. Pewien wpływ na tą sytuację, jak się wydaje, miał również układ sił w rządzie (w latach 1999 – 2001) i zwiększenie roli w tych przekształceniach innych organów centrum gospodarczego (np. ministra gospodarki).

Przychody z prywatyzacji

Formułując oceny efektywności (i skuteczności) polityki prywatyzacyjnej należy mieć na uwadze nie tylko stopień sprywatyzowania sektora publicznego (liczbę sprzedanych przedsiębiorstw), ale również wielkość przychodów uzyskanych z prywatyzacji. Objęcie transformacją własnościową podmiotów gospodarczych znajdujących się w dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej, a odkładanie na lata następne przekształceń przedsiębiorstw przeżywających trudności wskazuje na rzeczywiste cele realizowanej na obszarze prywatyzacji polityki. Potwierdzają one tezę o koncentrowaniu się przede wszystkim na maksymalizacji przychodów z prywatyzacji (tablica 6). Stąd wybór do przekształceń (w pierwszym rzędzie) tych przedsiębiorstw, które można sprzedać najłatwiej i najdrożej, w tym zwłaszcza podmiotów sektora finansowego (banków).

Tablica 6

Przychody budżetu państwa z prywatyzacji uzyskane w latach 1991-2000 (w mln zł)

Lata	Przychody ogółem	z prywatyzacji					
		pośredniej bezpośredniej					
		ogółem		w tym banków		ogółem	%
		wielkość	%	wielkość	%		
1991	170,9	140,5	82,2	-	-	30,4	17,8
1992	484,5	310,1	64,0	1,4	0,005	174,4	36,0
1993	780,0	493,0	63,2	54,0	10,9	287,0	36,8
1994	1.594,8	1.271,9	79,8	425,2	33,4	322,9	20,2
1995	2.641,6	2.235,5	84,6	521,3	23,3	406,1	15,4
1996	3.749,8	2.776,4	74,0	831,1	29,9	973,4	26,0
1997	6.537,7	6.178,6	94,5	2.944,5	47,7	359,1	5,5
1998	7.068,7	6.619,9	93,7	1.534,7	23,2	428,0	6,1
1999*	13.347,5	12.949,7	97,0	8.221,8	63,5	388,7	3,0
2000	27.181,9	26.740,4	98,4	963,1	27,8	438,6	1,6
2001	6.813,0	6451,4	94,7	–	–	361,6	5,3
Ogółem	70.370,4	66.167,4	94,0	15071,9	22,8	4.170,2	5,9

* Kwota ta zawiera także pozostałe przychody (odsetki z prywatyzacji mienia polikwidacyjnego, rozliczenia z lat ubiegłych: 1998 r. – 20,8 mln zł, 1999 r. – 9,1 mln zł, a w 2000 r. 2,9 mln zł

Źródło: Jak w tablicy 1

Należy zauważyć, iż polityka prywatyzacyjna w latach 1997–2000 była niezwykle skuteczna na płaszczyźnie realizacji przychodów budżetowych z prywatyzacji. Z załamaniem tej skuteczności mieliśmy do czynienia w roku 2001, gdyż do końca 2001 r. dochody te wyniosły tylko 6,8 mld zł wobec planowanych na ten rok 18 mld, co stanowiło tylko 37,7%.

Dochody z prywatyzacji przy udziale inwestorów zagranicznych stanowią istotną część dochodów uzyskanych ze sprzedaży majątku publicznego. W 2000 r. (m.in. ze względu na brak „wielkich" prywatyzacji) wynosiły one około 20% ogółu dochodów z prywatyzacji.

Ocena realizacji programu

Pełna ocena realizacji „Programu prywatyzacji do 2001 r." wymaga nie tylko przedstawienia ilościowych i finansowych wyników prywatyzacji, ale także charakterystyki działań podjętych w latach 1998–2001 w celu realizacji pozostałych – nakreślonych w nim – kierunków polityki prywatyzacyjnej.

Wśród tych celów na szczególną uwagę zasługuje kontynuowanie tzw. cząstkowych form uwłaszczenia. Polegały one na nieodpłatnym przekazywaniu pracownikom oraz rolnikom i rybakom do 15% akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw. Zadania w tym zakresie realizowano zgodnie z zobowiązaniami ustawowymi. Od 1997 r. proces ten objął 1012 spółek. W 2000 r. udostępniono 470,5 mln akcji/udziałów o wartości nominalnej 2,2 mld zł. Uprawnieni pracownicy nabyli akcje o wartości 2,1 mld zł (455,1 mln akcji), a rolnicy i plan-

tatorzy o wartości 0,1 mld zł (15,4 mln akcji). Dotyczyło to m.in. spółek sektora cukrowego, a także udostępniania akcji w spółkach portfelowych NFI. W tym ostatnim przypadku objęto łącznie 68,7 mln akcji o wartości nominalnej 176,6 mln zł.

Inny, sformułowany w programie i zrealizowany kierunek działań, dotyczył przyjęcia rozwiązań prawnych w zakresie wsparcia reformy systemu ubezpieczeń społecznych częścią wpływów z prywatyzacji oraz utworzenia rezerwy uwłaszczeniowej. Sejm RP (29 marca 2000 r.) zmienił ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz ustawę o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Utworzono rezerwę uwłaszczeniową obejmującą:

- 7% akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, powstałych w wyniku komercjalizacji (ale tylko tych, w których do wejścia w życie nowelizacji proces ten jeszcze się nie zaczął),
- mienie przedsiębiorstw państwowych, w których organami założycielskimi są wojewodowie (z wyłączeniem tych, w stosunku do których toczy się postępowanie układowe, upadłościowe lub likwidacyjne) oraz tych, w których rozpoczęto prywatyzację bezpośrednią,
- akcje spółek będących w posiadaniu Skarbu Państwa, w których posiada on mniej niż 10% kapitału akcyjnego, z wyłączeniem spółek znajdujących się w publicznym obrocie i zarezerwowanych na reprywatyzację.

W przeciwieństwie do zrealizowanych zamierzeń programu (wymienionych wyżej) nie powiodła się próba uregulowania kwestii powszechnego uwłaszczenia na drodze ustawowej. W związku z wetem prezydenta wobec uchwalanej przez Sejm ustawy o powszechnym uwłaszczeniu obywateli i Narodowych Funduszach Uwłaszczeniowych podjęto prace nad nowym projektem ustawy uwłaszczeniowej.

W „Programie prywatyzacji do 2001 r." położono silny nacisk na rozwiązanie problemu reprywatyzacji. Jest to jedna z tych kwestii, która pomimo że była elementem programów prywatyzacji wszystkich ekip rządowych, nie została do tej pory skutecznie rozstrzygnięta. Również i w analizowanym okresie nie udało się tego problemu rozwiązać na drodze legislacyjnej (wynikało to z silnego rozwarstwienia opinii na temat reprywatyzacji). Uchwalona przez Sejm RP ustawa reprywatyzacyjna wzbudziła znaczne kontrowersje. Spotkała się z wetem Prezydenta RP (którego Sejm nie zdołał odrzucić).

Zgodnie ze znowelizowaną w dniu 29 marca 2000 r. ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (art. 56.2.) tworzono jednak rezerwę mienia Skarbu Państwa na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli. Składa się ona z 5% akcji i udziałów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, bądź wpływów ze sprzedaży tych pakietów akcji. W związku z odrzuceniem ustawy reprywatyzacyjnej zaplanowaną na 2000 r. rezerwę majątkową w wysokości 2 mld zł przesunięto na 2001 r.

Ocena realizacji „Programu prywatyzacji do 2001 r." wymaga uwzględnienia zmian wprowadzonych na obszarze organizacyjnym, a w tym w zakresie

tworzenia struktury instytucjonalnej realizującej przekształcenia własnościowe oraz sprawnych mechanizmów nadzoru nad tym procesem. W analizowanym okresie podjęto próbę ponownego uchwalenia przez Sejm RP ustawy o Prokuratorii Generalnej. Uchwalona przez Sejm RP ustawa znacznie ograniczała kompetencje ministra skarbu i m.in. z tego względu spotkała się z wetem Prezydenta RP, którego parlament nie zdołał odrzucić.

Nowym, zapowiedzianym w programie elementem struktury instytucjonalnej miały stać się Regionalne Fundusze Majątkowe. Nie udało się jednak wdrożyć tego punktu programu. W 1999 r. w drodze wariantowych analiz określono grupy przedsiębiorstw państwowych, które mogłyby zostać poddane restrukturyzacji i prywatyzacji w ramach takich funduszy majątkowych. Sformułowano również zakresy działania (kompetencje) tych instytucji. W 2000 r. prace zatrzymano. Jako argument za wycofaniem się z realizacji tych zamierzeń podnoszono fakt, że rezerwa uwłaszczeniowa, którą utworzono na podstawie nowelizacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych obejmuje szeroki krąg przedsiębiorstw, które będą poddawane restrukturyzacji i prywatyzacji.

Instytucją powołaną w celu usprawnienia realizacji przekształceń własnościowych miała być Agencja Prywatyzacji. Utworzono ją przede wszystkim w celu usprawnienia prowadzenia prywatyzacji bezpośredniej, a więc głównie przedsiębiorstw małych i średnich. Analiza działania tej instytucji w latach 1998–2001 wskazuje, że skala prywatyzacji realizowanej przez nią była niewielka [Cena, 2001]. Większa aktywność na tym obszarze miała miejsce w 2000 r., sprywatyzowano bowiem 35 spółek, uzyskując przychody w wysokości 183,0 mln zł., co stanowiło zaledwie 0,7% ogółu przychodów z prywatyzacji[5].

Prywatyzacja jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na rozwój rynku kapitałowego. Jego znaczenie w gospodarce polskiej pozostaje jednak nadal niewielkie. Na przestrzeni okresu transformacji systemowej obserwujemy stopniowy jego rozwój, szczególnie widoczny w latach 1997–98, kiedy to nastąpiło ponad dwukrotne zwiększenie liczby spółek notowanych na giełdzie i w podobnym stopniu jej kapitalizacja [Dzierżanowski, 2000]. Stało się to między innymi w drodze sprywatyzowania kilku dużych przedsiębiorstw państwowych. W latach następnych tendencje te zostały wyhamowane. Wiązało się to ze sposobem prowadzenia przez Ministerstwo Skarbu Państwa prywatyzacji kapitałowej, przede wszystkim w formie sprzedaży przedsiębiorstw inwestorom strategicznym (przetarg publiczny lub publiczne zaproszenie do rokowań) zamiast sprzedaży w ofercie publicznej. W 2000 r. Skarb Państwa sprzedał w ten sposób jedynie 36% pakietów akcji Zespołu Elektrociepłowni Wro-

[5] Wśród 35 spółek prywatyzowanych w 2000 r. przez Agencję Prywatyzacji w 12 spółkach rozpoczęto sprzedaż akcji, a w 23 kontynuowano sprzedaż kolejnych pakietów. W 2000 r. Agencja uzyskała pełnomocnictwa do zbycia akcji/udziałów w 112 spółkach, natomiast pełnomocnictwa takie odwołano w odniesieniu do 45 podmiotów (w związku z ogłoszoną upadłością lub z dokonaną sprzedażą akcji). Ponadto na podstawie porozumienia z Ministerstwem Obrony Narodowej sprywatyzowano 2 wojskowe przedsiębiorstwa handlowe.

cławskich KONGREGACJA S.A.. Niepowodzeniem zakończyła się ponadto próba sprzedaży w 2001 r. w ofercie publicznej Zakładów Azotowych w Puławach. W tej sytuacji cele „Programu prywatyzacji do 2001 r." w zakresie rozwoju rynku kapitałowego ocenić należy jako zrealizowane jedynie częściowo.

Ważnym celem omawianego programu było tworzenie warunków sprzyjających poprawie ekonomicznej efektywności podmiotów sprywatyzowanych. Sytuacja finansowa tej grupy podmiotów, w całym okresie budowy gospodarki rynkowej była wyraźnie zróżnicowana [Krajewski 2000]. Na początku lat 90. sektor przedsiębiorstw zarówno w części prywatyzowanej, jak i państwowej, charakteryzował się niekorzystnymi wynikami finansowymi. Pomimo ich poprawy w 1994 r., nie była to jednak trwała tendencja wzrostowa. W latach 1998–2000 nastąpiło wyraźne pogorszenie wyników ekonomicznych, chociaż podmioty sprywatyzowane uzyskiwały lepsze wyniki niż przedsiębiorstwa państwowe. Trend ten jest kontynuowany w 2001, kiedy to np. w przedsiębiorstwach objętych procesem prywatyzacji (w okresie styczeń – wrzesień 2001 r.) wskaźnik poziomu kosztów wynosił 98,4%, wskaźnik rentowności obrotu brutto 1,6%, zaś netto 0,3%; dla ogółu przedsiębiorstw wskaźniki te kształtowały się odpowiednio 98,6; 1,4 i 0,4% [Informacja, 2001].

Wśród przedsiębiorstw sprywatyzowanych najlepsze wyniki osiągały spółki sprywatyzowane kapitałowo (zwłaszcza z udziałem kapitału zagranicznego) oraz spółki pracownicze.

Przyszłe obszary transformacji własnościowej

Zasoby majątku Skarbu Państwa

Podstawowym problemem z perspektywy kształtowania polityki prywatyzacyjnej w najbliższych latach jest wielkość majątku pozostającego nadal w dyspozycji państwa, który mógłby podlegać prywatyzacji. Wartość majątku Skarbu Państwa zgodnie z szacunkami Ministerstwa Skarbu Państwa na koniec grudnia 1999 r. wynosiła około 159 mld zł, w tym wartość przedsiębiorstw państwowych (łącznie z bankami), jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz udziałów i akcji Skarbu Państwa na około 137 mld zł (co stanowi 86,2%).

Wartość tego majątku ulega wahaniom, jest m.in. zależna od koniunktury rynkowej np. wzrasta w warunkach wzrostu gospodarczego, maleje gdy ma miejsce spadek). Odbiegać może zatem (i często tak jest) od wartości księgowej.

Kierunki transformacji w najbliższych latach

Ocena dotychczasowego przebiegu przekształceń własnościowych, a zwłaszcza skali zmian, jaka w ich wyniku nastąpiła w strukturze własnościowej gospodarki oraz wielkości zasobów majątku pozostającego w dalszym ciągu w rękach Skarbu Państwa, stanowić powinna podstawę zamierzeń prywatyza-

cyjnych na najbliższe lata. W tym kontekście szczególne znaczenie ma uwzględnienie tych dylematów i problemów, które w latach 90. nie zostały w pełni rozwiązane, pomimo że wielokrotnie były przedmiotem dyskusji i elementem różnych programów prywatyzacyjnych. Należy więc liczyć się z tym, że prawdopodobnie będą one oddziaływać na dalszy przebieg transformacji własnościowej i zadecydują o czasie trwania i skutecznym ich zakończeniu.

W naszej ocenie, działania prywatyzacyjne w najbliższych latach uwzględniać będą przede wszystkim kwestie dotyczące następujących obszarów:
- prywatyzacji wielkich przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu,
- prywatyzacji usług publicznych, w tym przede wszystkim ochrony zdrowia,
- dalszego udziału kapitału zagranicznego w przekształceniach własnościowych (w tym w sektorze finansowym).

Przekształcenia podmiotów o strategicznym znaczeniu

W przeciwieństwie do przedsiębiorstw o dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej i tych, które miały perspektywy rozwojowe po prywatyzacji (np. podmioty sektora finansowego) dotychczas nie uporano się z restrukturyzacją i prywatyzacją wielkich przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu, np. w sektorach górnictwa węglowego, energetyki, przemysłu zbrojeniowego, chemii ciężkiej i hutnictwa [Belka 1995]. Ważne miejsce zajmują tu również przedsiębiorstwa infrastrukturalne, jak np. koleje państwowe. Przedsiębiorstwa te w znacznej części charakteryzują się niekorzystną sytuacją finansową, nadwyżką mocy produkcyjnych, nadmiernym zatrudnieniem oraz silną pozycją związków zawodowych.

W latach 90. w większości tych sektorów podejmowano wiele działań restrukturyzacyjnych. Oczekiwano, że przyczynią się one do przyspieszenia prywatyzacji. Z obecnej perspektywy inicjatywy te należy ocenić jako na ogół nieskuteczne.

Ich wyrazem było opracowywanie kolejnych programów restrukturyzacyjnych, inicjowanych zarówno przez same przedsiębiorstwa, jak i kolejne ekipy rządowe, stawiające sobie za cel uregulowanie warunków działania tych podmiotów [Błaszczuk, Cylwik 1999]. Na te inicjatywy nakładały się dążenia do odzyskiwania utraconej pozycji przez poszczególne lobby (np. górnicze, hutnicze). Programy te w gruncie rzeczy gwarantowały utrzymanie swoistego status quo, a nawet oddalały w czasie proces poddania tych sektorów mechanizmowi rynkowemu. Podstawowym i najbardziej widocznym ich elementem stała się restrukturyzacja organizacyjna. Miejsce samodzielnych podmiotów gospodarczych zajęły holdingi, a modne staje się również tworzenie koncernów (energetyka). Twórcy tych koncepcji nie ukrywali i nadal nie ukrywają, że w znacznym stopniu są to inicjatywy oddolne, ukierunkowane między innymi na zapobieżenie upadłości nieefektywnych podmiotów gospodarczych [Jesteśmy..., 2000]. Inicjatywy te, co należy podkreślić, spotykały się z reguły z aprobatą organów założycielskich.

Restrukturyzacja i prywatyzacja części przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu dla gospodarki ma szerszy wymiar. Stanowiła ona istotny element negocjacji z Unią Europejską dotyczących polityki konkurencji. Takim przykładem jest „Program restrukturyzacji przemysłu żelaza i stali w Polsce" (przyjęty przez Radę Ministrów 30 czerwca 1998 r.). Szczególne znaczenie przypisano w nim prywatyzacji sektora (zakładano jej zakończenie do końca 2001 r.). Program ten stał się przedmiotem wielu kontrowersji między stroną polską a unijną.

Komisja Europejska była przede wszystkim zainteresowana prywatyzacją dwóch największych polskich hut, pozostających nadal własnością Skarbu Państwa (Katowice i Sendzimira). Ich prywatyzacja miała stanowić masę krytyczną przekształceń i w gruncie rzeczy miała zadecydować o przyszłym kształcie całego sektora hutnictwa żelaza i stali.

Zarzuty krajów UE, jak i Komisji Europejskiej wobec przebiegu procesu prywatyzacji hutnictwa w Polsce, w dużym zakresie należy uznać za trafne[6]. Plany prywatyzacyjne znacznie odbiegały od zdarzeń realnych. Decydowały o tym jednak głównie czynniki obiektywne, przede wszystkim brak zainteresowania inwestorów zagranicznych udziałem w prywatyzacji polskich hut.

Centralnym punktem programu restrukturyzacji uzgodnionego w 2001 r. z Komisją Europejską stał się postulat konsolidacji hutnictwa (utworzeniu kilku holdingów na bazie podmiotów wchodzących w jego skład). Główny nacisk położono na prywatyzację łączną hut: Katowice, Sendzimira, Florian i Cedler (przez sprzedaż inwestorowi strategicznemu 70–80% udziałów).

Obserwacja przebiegu przekształceń własnościowych w polskim hutnictwie wskazuje, że proces ten przebiega z ogromnymi problemami. Wynika to głównie z trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, braku inwestorów, ale także i z przyczyn o charakterze subiektywnym, przede wszystkim zaś zachowań samych uczestników transformacji własnościowej. Do nich zaliczyć należy opóźnianie tych zmian zarówno przez same huty, jak i władze państwowe, które obawiają się ich społecznych skutków, a zwłaszcza negatywnego wpływu na sytuację na rynku pracy. W tym ostatnim przypadku chodzi głównie o niechęć do podejmowania decyzji o upadłości trwale nierentownych podmiotów.

Efektywna prywatyzacja hut wymaga zindywidualizowanego podejścia tj. dostosowania jej ścieżek do sytuacji finansowej i organizacyjnej konkretnej

---

[6] Do końca 2001 r. spośród 24 sprywatyzowano jedynie trzy przedsiębiorstwa tj. Hutę Warszawa spółkę z o.o., Hutę Szczecin S.A.. oraz Hutę Zabrze S.A. Pozostałe huty skomercjalizowano (przekształcono w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa). Pięć hut włączono do programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Akcje tylko jednej huty notowane są na Giełdzie Warszawskiej (Ferrum S.A.). Niekorzystna sytuacja ekonomiczno-finansowa spowodowała, że w przypadku części przedsiębiorstw hutniczych konieczne stało się rozpoczęcie procesów bankowego postępowania ugodowego (objęto nim pięć podmiotów) oraz procesów likwidacyjnych i upadłościowych. W stan upadłości postawiono huty: Zygmunt S.A., Baildon S.A. (upadłość ogłoszono w II kwartale 2001 r.), Stalowa Wola S.A. W Hucie Gliwice S.A. rozpoczęto postępowanie likwidacyjne.

jednostki. Uwzględniając trudną sytuację ekonomiczną większości przedsiębiorstw sektora żelaza i stali nie należy oczekiwać ich szybkiej prywatyzacji. Wykorzystanie kapitałowej ścieżki w prywatyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w złej kondycji ekonomiczno-finansowej jest w praktyce mało realne. Prawdopodobne jest więc zastosowanie innych ścieżek przekształceń, w tym prywatyzacji likwidacyjnej oraz upadłości. W ich przypadku jednak konieczne jest oszacowanie społecznych skutków takich decyzji, zwłaszcza pogorszenia (i tak już trudnej) sytuacji na rynku pracy.

Skuteczność działań prywatyzacyjnych w sektorze hutnictwa żelaza i stali zależy jednak od realnych możliwości pozyskania poważnego inwestora. Pomimo wstępnych deklaracji kilku koncernów (głównie europejskich), nie udało się zakończyć negocjacji prywatyzacyjnych. Wynika to między innymi ze znacznego ryzyka finansowego i organizacyjnego. Pozyskanie inwestora zagranicznego, który byłby skłonny „wyłożyć" znaczne środki finansowe jest więc mało prawdopodobne, m.in. ze względu na brak gwarancji zwrotu poniesionych nakładów (i znaczne zadłużenie większości hut). W tej sytuacji realna oferta prywatyzacyjna (podobnie jak i przy sprzedaży hut w Czechach) powinna prawdopodobnie łączyć się z przejęciem części lub całości długu przez Skarb Państwa. Brak zdecydowania inwestorów strategicznych w negocjacjach prywatyzacyjnych wyjaśniać można więc oczekiwaniem, aby główne koszty restrukturyzacji finansowej hutnictwa poniósł Skarb Państwa. Ustawa o restrukturyzacji hutnictwa, która weszła w życie w październiku 2001 r. może znacznie ułatwić rozwiązanie wielu z tych problemów[7].

Zaawansowanie działań przygotowawczych do prywatyzacji w sektorach o strategicznym znaczeniu jest zróżnicowane. W przeciwieństwie do górnictwa i gazownictwa, w sektorze elektroenergetycznym procesy prywatyzacyjne rozpoczęto stosunkowo wcześnie, a co ważniejsze – występuje tu relatywnie duże zainteresowanie ze strony inwestorów zagranicznych. Nasuwa się jednak w tym kontekście pytanie, jak należy traktować oddolne programy konsolidacyjne (tworzenie koncernów), czy nie staną się one przeszkodą w procesach (nie spowodują opóźnienia) prywatyzacji? Nie ulega wątpliwości, że prywatyzacja koncernów może łączyć się ze znacznym ryzykiem inwestycyjnym, zwłaszcza jeżeli konsolidacja taka zostanie przeprowadzona na podstawie przesłanek pozaekonomicznych.

Rola kapitału zagranicznego w prywatyzacji

Obecny poziom sprywatyzowania polskiej gospodarki nie byłby możliwy bez udziału kapitału zagranicznego. W całym okresie przekształceń systemowych (do końca 2001 r.) w formie inwestycji bezpośrednich (BIZ) napłynęło do Polski 56,9 mld USD, przy czym w samym tylko 2001 r. – 7,1 mld USD

[7] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali (Dz.U. 2001, nr. 111, poz. 1196).

(o około 3,5 mld – 32,6% mniej niż w rekordowym dotychczas 2000 r.). Wśród inwestycji zagranicznych dominujące znaczenie mają inwestycje w formie greenfield (w 2001 r. ich udział znacznie spadł, a dominowały fuzje i przejęcia oraz udział w prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych)[8].

Wiele dyskusji i szereg sprzecznych ocen wywołuje udział kapitału zagranicznego w prywatyzacji sektora bankowego[9]. W większości banki państwowe zostały sprzedane inwestorom zagranicznym. W rezultacie w rękach kapitału zagranicznego pozostaje około 70% kapitału akcyjnego sektora bankowego. Na najbliższe lata do sprywatyzowania pozostały jeszcze dwa banki – BGŻ oraz PKO BP (BGK ma nadal pozostawać bankiem państwowym).

Oceniając proces prywatyzacji sektora bankowego należy podkreślić, iż sprywatyzowane banki pozyskały uznanych inwestorów strategicznych, co zapewne znajdzie odzwierciedlenie w poprawie ich pozycji na rynku. Z drugiej jednak strony należy również dostrzegać istotne zagrożenia. Ten sposób prywatyzacji stworzył asymetryczną strukturę własności, gdzie dominującą pozycję posiada zagraniczny kapitał akcyjny. Sprzyjać to może preferowaniu interesów kapitału zagranicznego kosztem interesów polskiej gospodarki. Wydaje się, że w tak strategicznym sektorze pożądana powinna być co najmniej równowaga w tym względzie [Monkiewicz 2000].

W kontekście perspektyw na przyszłość istotne są pytania o dalszą prywatyzację przedsiębiorstw przy udziale kapitału zagranicznego oraz zapewnienie odpowiednich dochodów budżetowych, jakie prywatyzacja ta gwarantowała. Należy spodziewać się, że z biegiem czasu będziemy mieli do czynienia z malejącym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych prywatyzacją sektora publicznego, między innymi ze względu na mniejszą atrakcyjność niesprywatyzowanego majątku (wymagającego dużych nakładów na restrukturyzację).

Nasuwa się pytanie, jak będą kształtować się przyszłe dochody budżetowe, kiedy przekształcenia własnościowe dokonywane w ten sposób zostaną zahamowane? Jest to bez wątpienia fakt obiektywny. Spowoduje to spadek dochodów budżetowych z tego tytułu. Należy więc w tych warunkach starać się zastosować odpowiednią do nowej sytuacji politykę budżetową.

4.5. Przekształcenia własnościowe w sektorze usług

Wyzwaniem prywatyzacyjnym na najbliższe lata będą zmiany stosunków własnościowych w sferze usług społecznych. Chodzi tu przede wszystkim o prywatyzację ochrony zdrowia [Baran 2000].

Prywatyzacja ochrony zdrowia rozumiana jako powiększanie sektora prywatnego „produkującego" usługi w zakresie opieki zdrowotnej dotychczas do-

---

[8] Dane Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych za 2001 r.

[9] Problem ten był szeroko dyskutowany na początku 2000 r. Zob.: [Szczytowski, 2000; Balcerowicz, 2000; Pietrewicz,2000; Kaczmarek, 2000].

konywała się głównie w formie prywatyzacji założycielskiej, w mniejszym stopniu przez przekształcenia własności publicznej w prywatną w drodze prywatyzacji kapitałowej lub likwidacyjnej. Dalsza prywatyzacja publicznych podmiotów (dostawców) usług zdrowotnych może odnosić się do funkcjonujących jeszcze w sektorze publicznym dwóch grup podmiotów – nielicznych jednostek i zakładów budżetowych oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Te ostatnie są bardzo zróżnicowane pod względem wielkości jak i struktur organizacyjnych (np. szpitale, przychodnie).

Powstaje jednak pytanie, czy wszyscy dostawcy usług w zakresie opieki zdrowotnej muszą być sprywatyzowani? Jest ono uzasadnione w sytuacji, gdy brak jest jednoznacznych opinii wskazujących na większą efektywność funkcjonowania prywatnych „producentów" nad publicznymi, zwłaszcza w przypadku podmiotów świadczących usługi o znacznej wrażliwości społecznej [Balicki 2000]. Potrzeba prywatyzacji, jak się wydaje, wynika głównie ze słabości nadzoru właścicielskiego (słabość zarządzania, niewłaściwe kryteria oceny menedżerów, nieefektywność działania) [Tymowska 2000]. Na tle przygotowań podmiotów opieki zdrowotnej do prywatyzacji pojawiają się również obawy, że może stanowić pole do nadużyć, zwłaszcza przy obecnym bałaganie prawnym. Na tym tle formułowane są opinie, że prywatyzacja zakładów opieki zdrowotnej winna być poprzedzona, przede wszystkim uporządkowaniem całego systemu opieki zdrowotnej.

Przygotowana w I półroczu 2001 r. ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej zakładała objęcie tych podmiotów, podobnie jak przedsiębiorstw państwowych, prywatyzacją pośrednią (komercjalizacja a następnie udostępnianie akcji w trybie przetargu publicznego, oferty publicznej i rokowań) oraz bezpośrednią (sprzedaż, wniesienie do spółki oraz oddanie do odpłatnego korzystania). Komercjalizacja jednostek służby zdrowia miała być prowadzona przez organ, który utworzył zakład z własnej inicjatywy, na wniosek kierownika zakładu oraz na wniosek co najmniej 10% grupy pracowniczej. Jednocześnie Rada Ministrów miała określić listę zakładów wyłączonych z przekształceń własnościowych.

Proponowane w ustawie rozwiązania przenosiły więc na grunt jednostek ochrony zdrowia doświadczenia transformacji własnościowej przedsiębiorstw publicznych. Z procedur prywatyzacyjnych wyłączono jedynie komercjalizację z konwersją wierzytelności. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń w zakresie przekształceń własnościowych podmiotów innych sektorów gospodarki możemy stwierdzić, że skuteczna prywatyzacja musi łączyć się z dostosowaniem metod prywatyzacji do sytuacji ekonomicznej przekształcanych podmiotów. Jeśli więc uwzględnimy obecną sytuację ekonomiczną znacznej części tych jednostek – zwłaszcza dużych szpitali (zadłużenie i konieczność restrukturyzacji) i wpływ zmian w tym sektorze na sytuację społeczną (oraz zdrowotność społeczeństwa), uzasadnione są obawy przed zbyt wielkimi kosztami społecznymi, związanymi z ewentualną likwidacją tych jednostek z przyczyn ekonomicznych.

Uwagi końcowe

Ocena polityki przekształceń własnościowych w latach 1998–2001 dokonana w tym artykule wskazała, iż wiele zamierzeń nie zostało zrealizowanych. Mamy tu na uwadze, zwłaszcza spowolnienie tempa transformacji własnościowej, skoncentrowanie się przede wszystkim na dochodowej funkcji prywatyzacji czy też w praktyce niedostateczny zasięg przekształceń w sektorach trudnych (np. w hutnictwie). Na przebieg procesów przekształceń własnościowych w analizowanym okresie decydujący wpływ wywarła niesprzyjająca atmosfera polityczna i brak porozumienia pomiędzy różnymi aktorami sceny politycznej co do kierunków zmian na tym obszarze. Dotyczyło to nie tylko kwestii powszechnego uwłaszczenia i reprywatyzacji, ale także przekształceń w konkretnych podmiotach (np. producentów cukru). Kontrowersje te w znacznym stopniu przyczyniły się do ograniczenia tempa przekształceń.

W polityce prywatyzacyjnej należy bardziej niż dotychczas brać pod uwagę konieczność zdynamizowania prywatyzacji podmiotów słabych, często wymagających głębokiej restrukturyzacji. Nabywcami wielu z nich np. hut (ze względu na wielkość kapitału, który trzeba zaangażować) mogliby być tylko inwestorzy zagraniczni, ale warunkiem tego jest oddłużenie tych firm przez państwo albo ich sprzedaż za symboliczną złotówkę.

W wielu branżach obserwujemy obecnie procesy konsolidacyjne (np. w energetyce, przemyśle zbrojeniowym, hutnictwie). W kontekście prywatyzacji uznać je należy za jedynie wstępny krok w kierunku zmian. Zasadnicze znaczenie na tym obszarze ma kwestia oceny, w jakich sekcjach gospodarki takie zmiany przyniosą pozytywne efekty ekonomiczne. Ważne jest również, aby na konsolidacji nie kończyły się zmiany w funkcjonowaniu tych grup przedsiębiorstw, lecz aby w miarę szybko następowała prywatyzacja skonsolidowanego sektora.

Poważnym mankamentem dotychczasowych przekształceń własnościowych niekorzystnie wpływających na dalszy rozwój rynku kapitałowego jest zbyt mała skala prywatyzacji kapitałowej w formie oferty publicznej. Za tym sposobem prywatyzacji przemawia relatywnie wysoka jej efektywność, mierzona zarówno dochodami budżetu, jak i rentownością spółek notowanych na giełdzie (a także możliwością pozyskania przez nie kapitału). Jej zaletą jest także przejrzystość stosowanych procedur oraz jawność wyników spółek. Mankamentem natomiast jest wolne tempo prywatyzacji w tej formie i wysokie koszty zarówno jej przygotowania, jak i obecności na giełdzie.

Z punktu widzenia efektywności ekonomicznej konieczna jest komplementarność procesów prywatyzacji i restrukturyzacji oraz traktowanie prywatyzacji jako jednego z istotnych instrumentów zapewniających restrukturyzację przedsiębiorstwa. Pamiętać należy, że w przypadku podmiotów o złej sytuacji finansowej jest to odpowiedź na pytanie, kto poniesie koszty (czasami ogromne) restrukturyzacji – Skarb Państwa czy też inwestor prywatny. Ostateczna decyzja powinna być poprzedzona rachunkiem ekonomicznym, obejmującym zyski i straty każdego z rozwiązań.

W przyszłym programie prywatyzacji niezbędne będzie zajęcie wyraźnego (i przecinającego spory) stanowiska w sprawie reprywatyzacji. Aby było to możliwe konieczna jest ocena jej kosztów (przede wszystkim ekonomicznych), tak aby nie odbiło to się niekorzystnie na funkcjonowaniu gospodarki. Jest to zwłaszcza istotne w obecnej, szczególnie trudnej sytuacji finansowej państwa.

Z perspektywy polityki prywatyzacyjnej ważny jest również przegląd struktury zarządzania procesami prywatyzacji, a w tym organizacji Ministerstwa Skarbu Państwa. Pożądane wydaje się dostosowanie tej struktury do obecnego podziału terytorialnego kraju. Chodzi tu m.in. o odpowiedź na pytanie o sens utrzymywania w obecnej strukturze i w warunkach reformy samorządowej delegatur terenowych ministerstwa.

Załącznik 1

Założenia i realizacja „Programu prywatyzacji do 2001 r." w latach 1998–2001 w wybranych sektorach i sekcjach gospodarki

Sektor/sekcja	Założenia programu	Realizacja
1.Telekomunikacja	Prywatyzacja narodowego operatora Telekomunikacji Polskiej S.A. w latach 1998–2000	W 1998 r., na pierwszym etapie prywatyzacji sprzedano 15% akcji w ofercie publicznej, z których wpływy do budżetu wyniosły 3147 mln zł. W 2000 r. sprzedano pakiet (35% akcji) inwestorowi francuskiemu – France Telecom oraz Kulczyk Holding. Skarb Państwa otrzymał za ten pakiet 18,6 mld zł, natomiast w 2001 r. temu inwestorowi sprzedano następny pakiet akcji (12,5%). Inwestor ten dysponuje 47,5% akcji. Łączne wpływy z tej prywatyzacji wyniosły 3,5 mld zł.
2. Transport i komunikacja. 2.1. PLL LOT	Prywatyzacja w latach 1998–2001. Plan sprzedaży następnego pakietu akcji (do 38%) inwestorowi strategicznemu do końca 2000 r.	Ogłoszenie zaproszenia do rokowań w 1999 r. Wybór inwestora – Swiss Air, który w pierwszym etapie zakupił 10% akcji za 180 mln USD. Podpisano również umowę subskrypcji i porozumienie akcjonariuszy ustalające warunki objęcia przez inwestora akcji nowej emisji. W ich konsekwencji inwestor (spółka Sair Lines Europe BV) posiada 37,6% akcji LOT a Skarb Państwa jest właścicielem 52,4% akcji spółki.
2.2. PKP	Prywatyzacja w latach 2000–2001, poprzedzona programem restrukturyzacji	Przygotowano koncepcję restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji PKP (lipiec 1998). Projekt został zatwierdzony przez rząd w 1999 r. W 2000 r. Sejm RP przyjął ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe (Dz. U. nr 84 poz.948) Od 01.01.2001 r. PKP działa jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa.
3. Elektroenergetyka 3.1. Elektrownie	Prywatyzacja w latach 1998–2002 Prywatyzacja w latach 1998–2001	W I półroczu 1999r sprzedano pierwszy pakiet akcji elektrowni Pątnów – Adamów – Konin inwestorowi branżowemu. Podjęto przygotowania następnych prywatyzacji. W 2000 r. rozpoczęto prywatyzację przez sprzedaż Elektrowni im. T. Kościuszki S.A. w Polańcu. Prowadzono prace przedprywatyzacyjne dla spółek: Elektrownia Rybnik S.A. i Skawina S.A. W 2000 r. minister skarbu powołał Południowy Koncern Energetyczny S.A., w którego skład weszło 7 podmiotów (grupa

		G-7). Rada Ministrów na wniosek ministra skarbu wyraziła zgodę na szczególny tryb zbycia i wniesienia 50% plus 1 akcja elektrowni: Jaworzno III S.A., Łaziska S.A., Łagisza S.A., Siersza S.A., Halemba S.A., Katowice S.A., Blachownia S.A. na podwyższenie kapitału akcyjnego koncernu. W I półroczu 2001 r. sprzedano 35% udziałów Elektrowni Rybnik S.A.
3.2. Elektrociepłownie	Prywatyzacja w latach 1998–2001	W 1998 r. sprywatyzowano dwie pierwsze elektrociepłownie: Kraków i Będzin. W 1999 r. rozpoczęto procesy prywatyzacyjne następnych 6 elektrociepłowni. W 2000 r. sprzedano 55% akcji Zespołu Elektrociepłowni Warszawskich S.A. oraz 36% akcji w ofercie publicznej Zespołu Elektrociepłowni Wrocławskich Kongregacja S.A. Podpisano również umowę na zbycie 45% akcji Elektrociepłowni Wybrzeże S.A, która weszła w życie w styczniu 2001 r. Przeprowadzono ponadto drugi etap prywatyzacji Elektrociepłowni Będzin S.A. – sprzedano inwestorowi 52,5% akcji. Prowadzono prace przedprywatyzacyjne dla elektrociepłowni Białystok S.A., Zielona Góra S.A., Toruń S.A., Tychy S.A., Bytom S.A., Poznań S.A., Łódź S.A. W I półroczu 2001 r. sprzedano 45% pakiet akcji Elektrociepłowni Białystok S.A. oraz Wybrzeże S.A.
3.3. Przesył energii (Polskie Sieci Energetyczne S.A.)	Prywatyzacja do 2002 r.	W związku ze zmianą modelu funkcjonowania rynku energii w Polsce PSE S.A. będą prywatyzowane po przeprowadzeniu tych zmian. W 2000 r. podpisano umowy prywatyzacyjne dotyczące zbycia: 25% akcji Górnośląskiego Zakładu Elektroenergetycznego S.A., które weszły w życie w styczniu 2001 r. W I półroczu 2001 r. sprzedano 25% akcji tego przedsiębiorstwa.
3.4. Podsektor dystrybucji	Prywatyzacja w latach 1998–2001	W 1998 r. ogłoszono przetarg na wybór doradcy. Planowano sprzedaż inwestorom pakietów 20-25% 30 zakładów w grupach. W 2000 r. prowadzono prace przedprywatyzacyjne w spółkach: Stoen S.A., Grupa G-8 (zakłady energetyczne w: Koszalinie, Słupsku, Gdańsku, Olsztynie, Elblągu, Toruniu, Płocku i Kaliszu) i Grupa G-4 (zakłady w: Lublinie, Zamościu, Rzeszowie oraz Radomiu i Kielcach). W 2001 r. prowadzono negocjacje z inwestorami w sprawie zakupu pierwszego pakietu akcji G-8 w wysokości 25%. Wyłączność na zakup otrzymało konsorcjum, którego liderem jest Elektrim.
4. Przemysł paliw płynnych (produkcja i dystrybucja)	Prywatyzacja w latach 1999–2000	W 1999 r. połączono największego krajowego dystrybutora paliw CPN z Petrochemią Płock i powołano Polski Koncern Naftowy (PKN), którego akcje – 30% zostały wprowadzone na giełdę warszawską i londyńską. Uzyskano za nie 515 mln USD. Pakiet 14,7% udostępniono pracownikom. W połowie 2000 r. zakończył się II etap prywatyzacji PKN Orlen S.A. – polegał na wprowadzeniu do obrotu publicznego części akcji, będących własnością Nafty Polskiej S.A. – sprzedano 26% akcji. Po sprzedaży tej transzy Skarb Państwa łącznie

		z Naftą Polską posiada 28,44% akcji PKN. W 2001 r. prowadzono negocjacje w sprawie sprzedaży pozostałych akcji PKN Orlen. Oferty złożyły koncerny: węgierski MOL i austriacki OMV. Komercjalizacja w 1998 r. Przedsiębiorstwa Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń". Prywatyzacji na razie nie planowano. W końcu 2000 r. RM wyraziła zgodę na sprzedaż 100% udziałów DEC sp. z o.o. amerykańskiej grupie GATX Rail Corporation. Opracowano również nową koncepcję prywatyzacji Rafinerii Gdańskiej. W II połowie 2000 r. trwały procedury przygotowywania do prywatyzacji Rafinerii Gdańskiej S.A. W grudniu Nafta Polska S.A. przyjęła sześć ofert wstępnych na zakup akcji. Ustalono krótką listę – 5 inwestorów. W 2001 r. podpisano umowę sprzedaży 75% akcji Rafinerii Gdańskiej firmie finansowej Rotch Energy.
5. Gazownictwo	Prywatyzacja w latach 1999–2001	Wstępny etap prac: opracowanie nowego programu restrukturyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. W 2000 r. przyjęto zmianę tego programu. Trwały prace nad opracowaniem dokumentu: „Założenia prywatyzacji sektora gazowego w Polsce", który w 2001 r. został przyjęty przez Radę Ministrów. Nie planuje się w nim na przestrzeni 5 lat prywatyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa. Inwestorom strategicznym mają być oferowane akcje wydzielonych spółek.
6. Górnictwo węgla kamiennego	Rozpoczęcie prywatyzacji w latach 1998–1999	W 1998 r. opracowano program restrukturyzacji „Reforma górnictwa węglowego w latach 1998-2000". W grudniu 1999 r. RM przyjęła korektę programu, w efekcie wstrzymano działania mające na celu prywatyzację Katowickiego Holdingu Węglowego S.A. i Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. do czasu uzyskania wyników oceny prywatyzacyjnej sektora oraz konsultacji ze stroną społeczną. W 2000 r. prace przedprywatyzacyjne prowadzono w stosunku do dwóch kopalń: KWK Bogdanka oraz KWK Budryk S.A. W latach 1999–2001 koncentrowano się przede wszystkim na restrukturyzacji, głównie zatrudnienia. Przyczyniło się to do poprawy efektywności ekonomicznej tego sektora. Opracowano również nowy program prywatyzacji, który zapowiada w pierwszej kolejności prywatyzację 6 kopalń, z których 3 ma przejąć Południowy Koncern Energetyczny (100% własność Skarbu Państwa).
7. Sektor syntezy chemicznej (ciężka chemia)	Prywatyzacja w latach 1999–2001	Na przełomie lat 1998/1999 podjęto decyzję o prywatyzacji czterech największych zakładów nawozów sztucznych. W 2000 r. podpisano umowę na przygotowanie prywatyzacji 4 spółek ciężkiej chemii: Zakładów Azotowych Kędzierzyn S.A., Pulawy S.A., Zakładów Azotowych w Tarnowie – Mościcach S.A. oraz Police S.A. Rozpoczęto prywatyzację Szczecińskich Zakładów Nawozów Fosforowych Superfosfat S.A. przez sprzedaż 79,99% akcji spółki inwestorowi Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowe Inmarc S.A. i Zakłady

		Chemiczne Police S.A. W 2001 r. prowadzono negocjacje z inwestorami oraz podjęto próbę sprzedaży w ofercie publicznej Zakładów Azotowych Puławy (4.75 mln akcji serii A i 2.72 akcji serii B). Ze względu na niski poziom zainteresowania ofertą wycofano się z niej.
8. Hutnictwo żelaza i stali	Nie uzgodniono terminu zakończenia prywatyzacji.	W 1999 r. opracowano program restrukturyzacji. Ogłoszono przetarg na doradcę prywatyzacyjnego dla Huty Katowice. Skomercjalizowano pięć państwowych hut. Opracowany w czerwcu 2001 r. program restrukturyzacji hutnictwa kładzie nacisk na łączną prywatyzację hut: Katowice, Sendzimira, Florian i Cedler przez sprzedaż inwestorowi strategicznemu 70-80% udziałów. W 2001 r. zaproszono inwestorów do składania ofert. Wstępne zainteresowanie udziałem w prywatyzacji wyraziły koncerny: Arbed, Usinor, Thysen – Krupp (europejski) oraz Ispat z Indii.
9. Przemysł obronny	Termin nie został określony	W 1999 r. przyjęto rządowy „Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji sił zbrojnych" i uchwalono ustawę o wspieraniu restrukturyzacji potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych. Według niej co roku będą określone w budżecie przychody z prywatyzacji tego sektora, przeznaczane na jego rozwój. Minister skarbu prowadził działania prywatyzacyjne wobec 25 spółek tego sektora. Prace dotyczyły wyboru doradców prywatyzacyjnych i analiz przedprywatyzacyjnych. W końcu 2000 r. 1 spółka znajdowała się na etapie negocjacji z kontrahentem, 1 spółka – zaproszenie do rokowań, dla 7 spółek wykonano analizy przedprywatyzacyjne a 16 spółek znajdowało się na etapie wyboru doradcy prywatyzacyjnego. W I półroczu 2001 r. sprywatyzowano WSK PZL „Okęcie".
10. Przemysł spirytusowy	Prywatyzacja w latach 1999–2000	Przygotowano analizę sektorową i prowadzono prace zmierzające do podzielenia między Polmosy (21 podmiotów) znaków towarowych. Sprzedaż akcji planowano w 2000 r. Trwały prace przedprywatyzacyjne w stosunku do 16 j.s.s.p. oraz wobec 5 przedsiębiorstw państwowych. Spółki podzielono na cztery grypy w celu minimalizacji kosztów prywatyzacji i przyspieszenia negocjacji z inwestorem. W 2001 r. podpisano umowę sprzedaży większościowego pakietu akcji Polmosu Poznań przez Pernod Ricard (Francja). Wartość transakcji – 100 mln USD. Nabywcę (2 osoby fizyczne) znalazł również Polmos w Kutnie. Prowadzono także negocjacje w sprawie sprzedaży innych przedsiębiorstw tego sektora. Przedsiębiorstwo Polmos Warszawa przeznaczono do prywatyzacji bezpośredniej przez oddanie mienia do odpłatnego korzystania.
11. Przemysł cukrowniczy	Prywatyzacja w latach 1999–2001	W 1999 r. przygotowano strategię prywatyzacji indywidualnej dla trzech spółek i rozpoczęto rokowania z inwestorami. W 2000 r. minister skarbu zawarł warunkową umowę sprzedaży 95% akcji Śląskiej Spółki Cukrowej S.A. firmie Saint Louis Sucre International

		S.A. (uwarunkowanej uzyskaniem wymaganych zgód przez inwestora). Prywatyzacja ta została zatrzymana przez MSWiA. W sierpniu 2001 r. sprzedano 51% kalisko-konińskiej grupy cukrowni (5) niemieckiemu koncernowi Pfeifer und Langen. Koncern ten stał się największym udziałowcem w przemyśle cukrowniczym – 11 cukrowni. Na rynku tym liczącą się pozycję zajmują dwa inne koncerny niemieckie – Nordzucker (6 cukrowni) oraz Sudzucker (5). Nacisk środowisk politycznych na powołanie holdingu – Polski Cukier, opartego na własności rozproszonych akcjonariuszy w 2001 r. doprowadził do podjęcia przez Sejm RP uchwały w sprawie utworzenia koncernu Polski Cukier.
12. Sektor ubezpieczeń	Prywatyzacja w latach 1999–2000	1. PZU S.A. Spółka została dokapitalizowana w 1999 r. przez Skarb Państwa akcjami Banku Handlowego – 825 mln zł. Zatwierdzono plan prywatyzacji i opublikowano zaproszenie do rokowań. Wybrano inwestora strategicznego – konsorcjum firm europejskich „Eureko" i BIG Banku Gdańskiego, które zakupiło 30% akcji PZU za 3 mld zł. W październiku 2001 r. Ministerstwo Skarbu Państwa sprzedało 21% akcji PZU konsorcjum Eureko za 2.774 mld zł. Ponadto projektuje się sprzedaż w drodze oferty publicznej części akcji PZU. 2. WARTA S.A. – w 1998 r. minister Skarbu Państwa sprzedał 19,8% akcji Skarbu Państwa. W 1999 r. podpisano umowę z doradcą prywatyzacyjnym na następny etap prywatyzacji.

Źródło: Program prywatyzacji do 2001r., Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 1998; Sprawozdanie z realizacji „Programu prywatyzacji do 2000 r." za okres 1998–1999, Ministerstwo Skarbu Państwa, 1999, Informacja uzupełniająca do sprawozdania z realizacji programu prywatyzacji do 2001 r.",Ministerstwo Skarbu Państwa 1999 r., Dynamika Przekształceń Własnościowych, op.cit. oraz opracowanie własne.

Bibliografia

Balcerowicz L., [2000], *Obrona kosztownej utopii*, „Gazeta Wyborcza" 2000, nr 39 (3340).

Balicki M., [2000], *Wypowiedź w dyskusji panelowej Prywatyzacja majątku w publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, Prawo i Medycyna, 2000 r., nr 5, (vol. 2).

Baran A., [2000], *Skutki prywatyzacji ochrony zdrowia i edukacji dla gospodarstw domowych*. Ekspertyza przygotowana dla Rady Społeczno-Gospodarczej przy Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa.

Belka M., [1995], *Dylematy polskiej polityki gospodarczej i społecznej na przełomie wieków*, Konferencja Jubileuszowa z okazji 50-lecia PTE i 130-lecie Ekonomisty, Warszawa 12 grudnia 1995.

Błaszczuk B. i Cylwik A., (red), [1999], *Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji*. Praca zbiorowa pod red, „Case Reports" Series 1999, nr 27.

Cena nie jest najważniejsza, [2001], Rzeczpospolita 2001 nr 1005 (5878).

Dzierżanowski M., [2000], *Rola rynku kapitałowego we wzroście gospodarczym*, w: *Dylematy średniookresowej strategii finansowej*, kierownictwo naukowe A. Wernik, Wyższa Szkoła Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa.

Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 2001, [2002], GUS, Warszawa 29 stycznia 2002 r.

Jarosz M., [1995], *Spółki pracownicze w polskiej gospodarce*, referat na konferencję Instytutu Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa.

Jesteśmy silni polskim kapitałem [2000], Rozmowa z Janem Krupem, prezesem zarządu Południowego Koncernu Energetycznego, prezesem zarządu Elektrowni Jaworzno III S.A., Nowe Życie Gospodarcze 2000 nr 26. Zob. także specjalną wkładkę do tego numeru pt. „Południowy Koncern Energetyczny".

Kaczmarek W., [2000], *Minister z kompleksem handlowym*, „Gazeta Wyborcza" 2000, nr 62 (3363).

Krajewski S., [2000], *Wpływ ścieżki prywatyzacji na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw*, Gospodarka Narodowa 2000 nr 9.

Monkiewicz J., [2000], *Prywatny i obywatelski*, Gazeta Bankowa 2000, nr 44.

Pietrewicz M., [2000], *Czy strategia jest szkodliwa dla Polski?*, „Gazeta Wyborcza", nr 46 (3347).

Szczytowski M.O., [2000], *Kapitał narodowy*, „Gazeta Wyborcza" 2000, nr 2 (3303).

Tymowska K. [2000], *Sektor prywatny w systemie opieki zdrowotnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.