

Rafał Artur SZŁĄZAK
Gwarant Grupa Kapitałowa S.A.
gwarant@gwarantgk.pl

OCENA PROCESU I EFEKTÓW PRYWATYZACJI W POLSCE W PERSPEKTYWIE BUDŻETOWEJ I SPOŁECZNEJ

Streszczenie. W artykule opisano przemiany własnościowe realizowane w Polsce w latach 1990-2015. Wskazano trudności, na jakie natrafiono podczas tego procesu. Na potrzeby przemian, a w szczególności dla zawartego w nich procesu prywatyzacji przyjęto wiele ustaw i innych aktów prawnych. Prywatyzacji podlegał cały majątek państwowy w liczbie ok. 8,5 tys. przedsiębiorstw zarejestrowanych na dzień 31 grudnia 1990 r. Działania prywatyzacyjne były prowadzone na wiele sposobów i różnymi trybami. Tworzone były specjalne programy prywatyzacyjne dla różnych przedsiębiorstw. Jednym z istotnych był Program Powszechnej Prywatyzacji, obejmujący tzw. Narodowe Fundusze Inwestycyjne (NFI). Były tu zgromadzone przeważnie przedsiębiorstwa małe i średnie. Przedsiębiorstwa sprywatyzowane według tego programu trafiły w większości do polskich przedsiębiorców, tworząc na rynku polskim nowy segment gospodarki rynkowej opartej na polskim kapitale prywatnym. Duże przedsiębiorstwa trafiły jednak do inwestorów zagranicznych, dysponujących dużym kapitałem.

Słowa kluczowe: prywatyzacja, reprivatyzacja, prywatyzacja pośrednia, prywatyzacja bezpośrednia, Narodowe Fundusze Inwestycyjne

EVALUATION OF PROCESS AND EFFECTS OF PRIVATISATION IN POLAND, IN A BUDGET AND SOCIAL PERSPECTIVE

Abstract. The article describes ownership changes carried out in Poland in years 1990-2015. Indicated on difficulties found during mentioned process. For the purpose of changes, particularly for the included privatization process, several laws were adopted and other legal acts as well. Privatisation was a subject to whole companies assets in the number of 8,5 thousands companies registered on date of December, 31st 1990. Privatisation action were carried out in different ways, procedures and methods. Special new programmes were constructed for different types of companies. One of such significant programmes was General Programme for Privatisation, covering among the others so called National Investment Funds (NFI). In such Funds mostly small and medium companies

were gathered. Companies privatised according to this programme in majority went to Polish businessmen creating in this way new segment of market economy based on private capital. Big companies however, went to foreign investors with huge capital in hand..

Keywords: privatisation, reprivatisation, indirect privatisation, direct privatisation, National Investment Funds

1. Wprowadzenie

Rok 1990 był w Polsce początkiem zmian nie tylko politycznych, lecz także gospodarczych. Społeczeństwo polskie, wpatrzone w gospodarkę kapitalistyczną głównie na zachodzie Europy i w Stanach Zjednoczonych, oczekiwało szybkich zmian gospodarczych i własnościowych. Zachętą do takiego podejścia była Ustawa o działalności gospodarczej z dnia 23 grudnia 1988 roku autorstwa ministra Mieczysława Wilczaka. Już w czasach Polskiej Republiki Ludowej (PRL) pojawiały się głosy rozsądku gospodarczego. Ustawa ta, w wielkim skrócie, mówiła po prostu o tym, że **co nie jest zabronione – jest dozwolone**. Oczywiście dotyczyło to wyłącznie działalności gospodarczej, dokładnie zaś art. 4 tej ustawy brzmi: *Podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności i działań, które nie są przez prawo zabronione*.

W owym czasie przedsiębiorstwa produkcyjne oraz usługowe były niemal w całości państwowe. One też głównie oferowały zatrudnienie i były ostoją agresywnych związków zawodowych, zlokalizowanych zwłaszcza w dużych przedsiębiorstwach, np. w kopalniach, hutach, elektrowniach itp. Najczęściej związki zawodowe nie zgadzały się z wymagającymi coraz większej wydajności pracy przedsiębiorcami. W rezultacie sporów, do których dochodziło między pracodawcami i przedstawicielami załogi, czyli związkami zawodowymi, tracili wszyscy, a przedsiębiorstwa chyliły się ku upadkowi.

Przemiany gospodarcze sprawiły, że niemal z dnia na dzień pojawiły się na rynku przedsiębiorstwa prywatne pochodzące z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Podjęcie tematu prywatyzacji polskich przedsiębiorstw po 26 latach od rozpoczęcia tego procesu ma na celu pokazanie drogi, jaką przebyli przedsiębiorcy prywatni po 1990 roku do chwili obecnej. Nie wszyscy zdołali udźwignąć ciężar odpowiedzialności za firmę i jej załogę. Wiele z tych firm zbankrutowało, te zaś, które zostały, przyjęły reguły wolnorynkowe bez oczekiwania na wsparcie ze strony rządu, jak to często bywało przedtem. W artykule przeanalizowano przekształcenia własnościowe i oceniono efekty uzyskane w wyniku prywatyzacji polskiej gospodarki państwowej w latach 1990-2015.

Materiały niezbędne do napisania tego artykułu pozyskano z dostępnej literatury, a przede wszystkim z wywiadów i opinii zebranych od bezpośrednich uczestników tych wydarzeń, wśród których był również autor. W czasie prowadzonych badań korzystano głównie

z następujących metod: metody obserwacji, wywiadu, analizy dokumentów, oceny eksperckiej i eksperymentu. W artykule opisano także zasady i metody stosowane podczas prywatyzacji, ich podstawy prawne oraz uzyskane wyniki, zwłaszcza ekonomiczno-finansowe.

Na zakończenie analizy na temat działań prywatyzacyjnych w Polsce sformułowano wnioski, w których podsumowano najistotniejsze spostrzeżenia z tego okresu. Oceniono, że był to bardzo trudny czas w dziejach gospodarczych Polski, ale zakończony pozytywnie.

2. Zasady i metody prywatyzacji majątku narodowego w Polsce

2.1. Prywatyzacja na podstawie Ustawy z dnia 13 lipca 1990 r.

Sprawiedliwy podział wspólnego majątku, jakim był majątek narodowy, budził wiele emocji i kontrowersji, co przejawiało się w burzliwych i licznych dyskusjach, zwłaszcza sejmowych. Jednakże procesy prywatyzacyjne w latach od 1990 do 1996 r. były realizowane z coraz większą dynamiką na podstawie Ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i utworzeniu urzędu ministra przekształceń własnościowych. W ustawie tej zobowiązano ministra przekształceń własnościowych do zgodnego działania z ministrem współpracy gospodarczej z zagranicą w celu wypracowania podstawowych form, metod i zasad prywatyzacji oraz założeń polityki prywatyzacyjnej państwa w ramach współpracy kapitałowej z zagranicą.

W początkowym okresie akcentowano głównie dwie metody prywatyzacji:

- metodę małej prywatyzacji,
- metodę prywatyzacji kapitałowej.

Mała prywatyzacja, jak sama nazwa wskazuje, dotyczyła głównie niewielkich obiektów usługowych i handlowych będących w gestii władz lokalnych (np. sklepy, punkty gastronomiczne, maszyny, urządzenia, budynki, małe przedsiębiorstwa)¹.

Obiekty te były często oddawane w dzierżawę, a nie sprzedawane z uwagi na wiele niejasności w zakresie prawa własności do nich.

Prywatyzacja kapitałowa polega na przekształceniu przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, a później na emisji akcji lub udziałów, które następnie sprzedawane są osobom prawnym lub fizycznym, a także jej pracownikom.

Metodę prywatyzacji kapitałowej stosowano przede wszystkim w przypadku przedsiębiorstw stosunkowo dużych i znajdujących się w dobrej kondycji finansowej. Okazała się ona

¹ Hryniuk J.: Prywatyzacja w Polsce na tle wybranych krajów Europy. IV Forum Inwestycyjne, Tarnów 2011; Stępnia-Kucharska A.: Przekształcenia własnościowe polskiej gospodarki w latach 1990-2012. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 41(1/2015), Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015, s. 136-147.

powolna i bardzo kosztowna, wymagała bowiem starannej wyceny majątku przedsiębiorstwa, a także poniesienia znacznych kosztów związanych z emisją i sprzedażą akcji lub udziałów. W latach od końca 1990 do września 1995 r. sprywatyzowano tą metodą zaledwie 148 firm².

Na podstawie Ustawy z dnia 13 lipca 1990 roku wdrożono także **prywatyzację likwidacyjną** polskich przedsiębiorstw państwowych. Metoda ta polega na likwidacji przedsiębiorstwa w celu sprzedaży całości lub wyodrębnionych części jego mienia. Możliwe jest także wniesienie mienia likwidowanej spółki do spółki przejmującej lub oddania jej do odpłatnego korzystania osobom fizycznym lub prawnym. W tej metodzie możliwy jest także **leasing firmy** likwidowanej. Dotyczy to jednak firm znajdujących się w niezłej kondycji finansowej.

2.2. Prywatyzacja na podstawie Ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r.

Po wieloletnich dyskusjach 30 kwietnia 1993 r. Sejm przyjął **Ustawę o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji**. Określa ona tzw. polską wersję powszechnej prywatyzacji, której nadano nazwę „**Program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych**” (NFI). Warto przypomnieć, że Narodowe Fundusze Inwestycyjne były tworzone przez Skarb Państwa w formie spółek akcyjnych. Uprawnienia właścicielskie względem funduszy wykonywał minister skarbu państwa. Fundusze, jako spółki akcyjne, miały strukturę organizacyjną spółek prawa handlowego, w tym zarząd i radę nadzorczą oraz ich obowiązki, takie jak określono w Kodeksie Spółek Handlowych. „Celem funduszy jest pomnażanie ich majątku, w szczególności poprzez powiększenie wartości akcji spółek, w których fundusze są akcjonariuszami”³. Ustawa stanowi, że Skarb Państwa wnosi do utworzonych funduszy 60% akcji każdej ze spółek, w której jest on jedynym akcjonariuszem, z tym że z tej liczby 27% akcji każdej spółki powinno znaleźć się, w równych ilościach, w posiadaniu wszystkich wyznaczonych funduszy, z wyjątkiem jednego funduszu, który otrzyma w całości 33% akcji danej spółki.

Rady nadzorcze skarbu państwa każdego funduszu, powołane przez właściciela – tutaj przez ministra skarbu – i wyłonione w drodze konkursu, wybierają także w drodze konkursu składy zarządów tych funduszy. Zarządy funduszy powinny realizować cele określone w ustawie, czyli zarządzać w taki sposób, aby wzrosła cena akcji funduszu w celu umożliwienia spółkom należącym do funduszu dostępu do nowatorskich technologii oraz nowych rynków.

Wiele przedsiębiorstw starało się o przyjęcie do funduszy, licząc na możliwości poprawy swojej często fatalnej sytuacji ekonomicznej. Niestety zarządy funduszy tworzyły coraz ostrzejsze wymagania wobec spółek parterowych, nie ułatwiając im rozwiązywania wielu trudnych problemów. Spółki, które nie mogły sprostać tym wymaganiom, były stawiane

² Stępnia-Kucharska A.: op.cit.

³ Januszek H.: *Przeobrażenia w gospodarce i funkcjonowaniu przedsiębiorstw w Polsce*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2003.

w stan upadłości i fizycznej likwidacji. W ten sposób motywowano także inne przedsiębiorstwa do poprawy wyniku. Dotyczyło to zwłaszcza spółek, które miały jeszcze szanse na lepsze wyniki, a nie osiągnęły ich z różnych niemerytorycznych przyczyn. Tego rodzaju działania zarządów funduszy były często przyczyną sporów między zarządzającymi funduszem i spółkami zależnymi, które liczyły na pomoc, a nie rygoryzm.

Program Narodowych Funduszy Inwestycyjnych miał być odpowiedzią na oczekiwany społecznie sprawiedliwy podział majątku narodowego. Miał on umożliwić każdemu pełnoletniemu Polakowi dostęp do tego majątku. Prawo uczestnictwa w programie uzyskał w wyznaczonym dniu każdy pełnoletni obywatel Polski, czyli ok. 28 mln osób. Warunkiem uczestnictwa było wykupienie za 20 zł (według ówczesnej wartości pieniądza) tzw. powszechnego świadectwa udziałowego (PŚU). Świadectwo udziałowe podlegało wymianie na akcje dowolnie wybranego funduszu (NFI), ale w ściśle określonym czasie. Niewykonanie tej czynności powodowało stratę wartości świadectwa udziałowego. W lipcu 1996 roku rozpoczęto notowania PŚU na GPW.

Akcje NFI były sprzedawane, a ich posiadacze otrzymywali zapłatę najczęściej niższą od oczekiwań z uwagi na trudną sytuację na polskim rynku kapitałowym w tym czasie. Od 12 maja 1997 roku rozpoczęła się wymiana PŚU na akcje NFI w parytecie 1 świadectwo za 1 akcję. 31.12.1998 roku wygasł termin wymiany PŚU na akcje NFI. W 2000 roku wyceniono wartość udziału na 60 zł, czyli o 40 zł więcej niż wynosił koszt PŚU.

Ustawa o NFI obowiązywała w okresie od 30 kwietnia 1993 do 31 grudnia 2012 roku i przestała obowiązywać 1 stycznia 2013 roku. Nie oznacza to jednak, że proces prywatyzacji został zakończony. W dalszym ciągu prowadzona jest prywatyzacja największych polskich spółek przez sprzedaż akcji należących do Skarbu Państwa. Skarb Państwa utworzył w 1995 roku 15 Funduszy Inwestycyjnych i wprowadził do nich 512 spółek. Wszystkie te spółki NFI zostały sprywatyzowane⁴. Przez sprzedaż akcji (udziałów) inwestorom prywatnym i zagranicznym uzyskano znaczącą poprawę polskiego rynku kapitałowego. Spółki wprowadzone do NFI należały do grupy małych i średnich przedsiębiorstw.

3. Formy, metody i tryb przekształceń własnościowych

Przekształcenia własnościowe mogą przyjmować różne formy. Jest to ogół procedur dotyczących zmian formy własności i zmiany właściciela.

⁴ Stępnia-Kucharska A.: op.cit.

Do najczęściej spotykanych procedur można zaliczyć następujące:

- **prywatyzacja**, czyli przejęcie lub przekazanie mienia państwowego osobom prywatnym prawnym lub fizycznym,
- **komunalizacja**, czyli przekazanie własności podmiotów prywatnych (osób prawnych albo fizycznych) bądź też własności Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego,
- **komercjalizacja**, czyli przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (j.s.S.P.). Zamiana formy gospodarowania nie powoduje zmiany właściciela ani nie ogranicza zakresu i uprawnień przedsiębiorstwa sprzed okresu komercjalizacji. Komercjalizacja ma na celu przekształcenie przedsiębiorstwa w podmiot rynkowy przez zasadnicze zmiany systemu zarządzania i może być etapem pośrednim przed prywatyzacją,
- **reprivatyzacja**, czyli przekazanie faktycznemu właścicielowi jego majątku zabranego mu przez państwo polskie na podstawie aktu prawnego (np. ustawa sejmowa), który to akt okazał się niezgodny z aktualnie obowiązującym prawem. Reprivatyzacja jest formą przejściową, zależną od wielkości majątku i od tempa jej realizacji. Z uwagi na upływ czasu i zmiany pokoleniowe wśród właścicieli dochodzi czasem do nadużyć. Pod właścicieli podszywają się różnego rodzaju oszuści. Przykładem tego może być afera w zarządzie miasta Warszawy z 2016 roku.

Wracając do przemian własnościowych, można przyjąć, że w praktyce najczęściej spotykane są dwie formy (metody) prywatyzacji kapitałowej, wcześniej już wspomnianej:

- **prywatyzacja pośrednia**, obejmująca:
 - ofertę ogłoszoną publicznie,
 - przetarg publiczny,
 - rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia,
 - przyjęcie oferty przez podmiot ogłaszający.

Ten rodzaj prywatyzacji wymaga wcześniejszej komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego. Stosuje się go do przedsiębiorstw dużych, wcześniej przygotowanych do sprzedaży przez wycenę ich akcji lub udziałów;

- **prywatyzacja bezpośrednia**, obejmująca:
 - sprzedaż przedsiębiorstwa w całości lub w częściach,
 - wniesienie przedsiębiorstwa do spółki przyjmującej,
 - oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania w spółce przejmującej,
 - leasing majątku spółki.

Ten rodzaj prywatyzacji stosuje się do przedsiębiorstw państwowych małych i średnich. W tym przypadku nie jest wymagana wcześniejsza komercjalizacja przedsiębiorstwa.

Programy, formy i metody prywatyzacji zmieniały się w zależności od potrzeb. Te, które zakończyły swoje zadania, były zamykane, inne zaś powstawały w celu realizacji nowych

zadań. Przykładem takiego szczególnego programu jest Program: Stabilizacja – Restrukturyzacja – Prywatyzacja. Jest on przeznaczony dla przedsiębiorstw państwowych będących w złej kondycji finansowej. Stabilizacja oznacza wsparcie finansowe przedsiębiorstwa, restrukturyzacja to zmiany zarządzania przedsiębiorstwem i jego finansami. Po naprawie przedsiębiorstwa następuje jego prywatyzacja. Program ten jest inspirowany przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

Także prywatyzacja założycielska to program wsparcia dla tworzenia nowych prywatnych podmiotów gospodarczych. Jest on związany głównie z tworzeniem przedsiębiorstw handlowych, usługowych i drobnej wytwórczości.

Powstałe w wyniku działań tych programów przedsiębiorstwa państwowe muszą być sprywatyzowane, aby realizować główne hasło wycofywania się państwa z zarządzania podmiotami gospodarczymi. W ten sposób prywatyzacja trwa nadal i trwać będzie do czasu, aż zostanie zakończona sprzedaż akcji i udziałów państwa w podmiotach gospodarczych.

4. Efekty ilościowe przekształceń własnościowych w latach 1990-2014

Aktualne dane dotyczące przekształceń własnościowych udostępnione przez Ministerstwo Skarbu Państwa w raportach rocznych sięgają 2014 roku⁵. Z danych zamieszczonych w Raporcie wynika, że w 2014 roku sprywatyzowano:

- 52 przedsiębiorstwa państwowe w trybie branżowym,
- 3 przedsiębiorstwa sprywatyzowano przez Giełdę Papierów Wartościowych (GPW) w Warszawie,
- 9 przedsiębiorstw wniesiono na podniesienie kapitału w spółce przejmującej,
- 2 przedsiębiorstwa skomunalizowano,
- w stosunku do 2 przedsiębiorstw postępowanie prywatyzacyjne umorzono.

Według stanu na dzień 31 grudnia 1990 roku w Polsce istniały 8453 przedsiębiorstwa państwowe. Z tej liczby 6002 przedsiębiorstwa zostały objęte przekształceniami własnościowymi. W pozostałych przypadkach przeprowadzono procesy łączenia, likwidacji, upadłości lub wniesienia majątku do innych podmiotów gospodarczych⁶.

W wyniku wszystkich wymienionych procesów na koniec 2014 roku w Polsce zarejestrowane były tylko 52 przedsiębiorstwa państwowe, w tym 20 prowadzących działalność. Minister Skarbu Państwa był organem założycielskim 6 z nich, z których 3 były czynne,

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

a 3 w likwidacji. Dla pozostałych przedsiębiorstw państwowych organem założycielskim byli inni ministrowie lub wojewodowie⁷.

Znikające w wyniku przekształceń własnościowych i innych działań prywatyzacyjnych przedsiębiorstwa państwowe pokazano na rys. 1.



Rys. 1. Liczba przedsiębiorstw państwowych w latach 1990-2014

Źródło: Raport MSP; Stępnia-Kucharska A.: op.cit.; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.

Na koniec roku 2015 było już tylko 41 przedsiębiorstw państwowych, w tym 19 prowadzących działalność gospodarczą.

Reasumując, należy stwierdzić, że od 1990 do końca 2015 roku:

- skomercjalizowano 1756 przedsiębiorstw państwowych, tj. ok. 29,3% ogółu (6002) przekształconych przedsiębiorstw. W wyniku tych działań powstało:
 - 1739 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,
 - 17 spółek z udziałem wierzycieli na podstawie Działu III Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji z konwersją wierzytelności,
- zaakceptowano 2308 wniosków o prywatyzację bezpośrednią (38,4% ogółu przekształconych przedsiębiorstw),
- nie wyrażono sprzeciwu wobec 1939 wniosków o likwidację z powodu złej kondycji finansowej w trybie art. 19 Ustawy o powszechnej prywatyzacji (32,3% ogółu przekształconych przedsiębiorstw).

Przedstawione dane zobrazowano na rys. 2. Rysunek ten obejmuje lata 1990-2014. Rok 2015 niewiele już zmienił.

⁷ Stępnia-Kucharska A.: op.cit.; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.



Rys. 2. Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w latach 1990-2014

Źródło: Raport MSP; Stępiak-Kucharska A.: op.cit.; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.

W latach 1990-2014 prywatyzacją bezpośrednią objęto 2308 przedsiębiorstw państwowych, w tym:

- 586 podmiotów w drodze sprzedaży przedsiębiorstwa,
- 253 przedsiębiorstwa przez wniesienie do spółki,
- 1402 przedsiębiorstwa państwowe oddano do odpłatnego korzystania,
- w stosunku do 67 przedsiębiorstw państwowych zastosowano mieszane formy prywatyzacji bezpośredniej.

W wyniku prywatyzacji bezpośredniej wykreślono z rejestru przedsiębiorstw państwowych 2222 przedsiębiorstwa państwowe. Stanowi to 96,7% wszystkich przedsiębiorstw państwowych zaakceptowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa do prywatyzacji bezpośredniej⁸.

Wymienione działania zilustrowano na rys. 3.



Rys. 3. Prywatyzacja bezpośrednia przedsiębiorstw państwowych w latach 1990-2014

Źródło: Raport MSP; Stępiak-Kucharska A.: op.cit.; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.

⁸ Stępiak-Kucharska A.: op.cit.

1300 spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji objęto dalszymi formami przekształceń własnościowych. Najczęściej stosowano formę prywatyzacji pośredniej (41,77% spółek) albo wniesienie do NFI (39,38% spółek). Akcje lub udziały 9,77% spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji zostały zamienione za wierzytelności w ramach bankowego postępowania ugodowego, 5,62% spółek przekazano nieodpłatnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku 1,31% spółek nastąpiło objęcie akcji lub udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa przez podmioty inne niż Skarb Państwa i państwowe osoby prawne. W pozostałych 2,15% spółek zastosowano inne metody przekształceń własnościowych.

Wymienione dane zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Przekształcenia własnościowe j.s.S.P.

Przekształcenia własnościowe j.s.S.P. powstałych w wyniku komercjalizacji		
Forma przekształceń	Liczba j.s.S.P. objętych przekształceniami	% j.s.S.P. objętych przekształceniami
Prywatyzacja pośrednia	543	41,77%
Wniesienie do NFI	512	39,38%
Zamiana wierzytelności w ramach BPU	127	9,77%
Komunalizacja	73	5,62%
Wniesienie na podwyższenie kapitału zakładowego innych podmiotów	17	1,31%
Inne tryby przekształceń własnościowych	28	2,15%
Ogółem	1300	100%

Źródło: Raport MSP; Stępnia-Kucharska A.: op.cit.; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.

Z materiałów i raportów przedstawionych przez Ministerstwo Skarbu Państwa wynika, że proces przekształceń własnościowych dobiega końca. Tylko w dużych spółkach Skarb Państwa ma mniejszościowe udziały. Jednakże te mniejszościowe udziały w rozdrobnionym akcjonariacie sprawiają, że minister Skarbu Państwa faktycznie sprawuje władzę. Przykładem może być KGHM Polska Miedź S.A., w której to spółce MSP posiada ok. 31,79% akcji, albo Orlen S.A., w przypadku którego MSP posiada 27,52% akcji.

Skarb Państwa może czerpać z tych spółek korzyści w formie dywidendy, ale w celu pełnej prywatyzacji powinien się tych akcji pozbyć.

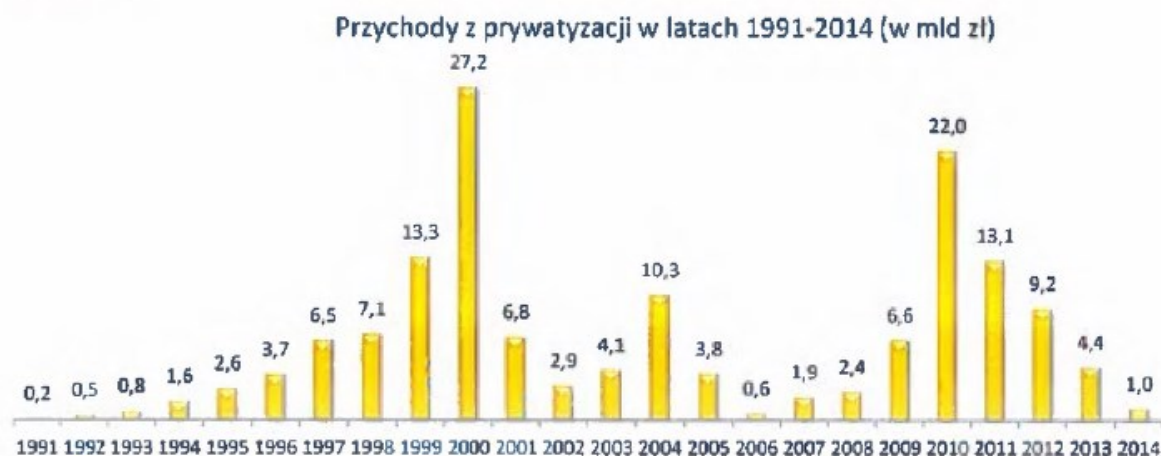
Opinie społeczne na ten temat są jednak różne. Zbywanie akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach państwowych odbywa się na podstawie przepisów Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji⁹.

⁹ Matuszczak A.: Ocena prywatyzacji z różnych punktów widzenia na przykładzie Polski. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 858, s. Współczesne Problemy Ekonomiczne, nr 11. Szczecin 2015, s. 171-183.

5. Efekty ekonomiczno-finansowe prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce

Raporty o skutkach prywatyzacji majątku narodowego w Polsce obejmują szczegółowe dane za okres 1990-2014. W 2015 roku niewiele już się zmieniło.

Każdorazowo w ustawie budżetowej państwa określa się również kwoty oczekiwane z prywatyzacji. Są one najczęściej wyższe od uzyskanych. Na przykład w 2014 roku oczekiwano z prywatyzacji przychodów w wysokości 3,7 mld zł, a realizacja wyniosła 1003,7 mln zł, czyli ok. 27,13% kwoty planowanej. Były też w latach 1990-2014 wpływy bardzo istotne, np. w 2000 roku – 27,2 mld zł, w 2010 – 22,0 mld zł i inne, już znacznie mniejsze. Rysunek 4 ilustruje przychody z prywatyzacji w analizowanym okresie.



Rys. 4. Przychody z prywatyzacji w latach 1991-2014 (w mld zł)

Źródło: Raport MSP; Stępnia-Kucharska A.: op.cit.; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.

Uzyskane w 2014 roku kwoty z prywatyzacji zostały w ustawie budżetowej następująco rozdysponowane:

- 351,4 mln zł wpłynęło do budżetu państwa,
- 150,5 mln zł przeznaczono na Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (art. 56, ust. 1, pkt. 2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji),
- 3,0 mln zł przekazano na Fundusz Reprywatyzacji (wg art. 56, ust. 1, pkt. 3.2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji),
- 400,3 mln zł przekazano na Fundusz Rezerwy Demograficznej (na podstawie art. 58, ust. 2, pkt. 2 Ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych),
- 20,1 mln zł przekazano na Fundusz Skarbu Państwa (art. 56, ust. 1, pkt. 3.2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji),
- 20,1 mln zł przekazano na Fundusz Nauki i Technologii Polskiej (art. 56, ust. 1, pkt. 4.2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji),

- 3,5 mln zł przekazano na Wyodrębniony Rachunek Ministra Pracy i Polityki Społecznej (art. 56, ust. 3.2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji),
- 54,8 mln zł stanowiło rezerwy doręczeniowe i gwarancyjne Skarbu Państwa (art. 27 Ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prywatne).

Wpływy środków finansowych do budżetu państwa z prywatyzacji zmniejszają jego potrzeby pożyczkowe, które są konieczne w przypadku występowania deficytu budżetowego. Łącznie z prywatyzacji w okresie od 1990 do 2014 roku uzyskano 152,5 mld zł¹⁰.

W 2014 roku do budżetu państwa ostatecznie wpłynęło 599,9 mln zł i o taką kwotę obniżyły się potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Wpływy z prywatyzacji majątku państwowego nie stanowią dochodu budżetowego w przeciwieństwie do dywidend, które są pobierane z zysku wygenerowanego w przedsiębiorstwach z udziałem Skarbu Państwa.

W wyniku działań prywatyzacyjnych i wprowadzenia pozytywnych zmian w zarządzaniu, także w spółkach Skarbu Państwa, zwłaszcza tych, w których Skarb Państwa ma mniejszościowe udziały, pokazały się możliwości wypłaty dywidendy, która zasila budżet państwa. W ustawie budżetowej na 2014 rok przewidziano wpływy z dywidendy w wysokości 4,6 mld zł. Osiągnięto 3,854 mld zł (77,14% planowanej kwoty). Również ta kwota zmniejszyła potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. Na uzyskany wpływ z tytułu dywidend złożyły się spółki pokazane na rys. 5.



Rys. 5. Najwyższe dochody z tytułu dywidend w 2014 roku

Źródło: Raport MSP; Stępiak-Kucharska A.: op.cit.; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.

Jest szansa na to, że wpływy do budżetu państwa z tytułu dywidendy będą coraz wyższe w miarę ugruntowywania się w polskiej przedsiębiorczości reguł wolnorynkowych.

¹⁰ Stępiak-Kucharska A.: op.cit.

6. Odbiór społeczny prywatyzacji w Polsce

Badania prowadzone na zlecenie MSP przez CBOS na temat prywatyzacji w Polsce w 2014 roku wykazały, że:

- 56% ankietowanych pracowników oceniało te działania jako dobre dla całego zakładu objętego prywatyzacją, a także dla ich rodzin i dla nich samych,
- 54% respondentów uznało, że 2014 rok był dobry dla ich rodzin,
- 62% respondentów czynnych zawodowo było zdania, że 2014 rok był dobry dla ich zakładów pracy,
- 49,6% Polaków uważa, że prywatyzacja była niezbędna do zbudowania w Polsce gospodarki rynkowej, 33% ankietowanych jest zdania przeciwnego, a 16,7% nie ma w tym względzie wyrobionego zdania.

Prywatyzacja kojarzy się Polakom ze wzrostem efektywności działania firm oraz polepszeniem jakości produktów i świadczonych usług.

Badania wykonane przez CBOS na przełomie maja i czerwca 2015 roku wskazują, że z pozytywnych cech kojarzących się z prywatyzacją respondenci najczęściej wymieniali zwiększenie efektywności działania (32%), polepszenie jakości produktów i usług (30%) oraz rozwój gospodarki (28%). Skojarzenia negatywne z prywatyzacją to głównie utrata miejsc pracy i bezrobocie oraz korupcja i nadużycia.

Cechy pozytywne prywatyzacji dostrzegają w szczególności ludzie młodzi w wieku 25-34 lata (45,4%), najrzadziej zaś ludzie w wieku powyżej 65. roku życia (21%) oraz osoby całkiem młode, w wieku 18-24 lata (23%).

Ocena prywatyzacji przez społeczeństwo jest w dużym stopniu uzależniona od pozycji społeczno-zawodowej i materialnej respondenta. Wyższy poziom wykształcenia, wyższa pozycja zawodowa, większy dochód na osobę w rodzinie i lepsza ocena własnych materialnych warunków życia sprzyjają dostrzeganiu pozytywnych cech prywatyzacji. Natomiast warunki przeciwnie do wymienionych nastawiają krytycznie do wszelkich przemian, w tym również do prywatyzacji lub, ogólnie mówiąc, do przekształceń własnościowych.

Pozytywnie przemiany własnościowe oceniają również mieszkańcy dużych miast, natomiast krytycznie nastawieni są zwykle mieszkańcy najmniejszych miast i rolnicy. Największa różnica w ocenie prywatyzacji dotyczy jakości produktów i usług. Za lepsze uważa je aż 44% respondentów z największych miast, a tylko 27% z małych miejscowości.

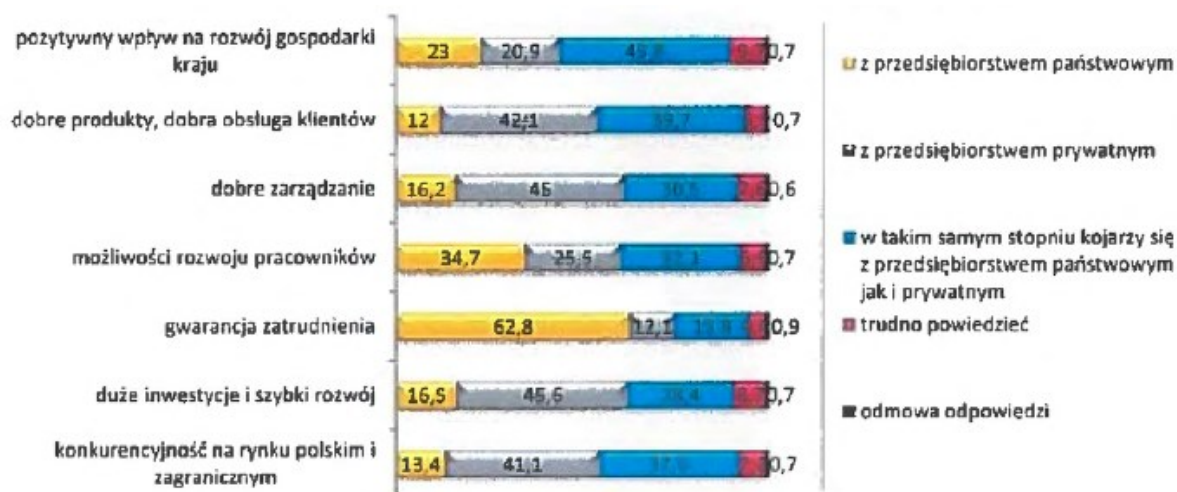
Jest coraz więcej respondentów mających swoje zdanie na zadawane pytania. W badaniach CBOS-u przeprowadzonych w 2015 roku odsetek respondentów niemających zdania wyniósł 6,1%, co oznacza prawie trzykrotny spadek w stosunku do 2014 roku, kiedy to badania przeprowadził TNS Polska i uzyskał wynik 18%.

Poprawa postrzegania prywatyzacji przez społeczeństwo wiąże się również z tym, że nie zanotowano gwałtownych zwolnień grupowych ani istotnego wzrostu bezrobocia. Zauważono

natomiast poprawę dyscypliny pracy oraz wzrost płac, co uczciwych pracowników satysfakcjonuje.

Zjawiska te są także przyczyną postrzegania przedsiębiorstw prywatnych jako lepszych od państwowych. Przedsiębiorstwa prywatne kojarzone są najczęściej z lepszą konkurencyjnością na rynku polskim i zagranicznym (41% respondentów), z większymi inwestycjami i szybszym rozwojem (45% odpowiadających), ze sprawnością zarządzania (45%), z lepszą jakością produktów i obsługi klientów (42%). Firmy państwowe uzyskują przewagę w ocenie gwarancji zatrudnienia. W czerwcu 2015 roku aż 63% ankietowanych potwierdziło tę przewagę.

Skojarzenie respondentów z prywatną lub państwową formą własności na podstawie badania CBOS-u wykonanego na zlecenie MSP na przełomie maja i czerwca 2015 roku pokazano na rys. 6.

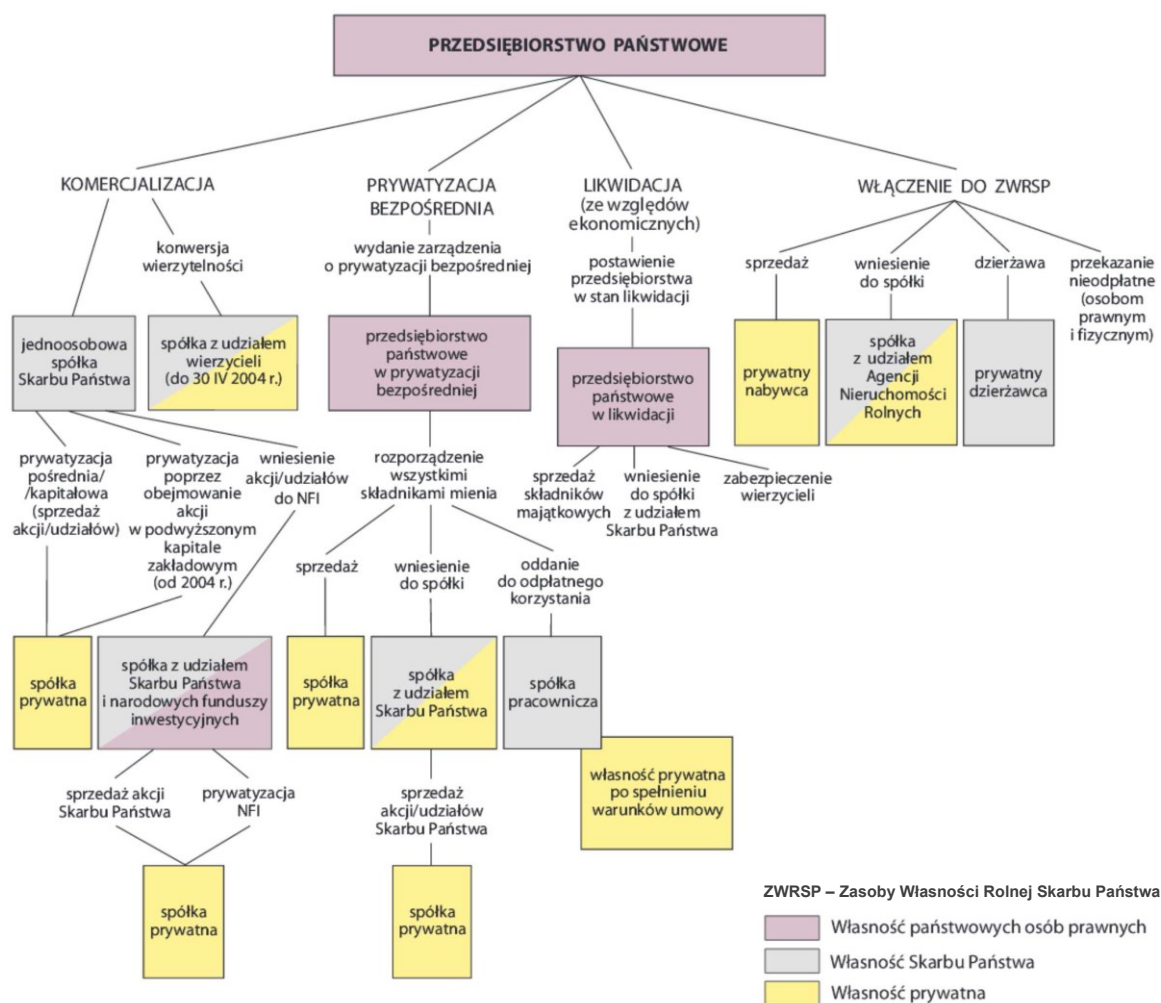


Źródło: Badanie CBOS maj-czerwiec 2015 r. na zlecenie MSP.

Rys. 6. Skojarzenia z prywatną lub państwową formą własności

Polacy ankietowani na temat prywatyzacji uważają, że przedsiębiorstwa o strategicznym znaczeniu dla państwa nie powinny być prywatyzowane. Tak sądzi ok. 92,2% respondentów.

Schemat procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych został przedstawiony na rys. 7.



Rys. 7. Schemat procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

Źródło: Polska 1989-2014, GUS, maj 2014; Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.

7. Wnioski

1. Od rozpoczęcia przemian własnościowych w Polsce minęło już 26 lat. W tym czasie realizowano dwa kierunki przemian:
 - prywatyzację,
 - reprivatyzację.
2. Prywatyzacja to zmiana właściciela mienia wystawianego do przejęcia na określonych warunkach.
3. Z kolei reprivatyzacja to przywrócenie określonego mienia jego poprzedniemu, prawowitemu właścicielowi. Następuje to wtedy, gdy mienie zostało zabrane z naruszeniem obowiązującego prawa.

4. Reprywatyzacja to proces niezwykle trudny z uwagi na liczne zmiany pokoleniowe wśród potencjalnych beneficjentów. Rodzi to chęć popełniania nadużyć, zwłaszcza że wymagane czynności nie mają pełnego oprzyrządowania prawnego. Podobne problemy, chociaż dalej posunięte na drodze do pełnego rozwiązania, mają również inne państwa dawnego obozu socjalistycznego.
5. Prywatyzacja lub, ogólnie mówiąc, przemiany własnościowe w Polsce były prowadzone głównie na podstawie ustaw:
 - z dnia 13 grudnia 1990 roku¹¹,
 - z dnia 30 kwietnia 1993 roku¹²,
 - z dnia 30 sierpnia 1996 roku¹³,
 - z dnia 30 maja 2011 roku w sprawie analiz spółki przeprowadzanych przed zaoferowaniem do zbycia ich akcji należących do Skarbu Państwa oraz o indywidualne zgody wydawane przez Radę Ministrów, a także rozporządzenia Rady Ministrów.
6. Przedsiębiorstwa państwowe były prywatyzowane w sposób:
 - bezpośredni,
 - pośredni:
 - przez likwidację ze względów ekonomicznych (spółki znajdujące się w słabej kondycji ekonomicznej),
 - przez włączenie do ZWRSP, czyli Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa.
7. Wnioskiem podstawowym wynikającym z analizy przemian własnościowych dokonanych w okresie ostatnich 26 lat jest stwierdzenie, że były to bardzo trudne działania. Odbywały się one pod stałym czujnym nadzorem całego społeczeństwa, niezależnie od nadzoru instytucji do tego powołanych.
8. Majątek narodowy został niemal w całości sprywatyzowany. Mniejszościowe udziały Skarbu Państwa w spółkach giełdowych przynoszą istotne zyski. W Polsce zbudowany został rynek kapitałowy. Większość społeczeństwa polskiego popiera proces prywatyzacji, uważając go za potrzebny naszej gospodarce i przynoszący jej korzyści. Wyjątek stanowią spółki decydujące o bezpieczeństwie państwa. Są to głównie spółki energetyczne i infrastrukturalne, które zdaniem większości respondentów ankietowych (ponad 92%) powinny pozostać w gestii Skarbu Państwa.

¹¹ Bałtowski M., *Przekształcenia własnościowe w Polsce*. PWN, Warszawa 2002.

¹² Hryniuk J.: op.cit.

¹³ Januszek H.: op.cit.

Bibliografia

1. Bałtowski M.: Przekształcenia własnościowe w Polsce. PWN, Warszawa 2002.
2. Hryniuk J.: Prywatyzacja w Polsce na tle wybranych krajów Europy. IV Forum Inwestycyjne, Tarnów 2011.
3. Januszek H.: Przeobrażenia w gospodarce i funkcjonowaniu przedsiębiorstw w Polsce. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2003.
4. Matuszczak A.: Ocena prywatyzacji z różnych punktów widzenia na przykładzie Polski. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 858, s. Współczesne Problemy Ekonomiczne, nr 11. Szczecin 2015.
5. Stępnia-Kucharska A.: Przekształcenia własnościowe polskiej gospodarki w latach 1990-2012. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 41. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015.
6. Raport o ekonomicznych, finansowych i społecznych skutkach prywatyzacji w roku 2014. Ministerstwo Skarbu Państwa, sierpień 2015.
7. Polska 1989-2014. GUS, maj 2014.
8. Wyniki badań ankietowych wykonanych przez CEBOS w latach 2014-2015.
9. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej.
10. Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298.
11. Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 roku o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, Dz.U. 1993, nr 44, poz. 202.
12. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1996, nr 118, poz. 561.