

**MINISTERSTWO EDUKACJI I NAUKI UKRAINY
ZACHODNIUKRAIŃSKI UNIWERSYTET NARODOWY**

STANISŁAW SZMITKA

**INFORMACYJNO-ANALITYCZNE
WSPARCIE PROCESÓW
PRYWATYZACYJNYCH:
TEORIA I PRAKTYKA**

Monografia

**Tarnopol
ZUUN
2020**

UDK 338.246.025.88=162.1

III-71

*Rekomendowany do publikacji przez Radę Naukową
Narodowego Uniwersytetu Ekonomicznego w Tarnopolu
(Protokół 7 od 26 lutego 2020 r.)*

Recenzenci:

Drozd Iryna – doktor nauk ekonomicznych, profesor, dyrektor Centrum kształcenie Instytutu Kształcenia Podyplomowego, Kijowski Narodowy Uniwersytet nazwany na cześć Tarasa Szewczenko;

Krutowa Angella – doktor nauk ekonomicznych, prof., kierownik katedry Finanse, analizy i ubezpieczenia państwa, Charkowski Uniwersytet Żywności i Handlu;

Pavlykivska Olga – doktor nauk ekonomicznych, prof. katedry Rachunkowości i audyty, Tarnopolski Narodowy Uniwersytet Techniczny nazwany na cześć Ivana Pulyua.

III-71 Informacyjno-analityczne wsparcie procesów prywatyzacyjnych: teoria i praktyka. Monografia / Stanisław Szmitka. Ternopil: ZUUN, 2020. 264 s.

ISBN 978-966-654-648-0

Monografia analizuje problematykę regulacji informacyjnej, analitycznej i legislacyjnej procesów prywatyzacyjnych w Polsce. Autor bada przebieg i uwarunkowania prywatyzacji polskiej gospodarki, blaski i cienie prywatyzacji firm drogowych województwa Warmińsko-Mazurskiego. Podjęto próbę zrównoważenia skutków polskiej prywatyzacji. Monografia przeznaczona jest dla naukowców, praktyków i studentów.

ISBN 978-966-654-648-0

UDK 338.246.025.88=162.1

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Rozdział pierwszy	
Prywatyzacja jako zagadnienie teoretyczne i praktyczne	13
1.1. Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad państwową	13
1.1.1. Teoria praw własności	13
1.1.2. Teoria agencji	21
1.1.3. Teoria kosztów transakcyjnych	24
1.1.4. Teoria wyboru publicznego	26
1.1.5. Austriacka szkoła ekonomii	28
1.2. Wyzwania edukacji ekonomicznej związanej z definiowaniem pojęcia «prywatyzacja»	29
1.2.1. Problem konceptualizacji pojęcia «prywatyzacja»	29
1.3. Ocena wybranych aspektów mających wpływ na przebieg procesów prywatyzacyjnych	42
1.3.1. Cele prywatyzacji	42
1.3.2. Zakres, sekwencja, tempo zmian a prywatyzacja	49
Rozdział drugi	
Przebieg i uwarunkowania prywatyzacji polskiej gospodarki	61
2.1. Specyfika cech prywatyzacji polskiej gospodarki początkowego okresu reform	61
2.1.1. Wyróżniki systemu ekonomicznego	61
2.1.2. Od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej	63
2.1.3. Koncepcje, modele, płaszczyzny i programy prywatyzacji w Polsce	66
2.1.4. Analiza i ocena specyfiki zastosowanego modelu prywatyzacji w Polsce	67
2.2. Formy denacjonalizacji a metody prywatyzacji – analiza porównawcza	79
2.2.1. Związek prywatyzacji z innymi procesami zmian własności	79
2.2.2. Działania bezpośrednio związane z prywatyzacją	80
2.2.3. Zaangażowanie prywatnych firm do wykonywania zadań publicznych	82
2.2.4. Działania pośrednio związane z prywatyzacją	83
2.2.5. Metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce	90
2.3. Bariery prywatyzacji	94
2.3.1. Problemy prywatyzacji	94

2.3.2. Praktyka prywatyzacji polskich przedsiębiorstw państwowych	96
2.3.3. Bariery przekształceń własnościowych w sektorze Usług Komunalnych.....	106
2.3.4. Uwarunkowania procesów prywatyzacji w 2015 r	110
2.4. Kreowanie polskiego modelu prywatyzacji	115
2.4.1. Determinanty ekonomiczne, prawne i społeczne przekształceń własnościowych.....	115
2.4.2. Przesłanki – motywy prywatyzacji. Próba zdefiniowania interesu ekonomicznego	121
2.4.3. Omówienie metod i technik prywatyzacji.....	126
 Rozdział trzeci	
Blaski i cienie prywatyzacji firm drogowych województwa warmińsko – mazurskiego (Case Study)	
133	
3.1. Procesy prywatyzacyjne drogownictwa w latach 90 XX wieku – województwo warmińsko – mazurskie (olsztyńskie)	133
3.1.1. Charakterystyka terenu badań (Warmia i Mazury).....	133
3.1.2. Przebieg procesów prywatyzacyjnych drogownictwa	139
3.2. Prywatyzacja pracownicza (Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie – Case Study	162
3.3. Regionalny holding drogowy (Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie – Case Study	194
3.4. Podstawy pracownicze wobec prywatyzacji w badaniach empirycznych.....	210
 Rozdział czwarty	
Próba bilansu skutków polskiej prywatyzacji	
217	
4.1. Pozytywne i negatywne oblicza polskiej prywatyzacji	217
4.1.1. Przeobrażenia systemowe a prywatyzacja	217
4.1.2. Prywatyzacja nieformalna «wcześni wygrani reform»	223
4.1.3. Metody prywatyzacji	224
4.1.4. Skutki makroekonomiczne prywatyzacji	226
4.1.5. Skutki mikroekonomiczne prywatyzacji	227
4.1.6. Cele prywatyzacji	228
Podsumowanie	232
Bibliografia.....	253
Spis tabel.....	262
Spis rysunków	263

*Moim ukochanym wnuczkom:
Antosiowi, Szymkowi i Nikusiowi*

WSTĘP

Polityka przekształceń własnościowych stanowi najważniejszy element transformacji polskiej gospodarki i wiodący instrument długofalowej polityki gospodarczej państwa. Nadrzędnym jej celem jest stworzenie podstaw ekonomicznych dla zwiększenia tempa rozwoju ekonomicznego (Ocena prywatyzacji majątku...).

Prywatyzacja, czyli przekształcenie sektora państwowego w prywatny jest tym zjawiskiem, którego rozmiary w ostatnich latach przerosły przewidywania analityków gospodarczej sytuacji na świecie. Prywatyzacja jest zarazem aktem samoograniczającym funkcje państwa w gospodarce, a zwiększającym rolę własności prywatnej (Obłój 1990).

Własnością prywatną dysponuje właściciel zainteresowany efektywnym wykorzystaniem posiadanego majątku i jego dalszym rozwojem, co prowadzi do wyższej efektywności przedsiębiorstw prywatnych, a w konsekwencji całej gospodarki oraz zwiększa możliwości podniesienia poziomu życia społeczeństwa.

Na konieczność prywatyzacji mają też wpływ czynniki polityczne. Wielu ekonomistów zwraca uwagę na zagrożenie nowej demokracji przez utrzymywanie dużego sektora państwowego. Prywatyzacja jest jedyną drogą przełamania politycznego sterowania gospodarką oraz dominacji centralnej biurokracji (Macieja 1993). Rozwój demokracji jest zatem nierozzerwalnie związany z prywatyzacją, gdyż tylko człowiek niezależny ekonomicznie może w sposób wolny decydować o sobie i sprawach publicznych. Upowszechnienie własności jest więc drogą do rozwoju demokracji.

Prywatyzacja w naszym kraju jest fundamentem, a zarazem niezwykle złożonym problemem budowy gospodarki rynkowej. Towarzyszą jej zasadnicze kontrowersje, które odnoszą się także do zagadnień definicyjnych. Przy braku jasności odnośnie pojęć i definicji nagromadziło się szczególnie wiele pytań oraz problemów spornych. Prywatyzacja polskiej gospodarki jest logiczną konsekwencją transformacji systemowej zapoczątkowanej wyborami parlamentarnymi 4 czerwca 1989 r.

Polskie społeczeństwo wypowiedziało się w nich jednoznacznie za zmianą systemu społeczno – gospodarczego i przejściem do systemu gospodarki rynkowej. Realizacja tego celu nie była możliwa bez prywatyzacji gospodarki i dominującej pozycji prywatnej własności w gospodarce.

Praktyka gospodarki światowej dowodzi, że sektor prywatny jest bardziej innowacyjny i efektywny niż publiczny i lepiej zaspokaja potrzeby społeczeństwa, mimo że kieruje się nastawieniem egoistycznym, tj. zyskiem. Aby zrealizować zyski, musi bowiem wcześniej zaspokoić potrzeby społeczeństwa. W ten sposób nastawienie egoistyczne w połączeniu z przedsiębiorczością służy w rezultacie całemu społeczeństwu (Prusek 2005, s. 5–6).

Od rozpoczęcia prywatyzacji w Polsce minęło już 30 lat. Jest to, jak można sądzić, okres wystarczający dla rozwinięcia szczegółowych studiów i analiz dotyczących przebiegu prywatyzacji, stanu jej zaawansowania oraz rezultatów.

Na początku lat 90 badania opinii publicznej dowodziły, że większość społeczeństwa uznaje przewagę własności prywatnej nad państwową, którą definiowano jako marnotrawną, «niczyją». Mieliśmy wówczas świeżo w pamięci absurdy gospodarki socjalistycznej. Dziś prawdę o przewadze firm prywatnych nad państwowymi trzeba przypominać na nowo. Wiele grup społecznych, mających poczucie deprivacji, z nostalgią wspomina nie tylko względny egalitaryzm czasów socjalizmu, lecz także przyjazną «niszę» przedsiębiorstwa państwowego. Zapomina się o dolegliwościach związanych z nieracjonalnością, marnotrawstwem, złą organizacją pracy itd. Przy tym postawy społeczne nie poddają się

łatwej interpretacji. Jak wynika z badań prowadzonych w środowisku robotniczym i pracowniczym przez socjologów z SGH, Polacy w swej większości nadal deklaratywnie popierają prywatyzację, jednak są coraz bardziej krytyczni wobec wszystkich konkretnych jej form. Prywatyzacja należy więc do jednego z tych zjawisk, który wzbudza najbardziej ambiwalentne postawy.

Istniejące obecnie przedsiębiorstwa państwowe, mimo iż są lepiej przystosowane do gospodarki rynkowej, niż kilkanaście lat temu, są jednak nadal mniej efektywne od prywatnych. Według badaczy z Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych (CASE) wszystkie wskaźniki ekonomiczne wskazują na to jednoznacznie – przedsiębiorstwa prywatne osiągają pod każdym względem lepsze wyniki od przedsiębiorstw państwowych. Rentowność sektora państwowego jest ujemna, sektora prywatnego dodatnia i cechuje się tendencją wzrostową. Przedsiębiorstwa prywatne osiągają trzykrotnie wyższe przychody ze sprzedaży na jednego pracownika i mają prawie trzy razy wyższy poziom inwestycji.

A jednak jeszcze nigdy od początku procesu transformacji stosunek społeczeństwa do konkretnych form prywatyzacji, zwłaszcza do sprzedawania przedsiębiorstw państwowych kapitałowi zagranicznemu nie był tak zły. Do zbiorowej świadomości łatwo dociera informacja o złym położeniu pracowników w zagranicznych sieciach handlowych, natomiast znacznie trudniej docierają wiadomości o dobrym położeniu pracowników np. w nowoczesnych zagranicznych przedsiębiorstwach z branży motoryzacyjnej. Obraz pozytywny przegrał z negatywnymi stereotypami.

Niezależnie od politycznych orientacji, w dyskusjach, jakie się toczą zbyt mało jest jednak argumentów merytorycznych, które powinny ułatwić przebieg przekształceń własnościowych zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i w społecznym. Cała Polska wie o fatalnych stosunkach pracy w sieci «Biedronka», nie wie nic dobrego o stosunkach pracy w Volkswagencie czy w Oplu.

Tak więc z różnych powodów bilans gospodarczy prywatyzacji i jej odbiór publiczny to dwie różne sprawy. Rachunek ekonomiczny jest dodatni – narodziła się konkurencyjna gospodarka o rosnącej

zdolności eksportowej. W odbiorze publicznym wygrał jednak negatyw prywatyzacji. I nic dziwnego: nasi politycy przedstawiają prywatyzację niemal wyłącznie w czarnych barwach. Tę propagandę chętnie podchwytyją media szukające sensacyjnych tematów na pierwszą stronę. Te oskarżenia, skupiające uwagę na jednym tylko aspekcie zjawiska kształtują opinię społeczeństwa. I tak koło się zamyka. A prawda jak zwykle leży pośrodku.

* * * *

Kilkunastoletnia prywatyzacja polskiej gospodarki skłania do podjęcia próby oceny tego najważniejszego procesu ekonomicznego i społecznego. Temu wyzwaniu stara się sprostać autor niniejszego opracowania. Cel pracy jest wieloaspektowy. Analiza celów i płaszczyzn prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990–2004 oraz rodzajów i sposobów prywatyzacji, w tym szczególnie w branży drogowej stanowi pierwszą grupę celów prezentowanej pracy.

Druga grupa celów badawczych dotyczy krytycznej oceny przyjętego w Polsce modelu prywatyzacji z położeniem nacisku szczególnie na rozwiązania w branży drogowej.

Odnosnie pierwszego celu wiadomo, że literatura na ten temat jest już takich rozmiarów, iż trudno ją krytycznie przyswoić i przetworzyć. Dokonując analizy działań prywatyzacyjnych korzystano z następujących materiałów:

- pozycji zwartych;
- publikacji prasowych;
- materiałów informacyjnych Departamentu Analiz i Prognoz Ministerstwa Skarbu Państwa;
- danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego;
- dokumentacji prywatyzacyjnej Wydziału Skarbu Państwa i Przekształceń Własnościowych Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie oraz sprywatyzowanych przedsiębiorstw branży drogowej;
- publikacji na temat firm drogowych Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa.

Praca jest podzielona na dwie części, rozdział pierwszy i drugi składają się na część pierwszą teoretyczną, poświęcone są prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1990–2004, natomiast rozdział trzeci i czwarty, składają się na część empiryczną, poświęcone są prywatyzacji sektora drogowego.

Rozdział pierwszy rozpoczyna się od ustalenia zasięgu współczesnej prywatyzacji. Następnie bardzo ważnym zagadnieniem jest omówienie kwestii praw własności. Teoria praw własności udziela odpowiedzi na pytanie: dlaczego prywatyzujemy? Teoretyczne rozważania dotyczą też teorii agencji, kosztów transakcyjnych, interesu publicznego. Znaczące miejsce w tym rozdziale zajmuje analiza samego pojęcia «prywatyzacja». Zarówno w literaturze ekonomicznej, jak i słownictwie potocznym niesie ono wiele znaczeń.

Kolejnym zagadnieniem, omówionym w tym rozdziale są działania zmierzające do zmiany struktury własności gospodarki tj. denacjonalizacji.

Wspomniano także o działaniach pośrednio związanych z prywatyzacją, takich jak np. restrukturyzacja, czy kontrakty menedżerskie.

W rozdziale drugim przedstawiono złożoną problematykę związaną z kreowaniem polskiego modelu prywatyzacji. Pierwsze zagadnienie odnosi się do celów i motywów prywatyzacji, interesu ekonomicznego. Przedstawiono kwestie dotyczące determinantów i dylematów procesu transformacji, problemy partycypacji pracowniczej, modele, sekwencje, wyróżniki zastosowanego w Polsce modelu prywatyzacji, ewolucje programów prywatyzacyjnych oraz podstawowe regulacje prawne polskiej prywatyzacji. Kolejną częścią rozdziału jest przedstawianie rodzajów, metod i ścieżek prywatyzacji. Drugie zagadnienie omówione w tym rozdziale to analiza utrudnień procesów prywatyzacyjnych – barier prywatyzacji: biurokratycznych, prawnych, ekonomiczno – finansowych, systemowych i społecznych.

Rozdział trzeci zawiera obraz firm branży drogowej w Polsce. Przedstawiając sytuację prawną, organizacyjną i ekonomiczno – finansową przedsiębiorstw korzystano z Raportu o Firmach Drogowych 2004 opracowanego przez Spółkę Arcata Partners. Raport

jest źródłem wielostronnych, wyczerpujących analiz, opartych na obiektywnej informacji o sytuacji firm branży drogowej (pochodzącej ze sprawozdań finansowych i ankiet otrzymanych od firm). Powyższą informację uzupełniono o analizę barier rozwoju drogownictwa oraz perspektywy rozwoju tej branży na przyszłość. Autor opracowania przedstawił także wyniki badań własnych przeprowadzonych w roku 1998 w środowisku drogowym województwa warmińsko – mazurskiego na temat stosunku do prywatyzacji.

Problematyka tego rozdziału jest w głównej mierze związana z prywatyzacją firm drogowych w województwie warmińsko – mazurskim. Tytułem wstępu przedstawiono specyfikę tego regionu – bezrobocia «popegeerowskiego» nazywanego sektorem zagubionych. Ponadto przedstawiono perspektywy rozwoju tego województwa, a także przegląd problemów i osiągnięć administracji drogowej tego regionu. Głównym jednak zagadnieniem tego rozdziału jest case study wybranych firm branży drogowej. Na przykładzie prywatyzacji Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie i Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie ukazano, w ramach studium przypadku pozytywne i negatywne przykłady pewnych rozwiązań i ścieżek prywatyzacyjnych. Autor starał się przeanalizować problemy prywatyzacji branży drogowej, która jest niezwykle ważna z punktu widzenia rozwoju w Polsce nowoczesnej gospodarki rynkowej, ta część infrastruktury stanowi bowiem jej «nerw».

Rozdział czwarty to próba dokonania bilansu niektórych skutków polskiej prywatyzacji, mikroekonomicznych czy też makroekonomicznych. Poruszono także kwestie związane z prywatyzacją nieformalną dotyczącą tzw. «wczesnych wygranych reform».

Proces przekształceń własnościowych w gospodarce polskiej rozpoczął się niezwłocznie po powstaniu politycznych przesłanek przebudowy ustrojowej, tzn. powstania pierwszego po wojnie niekomunistycznego rządu. Od początku procesu transformacji systemowej było jasne, iż jednym z najważniejszych jej filarów jest szybka i efektywna prywatyzacja. Trudno sobie wyobrazić państwo demokratyczne, podmiotowość jednostek działających w jego ramach

i wreszcie sprawną gospodarkę rynkową bez instytucji prywatnej własności. Proces prywatyzacji sektora publicznego trwa już dziewięć lat. Faktycznie rozpoczął się pod koniec lat osiemdziesiątych,¹ ale nabrał wymiarów zjawiska po przyjęciu przez Sejm pierwszej ustawy prywatyzacyjnej w lipcu 1990 roku.² Szeroki zakres upaństwowienia gospodarki w Polsce (oraz w innych krajach Europy Wschodniej) powodował, że chcąc zbudować instytucjonalne podwaliny rynku, należało uwzględnić problem prywatyzacji w skali całej gospodarki, a nie poszczególnych przedsiębiorstw, czy nawet sektorów. Tworzyło to z kolei wciąż nowe bariery i zagrożenia sprawnego kontynuowania procesu. Dotyczyły one głównie społecznego charakteru przekształceń własnościowych i presji załóg na propracownicze korekty zapisów prywatyzacyjnych, widocznego upolitycznienia całego procesu czy tworzenia złej atmosfery wokół kapitału zagranicznego. Z tych wszystkich względów kolejne ekipy rządowe w Polsce po hasłowych stwierdzeniach o «konieczności prywatyzacji» stawały przed zasadniczymi wyborami.

W literaturze bardzo często podejmuje się problem tych wyborów, czyli swoistych dylematów polskiej prywatyzacji.³ W niniejszym opracowaniu autor postawił sobie za cel dokonanie próby wyodrębnienia niektórych z nich, w szczególności:

1. Pierwszy dylemat w obszarze przekształceń własnościowych dotyczył wyboru możliwych scenariuszy prywatyzacji. Wybór o tyle trudny, gdyż na początku 1990 roku nie było praktycznie żadnych analogicznych punktów odniesienia. Nie można było wzorować się na metodach prywatyzacji gospodarek wschodnioeuropejskich, ponieważ

¹ Chodzi tutaj o tzw. prywatyzację «nomenklaturową» realizowaną w oparciu o nowelizację ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z października 1987 roku. W nowelizacji wprowadzony został art. 16a dopuszczający tworzenie spółek przedsiębiorstw państwowych z innymi osobami fizycznymi i prawnymi na wniosek jego organów.

² Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 1990 r., Nr 51, poz. 298.

³ O dylematach prywatyzacji w trakcie transformacji ustrojowej piszą: por. H. Januszek, *Dylematy modernizacji i nowego ładu społecznego*, w: «Socjologia gospodarcza w okresie przemian», z. 249, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997; M. Bałtowski, *Dylematy początków transformacji*, w: *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

one same stawały przed wyborem ścieżek redukcji sektora państwowego. Z kolei środowisko prywatyzacyjne w krajach o gospodarce rynkowej różniło się zasadniczo od krajów o gospodarce centralnie stosowanej. Główna różnica polegała na tym, że w państwach o gospodarce rynkowej przeważał sektor prywatny, prywatyzacja dotyczyła więc tylko poszerzenia jej zakresu. Ponadto gospodarka rynkowa posiada wszystkie elementy uruchamiające przepływ kapitału i pracy (Błaszczyk, Gruszecki 1991, s. 13). Mimo braku doświadczeń z innych krajów, w dyskusji nad polską prywatyzacją wykształciły się dwa główne scenariusze: prywatyzacji «spontanicznej» i prywatyzacji odgórnej – «technokratycznej».

2. Drugi wybór dotyczący charakteru prywatyzacji wymagał podjęcia decyzji co do koncepcji tego procesu. Pierwsza – zwana ekwiwalentną – zakładała transfer majątku państwowego w ręce prywatne poprzez sprzedaż (aktywów lub pasywów) poprzedzoną wyceną wartości rynkowej. Druga koncepcja – zwana nieekwiwalentną – miała polegać na bezpłatnym przekazaniu majątku przedsiębiorstwa w ręce prywatne. Miało to być realizowane za pomocą substytutów pieniądza (bonów lub świadectw udziałowych), dlatego ta koncepcja często nazywana jest prywatyzacją bezkapitałową (Sudrykowska 1997, s. 33).

3. Trzeci dylemat dotyczył problemu partycypacji załóg pracowniczych w procesie prywatyzacji, ponieważ związane są z nim zarówno cele ekonomiczne jak i społeczne. Zasięg «udogodnień» pracowniczych był podstawowym wyborem politycznym w obszarze przekształceń własnościowych, przed jakim stanął rząd T. Mazowieckiego w końcu 1989 roku (a także wszystkie następne ekipy rządowe).

ROZDZIAŁ 1

PRYWATYZACJA JAKO ZAGADNIENIE

TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE

1.1. Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad państwową.

1.1.1. Teoria praw własności.

Prywatyzacja, czyli przekształcenie sektora państwowego w prywatny jest tym zjawiskiem, którego rozmiary w ostatnich latach przerosły przewidywania analityków gospodarczej sytuacji na świecie. Własnością prywatną dysponuje właściciel zainteresowany efektywnym wykorzystaniem posiadanego majątku i jego dalszym rozwojem, co prowadzi do wyższej efektywności przedsiębiorstw prywatnych, a w konsekwencji całej gospodarki oraz zwiększa możliwości podniesienia poziomu życia społeczeństwa. Na konieczność prywatyzacji mają też wpływ czynniki polityczne. Wielu ekonomistów zwraca uwagę na zagrożenie nowej demokracji przez utrzymywanie dużego sektora państwowego. Prywatyzacja jest jedyną drogą przełamania politycznego sterowania gospodarką oraz dominacji centralnej biurokracji (Macieja 1993). Rozwój demokracji jest zatem nierozzerwalnie związany z prywatyzacją, gdyż tylko człowiek niezależny ekonomicznie może w sposób wolny decydować o sobie i sprawach publicznych. Upowszechnienie własności jest więc drogą do rozwoju demokracji. Prywatyzacja w naszym kraju jest fundamentem, a zarazem niezwykle złożonym problemem budowy gospodarki rynkowej. Prywatyzacja polskiej gospodarki jest logiczną konsekwencją transformacji systemowej zapoczątkowanej wyborami parlamentarnymi 4 czerwca 1989 r.

Polskie społeczeństwo wypowiedziało się w nich jednoznacznie za zmianą systemu społeczno – gospodarczego i przejściem do systemu gospodarki rynkowej. Realizacja tego celu nie była możliwa bez prywatyzacji gospodarki i dominującej pozycji prywatnej własności w gospodarce. Praktyka gospodarki światowej dowodzi, że sektor prywatny jest bardziej innowacyjny i efektywny niż publiczny i lepiej zaspokaja potrzeby społeczeństwa, mimo że kieruje się nastawieniem egoistycznym, tj. zyskiem. Na początku lat 90 badania opinii publicznej dowodziły, że większość społeczeństwa uznaje przewagę własności prywatnej nad państwową, którą definiowano jako marnotrawną, «niczyją». Mieliśmy wówczas świeżo w pamięci absurdy gospodarki socjalistycznej. Dziś prawdę o przewadze firm prywatnych nad państwowymi trzeba przypominać na nowo. Wiele grup społecznych, mających poczucie deprivacji, z nostalgią wspomina nie tylko względny egalitaryzm czasów socjalizmu, lecz także przyjazną «niszę» przedsiębiorstwa państwowego. Zapomina się o dolegliwościach związanych z nieracjonalnością, marnotrawstwem, złą organizacją pracy itd. Przy tym postawy społeczne nie poddają się łatwej interpretacji. Jak wynika z badań prowadzonych w środowisku robotniczym i pracowniczym przez socjologów z SGH, Polacy w swej większości nadal deklaratywnie popierają prywatyzację, jednak są coraz bardziej krytyczni wobec wszystkich konkretnych jej form. Prywatyzacja należy więc do jednego z tych zjawisk, który wzbudza najbardziej ambiwalentne postawy. Istniejące obecnie przedsiębiorstwa państwowe, mimo iż są lepiej przystosowane do gospodarki rynkowej, niż kilkanaście lat temu, są jednak nadal mniej efektywne od prywatnych. Według badaczy z Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych (CASE) wszystkie wskaźniki ekonomiczne wskazują na to jednoznacznie – przedsiębiorstwa prywatne osiągają pod każdym względem lepsze wyniki od przedsiębiorstw państwowych. Rentowność sektora państwowego jest ujemna, sektora prywatnego dodatnia i cechuje się tendencją wzrostową. Przedsiębiorstwa prywatne osiągają trzykrotnie wyższe przychody ze sprzedaży na jednego pracownika i mają prawie trzy razy wyższy poziom inwestycji. A jednak jeszcze nigdy od początku procesu

transformacji stosunek społeczeństwa do konkretnych form prywatyzacji, zwłaszcza do sprzedawania przedsiębiorstw państwowych kapitałowi zagranicznemu nie był tak zły. Tak więc z różnych powodów bilans gospodarczy prywatyzacji i jej odbiór publiczny to dwie różne sprawy. Rachunek ekonomiczny jest dodatni – narodziła się konkurencyjna gospodarka o rosnącej zdolności eksportowej. W odbiorze publicznym wygrał jednak negatyw prywatyzacji. I nic dziwnego: nasi politycy przedstawiają prywatyzację niemal wyłącznie w czarnych barwach. Tę propagandę chętnie podchwytyją media szukające sensacyjnych tematów na pierwszą stronę. Te oskarżenia, skupiające uwagę na jednym tylko aspekcie zjawiska kształtują opinię społeczeństwa. I tak koło się zamyka. A prawda jak zwykle leży pośrodku. Miesięcznik «The Economist» nazwał prywatyzację «największą wyprzedażą w dziejach», podając że od połowy lat osiemdziesiątych do wczesnych lat 90. uzyskano w świecie ponad 300 mld dolarów ze sprzedanych przedsiębiorstw państwowych (Selling the state 1993). Redaktorzy «The Economist» pisali, w duchu teorii praw własności, że sektor państwowy jest nieefektywny, ponieważ własność państwowa należy «do wszystkich i do nikogo». Autorzy ci wskazywali, że te same przyczyny skłoniły do podjęcia prywatyzowania rządy różnych krajów, zarówno tych o stabilnej i długiej tradycji rynkowej, jak i tych, które do niedawna były centralnie sterowane. Nowy etap światowego rozwoju gospodarczego ujawnił mocniej, niż miało to miejsce w przeszłości, nieefektywność państwowej formy własności. Celem pracy jest przedstawienie teoretycznych uwarunkowań prywatyzacji w tym szczególnie teorii ekonomicznych, które uzasadniają wyższość własności prywatnej nad publiczną. Na tej podstawie dokonano wyboru odpowiedniej literatury. Literatura dotycząca form własności jest rozległa, istnieją setki, jeśli nie tysiące prac o własności publicznej i równie wiele o własności prywatnej. Jej rozmiary stwarzają trudności z krytycznym przyswojeniem i przetworzeniem zgodnie z przyjętą w pracy metodą porównawczą wnioskowania ekonomicznego.

Mocne teoretyczne ugruntowanie procesu prywatyzacji wiązało się, w pierwszym rządzie, z formacją intelektualną, zwaną **szkołą**

praw własności (Alchian, Demsetz 1973, Furubotn, Pejovich 1974), (property rights school). Teoria ta powstała w latach 50. XX wieku w USA, rozwinęła się jednak dopiero w latach 70. Jak pisze Zbigniew Staniek, powstała ona jako «wyraz polemiki z «ekonomią tradycyjną» (lekceważącą kwestie instytucjonalne w teorii) oraz teorią marksowską – uznającą własność prywatną za główne źródło «wyzysku klasowego» (...). Wyraża ona przekonanie, iż pełnię praw własności można uzyskać jedynie w ramach własności prywatnej; dlatego niezbędne są procesy prywatyzacji tam, gdzie prywatna własność wykazuje przewagi komparatywne» (Staniek 2001, s. 19). Jak pisze dalej cytowany autor, prawo własności zawiera trzy zasady: wyłączność posiadania, przenośność własności i konstytucyjne gwarancje własności. Te ostatnie są niezwykle ważne, gdyż bez nich trudno byłoby wyeliminować dążenia elit politycznych lub najsilniejszych partii, by w pewnych sytuacjach ograniczać prawa własności. Autorzy teorii praw własności wskazują na negatywne skutki braku tych praw lub ich względności: «brak praw własności do określonego zasobu powoduje różne formy jego nieefektywnego wykorzystania i marnotrawstwa. Tempo eksploatacji nieposiadanego zasobu (...) przekracza tempo eksploatacji zasobu, w stosunku do którego istnieją określone prawa własności. Jednostki eksploatujące dobra bez praw własności starają się osiągnąć «korzyści indywidualne» bez względu na skutki i koszty społeczne» (Staniek 2001, s. 19). Przyjmując ten punkt widzenia uznaje się, że własność prywatna sprzyja najbardziej efektywnym zachowaniom przedsiębiorstw.

Z powyższego więc stwierdzenia można wysunąć wniosek, że istotną rolę w procesach społeczno – gospodarczych odgrywają stosunki własnościowe, czyli stosunki powstające między ludźmi w związku z korzystaniem z dóbr oraz decydowaniem o nich. Rzutuują one na całokształt stosunków społecznych, w tym zwłaszcza na stosunki ekonomiczne. Stosunki społeczne to zależności między ludźmi w związku z ich działalnością różnego typu, (z odgrywanymi przez nich rolami w społeczeństwie). Ważną ich część stanowią stosunki ekonomiczne, tzn. stosunki powstające między ludźmi w procesach produkcji, podziału, wymiany i konsumpcji dóbr. Roman

Milewski definiuje własność jako «zbiór efektywnie wykorzystanych (a nie tylko deklarowanych czy zapisanych w kodeksie lub konstytucji) uprawnień, inaczej praw własności, jakimi dany podmiot (właściciel) dysponuje w odniesieniu do określonego przedmiotu (obiektu) własności (Milewski 2000, s. 20–21). Własność ma wiele aspektów. Ekonomia analizuje przede wszystkim ekonomiczny aspekt własności i ten właśnie aspekt eksponowany jest w podanej wyżej definicji własności. Nie ulega jednak wątpliwości, że w rzeczywistości nie da się całkowicie oddzielić tego aspektu własności od wielu innych jej aspektów, w szczególności prawnego, ale także politycznego, ideologicznego itd.

Pojęcie własności może być używane w wąskim i szerokim sensie. Teoria praw własności rozróżnia wyraźnie prawa własności w tych zakresach:

– prawa własności w szerokim sensie (property rights) definiowane są jako określone stosunki między ludźmi, które powstają w związku z istnieniem dóbr i odnoszą się do ich użytkowania, przy czym do dóbr zalicza się to wszystko, co przynosi ludziom korzyści lub satysfakcję, a więc zarówno rzeczy (przedmioty materialne), jak i chociażby prawa człowieka, np. prawo do głosu.

– prawa własności w węższym sensie (ownership rights) odnoszone są zaś do ogółu zasobów gospodarczych i obejmują prawa do decydowania o tych zasobach i korzystania z nich (Furubotn, Pejovich 1974, s. 3–7).

Poza nurtem marksistowskim problematyka własności, a także związków między prawem i ekonomią podejmowana była stosunkowo rzadko. Prywatna własność traktowana była jednak tradycyjnie jako stan ponadczasowy oraz pożądany ze względu na efektywność gospodarowania, a także jako podstawa wolności i demokracji.

Poczynając od lat pięćdziesiątych ten tradycyjny schemat stał się przedmiotem krytyki ze strony przedstawicieli teorii praw własności,⁴ którzy uważają że teoria ekonomii musi szerzej zająć się problematyką własności. Główna ich teza o zasadniczym znaczeniu

⁴ Wśród twórców tej teorii znajdują się min: A. A. Alchian, H. Demsetz, Furubotn i S. Pejovich.

kategorii własności w procesie gospodarowania nie odbiega od stanowiska marksistowskiego. Jednakże zasadnicza rozbieżność stanowisk pojawia się wraz z pytaniem o podmiot własności. Przedstawiciele omawianego nurtu, stojąc na gruncie «metodologicznego indywidualizmu», uznają że faktycznymi podmiotami własności są przede wszystkim pojedyncze jednostki i to one właśnie są głównymi aktorami życia gospodarczego, nie zaś np. państwo, czy społeczeństwo. Podstawowy argument za potrzebą przekształceń własnościowych jako swoje podstawowe źródło brał wyżej wymienioną teorię praw własności, z której wynikało że «dominacja prywatnej własności w gospodarce sprzyja konkurencyjności i elastycznemu działaniu przedsiębiorstw oraz wymusza na nich wysoką efektywność wykorzystania zasobów i zachowania proinnowacyjne; sprzyja ponadto (dzięki wyłącznym i transferowalnym prawom własności) swobodnemu przepływowi zasobów i środków finansowych z gorszych do lepszych oraz bardziej opłacalnych zastosowań» (Błaszczak 1993, s. 9).

Teoria praw własności traktuje własność jako wiele uprawnień w stosunku do przedmiotu własności. W myśl tej teorii poziom uprawnień własnościowych w zasadniczej mierze wpływa na motywację osób dysponujących własnością.

Prywatny właściciel, dysponując w dużej mierze wyłącznością i przenośnością uprawnień własnościowych, będzie miał wszystkie prawa do decydowania wobec przedmiotu własności – do decyzji wobec przedmiotu własności i do dochodu z niego. A więc uzyska możliwości i motywację do decyzji maksymalizujących stopy zwrotu z wyłożonego kapitału. W przypadku własności państwowej podstawowym problemem jest słabość uprawnień własnościowych. Administrujący państwowym przedsiębiorstwem urzędnik lub polityk nie uczestniczy w korzyściach ani kosztach działania przedmiotu własności. Nie ma więc motywacji do optymalizacji jego działalności. Co więcej, tworzy to zachętę do «pogoni za rentą» czyli poszukiwania przez rozmaite lobbies nadzwyczajnych korzyści, związanych z mechanizmem politycznym, ze stratą dla przedmiotu i jego właściciela. Jednocześnie podatnicy, będąc nominalnymi właścicielami przedsiębiorstw sektora publicznego, nie mają dostatecznych

bodźców, by kontrolować zachowania polityków lub urzędników (Bednarski, Wratny 2000, s. 14).

Powyższe rozważania teoretyczne dotyczą doświadczeń gospodarek kapitalistycznych. Rodzi się natomiast pytanie o wagę wpływu własności na efektywność gospodarek transformujących się. Jest ono bardzo istotne. Odpowiedź na nie stanowi bowiem podstawową przesłankę do formułowania strategii przekształceń własnościowych: czy forsować prywatyzację jako warunek konieczny wszelkich zmian, czy też widzieć ją tylko jako składnik pakietu realizowanych reform? W świetle dotychczasowych doświadczeń transformacji można postawić tezę, że w krajach budujących dopiero gospodarkę rynkową wpływ własności na zachowania proefektywnościowe podmiotów gospodarczych był i jest szczególnie istotny. Wynika to z faktu, że w krajach o systemach prywatno-rynkowych rozległe otoczenie prywatne narzuca przedsiębiorstwom państwowym, czy też słabo kontrolowanym przez własność, zewnętrzne normy efektywnościowe. Wynikają one z konieczności konkurowania z wydajniejszym sektorem prywatnym. Natomiast w gospodarkach silnie zetatyzowanych takiego nacisku nie ma. Stąd prywatyzacja jawi się raczej jako warunek zmian, niż tylko jako jeden z ich elementów.

Reasumując, należy stwierdzić że:

– prywatyzacja, czyli przeniesienie własności z sektora publicznego do sektora prywatnego, zwiększa efektywność ekonomiczną, dzięki bardziej twardym ograniczeniom budżetowym i wzrastającej dyscyplinie finansowej. Taka jest podstawowa teza teorii praw własności (Kornai, s. 49, Podlesiak 2000, s. 81–84).

– kiedy «(...) państwo posiada prawa własności, a nie jednostki, wtedy żaden indywidualny podmiot nie ma motywacji (..) aby troszczyć się o to, czy zasoby są efektywnie użytkowane» (Brüggemann, Drygalski i inni 1997, s. 8).

– w sektorze prywatnym występują silne, zindywidualizowane bodźce i motywy do efektywnej alokacji zasobów i ich racjonalnego wykorzystania (Zienkowski 2002, s. 161–163).

– w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach może być stosowana zasada swobodnego przekazywania praw własności, co nie tylko poprawia alokację zasobów, lecz również zwiększa skłonność do

wprowadzenia nowych technologii. Działania te powinny prowadzić do wzrostu efektywności produkcyjnej (Berg, Borensztain, Sahoy, Zettelmeyer 1999).

- rzeczywistymi podmiotami własności są konkretne jednostki, których motywy postępowania nie zawsze są rezultatem ich formalnoprawnego usytuowania w strukturze organizacji.

- własność w sensie ekonomicznym pozwala zrozumieć i przewidzieć skutki gospodarcze danej struktury praw własności.

- odnosząc się do danego zasobu wiązka praw własności może być w poszczególnych gospodarkach oraz formach własności bardzo różna, co rzutuje w rezultacie na warunki zawieranych transakcji, wartość tego zasobu i sposób jego użytkowania.

- istotne znaczenie ma precyzyjne określenie praw własności do różnych zasobów; gdy prawa własności są określone źle lub nie są określone wcale, dochodzi często do rabunkowej gospodarki zasobami.

- wymiana dóbr to przede wszystkim wymiana praw własności do nich, swobodna wymiana praw własności jest najlepszą gwarancją, że zasoby gospodarcze trafią w ręce tych, którzy potrafią je wykorzystać najlepiej.

- własność prywatna oznacza, że jednostki dysponują możliwością wykluczenia innych osób z dostępu do pewnych dóbr oraz mają swobodę przekazywania posiadanych praw.

- własność prywatna jest innowacją społeczną stanowiącą odpowiedź społeczeństw na sprzeczność między nieograniczonością ludzkich potrzeb a względną rzadkością środków ich zaspokajania.

- koszty transakcji oznaczają, że funkcjonowanie mechanizmu rynkowego pociąga za sobą pewne nakłady, które można obniżyć za pomocą umiejętnej regulacji państwa.

- modyfikacja prawa przez państwo nie jest obojętna dla struktury praw własnościowych i w konsekwencji dla efektywności wykorzystania zasobów.

- badania empiryczne potwierdzają najczęściej wyższą efektywność gospodarczą organizacji stanowiących własność prywatną w porównaniu z własnością państwową, samorządową, komunalną czy też non profit.

1.1.2. Teoria agencji

Wzmocnienie orientacji prywatyzacyjnej dostarcza **teoria agencji** (principal – agent), (Eisenhardt 1989). Której podstawy sformułował Leibenstein. Teoria ta poddaje analizie sytuację, gdy jeden podmiot – pryncypał, zleca drugiemu podmiotowi, określonemu jako agent, wykonanie pewnego zadania. Między obydwojma podmiotami pojawia się specyficzny typ zależności, wynikający z tego, że zleceniodawca nie jest w stanie dokonać pełnej kontroli działań agenta i ten uzyskuje pewną władzę nad swoim pryncypałem. Agent – pozornie podporządkowany – w samej rzeczy wymyka się spod władzy pryncypała i realizuje własne interesy, w skrajnych przypadkach sprzeczne z interesami pryncypała. W tym kontekście podkreśla się dwa źródła napięć między pryncypałem a agentem. Po pierwsze, wspomniana różnica interesów i celów obu podmiotów, po drugie – asymetria informacji: agent może manipulować informacją uniemożliwiając pryncypałowi rzeczywiste rozeznanie stanu rzeczy. Własność publiczna jest szczególnie narażona na koszty identyfikowane przez teorię agencji. Formą realizacji praw własności mogą być kontrakty managerskie, które pozwalają lepiej kojarzyć interesy pryncypała i agenta. Mamy w tym momencie rozważań do czynienia z tzw. prywatyzacją zarządzania (Lloyd 1988). Kontrakty te mogą dotyczyć też przygotowania przedsiębiorstwa do prywatyzacji, gdzie jedną z form wynagrodzenia jest nabycie określonej puli akcji prywatyzowanej firmy. W systemie tym często stosuje się możliwość nabycia akcji przez managerów, co pozwala zmniejszyć sprzeczności interesów kadry zarządzającej i głównych akcjonariuszy (Staniek 2001, s. 35). Łatwo może powstawać napięcie między managerami zarządzającymi przedsiębiorstwami publicznymi (agentami), a reprezentantami administracji publicznej (którzy występują w podwójnej roli pryncypałów wobec menedżerów i agentów w stosunku do wyborców) oraz obywatelami-wyborcami, pełniącymi rolę kolektywnego pryncypała. Managerowie mogą realizować własne cele – maksymalizować osobiste dochody, zwiększać koszty działalności przedsiębiorstw, zwiększać własne bezpieczeństwo,

nawet ze szkodą dla interesu przedsiębiorstwa. Z kolei reprezentanci administracji publicznej – urzędnicy mogą dążyć do realizacji celów wyborców, jednak nie ograniczają się do nich i realizują także własne cele. Innym możliwym do stosowania rozwiązaniem jest kontrakt zawarty między państwem, a firmą prywatną do zarządzania daną jednostką sektora publicznego. Rozwiązanie takie miało np. miejsce w pierwszym etapie realizacji programu NFI – kontrakty zawarte z firmami zarządzającymi (Narodowe fundusze ... 1998). Koszty agencji są szczególnie widoczne w ostatnim okresie w polskiej gospodarce, gdy w trakcie restrukturyzacji przemysłu menedżerowie i pracownicy przedsiębiorstw publicznych uzyskują wieloletnie gwarancje zatrudnienia, niekiedy sięgające dziesięciu i więcej lat. Przytoczone wyżej rozważania na temat efektywności własności prywatnej i jej wyższości nad własnością państwową z reguły polegały na porównaniu pewnych idealnych uproszczeniach modeli ekonomicznych. Tomasz Gruszecki uważa, że «znaczna część wiedzy ekonomicznej to w końcu modele i zależności z nich wyprowadzone» i nie należy zapominać, że «model nie rządzi się zjawiskami realnymi» (Gruszecki 1994, s. 150). Realne stosunki własności prywatnej są zaś, po pierwsze, wysoce zróżnicowane, po drugie – często zbyt odległe od ideału. Rozdzielenie funkcji własności i zarządzania jak zaznaczono powyżej pociąga za sobą powstanie stosunku pryncypał (właściciel) – agent (menedżer), w znacznej mierze opartego na sprzeczności, ponieważ owe podmioty mają w gruncie rzeczy sprzeczne interesy. Powstają tzw. koszty agencji (agency cost) ograniczające skuteczność realizacji funkcji właścicielskich i obniżające efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw (Jensen, Meckling 1976). Wiele badań prowadzonych na zachodzie, zapoczątkowanych przez Adolfa Berle i Gardlinera Meansa (Berle, Means 1932) dowodziło, że problem ten jest związany przede wszystkim ze strukturą własności przedsiębiorstwa, mianowicie ze stopniem jej koncentracji.

W przypadku własności rozproszonej wśród dużej liczby drobnych inwestorów zewnętrznych narastają zwłaszcza problemy z uzyskaniem przez właścicieli wiarygodnych informacji o firmie:

powstaje podział na dobrze poinformowanych menedżerów oraz rzeszę często nieświadomych realnej sytuacji drobnych posiadaczy akcji, którzy w związku z tym nie mogą podjąć skutecznych decyzji właścicielskich. Dawid Ellerman twierdzi nawet, że tak naprawdę rozproszeni udziałowcy posiadają na własność nie spółki, lecz tylko akcje (Ellerman 2001). Immanentna sprzeczność interesów i motywacji kadry zarządzającej i właścicieli ma tendencję do narastania. Ci drudzy są zainteresowani wzrostem wartości firmy (czyli swoich udziałów), o tyle pierwsi raczej ustabilizowaniem swojej pozycji oraz uzyskaniem z jej tytułu, jeżeli jest to możliwe, renty ekonomicznej przez wyprowadzenie majątku i zysków poza spółkę (asset stripping i tunneling). Ponadto drobni inwestorzy z reguły zachowują się biernie i nie interesują się działalnością menedżmentu. Obchodzi ich tylko cena akcji, a zatem ze spółką wiążą interesy krótkookresowe. Jeżeli właścicieli jest mało, zwłaszcza jeżeli jeden właściciel posiada pakiet kontrolny akcji⁵ to strategie właścicielskie przybierają charakter długookresowy. Tacy właściciele zazwyczaj prowadzą aktywną politykę wobec spółki, dążą do wywierania wpływu na decyzje strategiczne. Menedżerowie znajdują się zatem wówczas, przynajmniej teoretycznie, pod znacznie ściślejszym nadzorem właścicielskim, co pozytywnie wpływa na wyniki ekonomiczne spółki (Shleifer, Vishny 1986). Jednocześnie koncentracja udziału w rękach jednego inwestora daje dodatkowe zyski z uwagi na to, że nie musi on z nikim dzielić się «władzą» nad przedsiębiorstwem (tzw. private benefits of control), (Barclay, Holderness 1989, s. 371–395), utrudnia obrót tytułami własności (czyli ich potencjalną redystrybucją na rzecz właścicieli bardziej efektywnych) oraz może prowadzić do naruszenia praw inwestorów mniejszościowych, którzy uczestniczą swoim kapitałem w spółce, ale pozbawieni są wpływu na podejmowane decyzje.

Jak twierdzi Piotr Kozarzewski badania przeprowadzone w krajach z rozwiniętą gospodarką rynkową w latach 90, a więc już po tym, gdy w większości krajów postkomunistycznych zostały opra-

⁵ Pakiet akcji pozwalający właścicielowi kontrolować decyzje podejmowane przez walne zgromadzenie akcjonariuszy.

cowane koncepcje reform i rozpoczęło się ich wdrażanie, potwierdziły tę tezę (Kozarzewski 2006, s. 58–63).

Pokazały bowiem, że – po pierwsze – podstawowy problem polega nie tyle na konieczności stawienia czoła oportunistom menadżerów, ile na możliwości naruszenia praw inwestorów mniejszościowych przez inwestorów większościowych, po drugie zaś – koncentracja własności jest zazwyczaj reakcją na niedostateczną ochronę tych praw (La Porta, Lopez de Silanes, Shleifer 1998).

Problem kosztów agencji opisywany powyżej dotyczy nie tylko własności publicznej, ma zastosowanie uniwersalne, jednak jest szczególnie przydatny do badania własności publicznej i ujawnia większą możliwość patologii w ramach tego typu własności, niż w przypadku własności prywatnej. Zjawiska tego typu były opisywane w ramach analiz z zakresu socjologii organizacji w czasach państwowego socjalizmu. Identyfikowano

wówczas tzw. «władzę negatywną», którą przedstawiciele administracji niższego szczebla mieli w stosunku do przedstawicieli administracji centralnej.

1.1.3. Teoria kosztów transakcyjnych

Teoria agencji ma odniesienie do kolejnej teorii, przydatnej w trakcie analizy różnic między własnością prywatną a publiczną, mianowicie teorii kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne to koszty wymiany tj. zawierania transakcji między podmiotami systemu instytucjonalnego gospodarki. Dotyczą one zarówno dóbr prywatnych, jak i dóbr publicznych. Występują także w związku z transferami praw publicznych. Koszty transakcyjne związane z własnością dotyczą kosztów: przeniesienia praw własności, ochrony tych praw i zawłaszczenia korzyści. Koszty przeniesienia to: poszukiwanie partnerów (sprzedawców, nabywców), negocjacje między zainteresowanymi stronami. Koszty ochrony praw własności – to np. wykorzystanie mienia państwowego do celów prywatnych, oszustwa pracowników zatrudnionych w firmach prywatnych, działalność równoległa wykorzystująca majątek należący do innego podmiotu itd.

Koszty egzekwowania praw własności to np. środki finansowe potrzebne w procesach sądowych, czy dochodzenie swych praw drogą arbitrażu.

Koszty transakcyjne dotyczą również kosztów związanych z zawłaszczeniem kosztów z tytułu konsumpcji, bądź sprzedaży danego aktywu w formie podatków, utrzymania nadzoru, lub analizy potencjalnego popytu. S. Pejovich przez pojęcie kosztów transakcyjnych rozumie «...Koszty wszystkich zasobów wymaganych w transferze praw własności od jednego agenta ekonomicznego do drugiego. Koszty te zawierają koszty tworzenia i wymiany (np. koszty negocjacji, monitorowania i przestrzegania prawa) i koszty powstania i ochrony struktury instytucjonalnej (np. sądownictwo, policja, armia), (Pejovich 1995, s. 84). Koszty transakcyjne stanowią jedną z głównych przyczyn braku możliwości przypisania praw własności. Im szybciej pragnie się określić te prawa tym większy będzie ich koszt. Mogą one stanowić znaczne ograniczenie realizacji wielu celów prywatyzacji. Z punktu widzenia możliwości analizowania wpływu różnych praw własności na funkcjonowanie gospodarki i racjonalne rozmieszczenie zasobów zasadnicze znaczenie wydaje się mieć twierdzenie teorii praw własności w odniesieniu do zasady tworzenia prawnych ram działalności ekonomicznej. Inicjatywy prawodawcze państwa nie byłyby konieczne do regulowania zasad wykorzystywania zasobów przez jednostki o sprzecznych interesach pod warunkiem niewystępowania kosztów transakcji. Rynek i procedury negocjacji między stronami doprowadziły do optymalnego rozdzielenia zasobów, ale mechanizm ten jest często zbyt kosztowny dla kontrahentów (koszty zbierania informacji o partnerze, składania ofert, określania pozycji przetargowej, egzekwowania umów itd.). Regulacja prawna prowadzi wtedy do obniżenia kosztów transakcji, przez ograniczenie nakładów, jakie jednostki musiałyby ponieść, aby zawrzeć ze sobą odpowiednie porozumienia. Tworząc infrastrukturę prawną, społeczeństwo obniża koszty transakcji i tym samym ułatwia zawieranie umów zwiększających efektywność wykorzystywania zasobów. Rolą państwa jest więc ochrona praw własności rozumiana jako gwarancja wynikających z nich konsekwencji i sprzyjanie wyraźnemu określeniu

granic ich wykorzystania, natomiast nie może ona być utożsamiana z faworyzowaniem właściciela jako uprzywilejowanej grupy społecznej, gdyż wszelki protekcjonalizm prowadzi do wzrostu kosztów transakcji.

1.1.4. Teoria wyboru publicznego

Podobne wnioski teoretyczne wynikają również z teorii wyboru publicznego – kolejnej teorii, odnoszącej się do problemu prywatyzacji (Bałtowski 1998, s. 17). Teoria wyboru publicznego może być w większym stopniu niż teoria praw własności traktowana jako zastosowanie ortodoksyjnej ekonomii neoklasycznej do analizy zjawisk społecznych. Stosuje ona bowiem podejście właściwe tradycyjnej mikroekonomii do analizy struktur politycznych, w tym instytucji państwowych oraz grup interesu (Wilkin 2005). Teoria ta opiera się na modelu homo oeconomicus, występującym jako fundament tradycyjnej koncepcji ekonomicznej i ekonomii głównego nurtu. Metodologiczne założenia neoklasyczne, chociaż z pewnymi ograniczeniami przyjmują także inne cytowane wcześniej teorie – teoria agencji i teoria kosztów transakcyjnych. Dopiero jednak teoria wyboru publicznego przyjmuje takie założenia. Według tej teorii zachowanie jednostek funkcjonujących w sektorze publicznym może być wyjaśnione w ten sam sposób jak zachowanie indywiduów w ramach sektora prywatnego, tzn. jako wynikające z racjonalnej realizacji własnego interesu. «Jednostka obiera taki kierunek działania i rozdziela swą energię w taki sposób, jaki maksymalizuje jej oczekiwane korzyści» (Auster, Silver 1979, s. 128). Przedsiębiorstwa publiczne ujmują się jako będące w rękach zarządu dążącego do maksymalizacji ich rozmiarów, czy też polityków dążących do maksymalizacji własnych korzyści wyborczych. Dążenia te nie dają się pogodzić z efektywnym funkcjonowaniem przedsiębiorstwa. Lista przeszkód stojących na drodze efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstw publicznych to między innymi:

– brak wyraźnie sformułowanego celu zysku, państwo może narzucać przedsiębiorstwom publicznym różne, często kłócące się ze sobą cele działania; (Tullock 1976).

– narzucone przedsiębiorstwom publicznym cele, pozostając w niezgodzie z ich powodzeniem finansowym, mogą same odzwierciedlać polityczne interesy i potrzeby funkcjonariuszy organów państwowych. Ekonomiczna efektywność zostaje poświęcona na rzecz korzyści politycznej;

– najczęstszym powodem braku efektywności sektora przedsiębiorstw publicznych są polityczne interwencje.

Natomiast działalność regulacyjna państwa może być uzasadniona przede wszystkim istnieniem interesu publicznego. Regulacje pojmuje się jako pomoc w osiągnięciu wspólnie ustalonych celów ogólnonarodowych. W Stanach Zjednoczonych chodzi min. o takie cele jak: niska stopa inflacji, małe bezrobocie oraz wysokie płace. Natomiast w krajach znajdujących się w fazie transformacji systemowej np. w Polsce, oprócz wymienionych powyżej celów dąży się do prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw. Ponadto regulacyjna działalność państwa ma doprowadzić do:

– bardziej sprawiedliwej, demokratycznej alokacji zasobów kraju (w Polsce chodzi min o bardziej sprawiedliwy podział kosztów transformacji systemowej między różne grupy społeczno – zawodowe).

– zwiększanie efektywności mechanizmów gospodarki rynkowej.
– spotęgowanie zdolności kraju do realizacji istotnych celów politycznych.

– poprawa obrony kraju.
– zapewnienie niektórych dóbr publicznych min. bezpieczeństwa publicznego w kraju, w miastach, na drogach itd.

Ekonomiczne teorie regulacji są również uzasadnione dążeniem do zwiększenia efektywności rynku poprzez wyeliminowanie lub ograniczenie jego ułomności. Jednym ze źródeł nieefektywności rynku są efekty zewnętrzne. Regulacyjna działalność państwa ma ograniczyć ujemne konsekwencje tych zjawisk. Efekty zewnętrzne to koszty nałożone na osoby trzecie lub korzyści, które uzyskują one w wyniku działalności producentów lub konsumentów, lecz które nie są odczuwalne przez bezpośredniego sprawcę. Dotyczy to także efektów tworzonych przez sektor publiczny. Działalność regulacyjna rządu ma

min. wyeliminować takie zjawiska, jak rozbieżność lub asymetria informacyjna między producentami a konsumentami; ma też zapewnić bezpieczeństwo publiczne. Oznacza to potrzebę działań rządu w celu wyeliminowania lub co najmniej ograniczenia ujemnych skutków niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Zdaniem P. A. Samuelsona koncepcja teorii niewidzialnej ręki rynku ma zasadnicze wady: (Samuelson, Nordhaus 1989, s. 185).

- wiąże się z niedoskonałością samej konkurencji;
- jest związana z występowaniem efektów zewnętrznych.

Według koncepcji A. Smitha «każdy człowiek myśli tylko o swym własnym zarobku (...) a jednak w tym, jak i w wielu innych przypadkach, jakaś niewidzialna ręka kieruje nim tak, aby zdołał do celu, którego wcale nie zamierzał osiągnąć (...). Mając na celu swój własny interes człowiek często popiera interesy społeczeństwa skuteczniej niż wtedy, gdy zamierza służyć im rzeczywiście» (Smith 1954, s. 46). P. A. Samuelson twierdzi zaś, że A. Smith nie ma racji twierdząc «...iż niewidzialna ręka kierując poczynaniami egoistycznych jednostek działa zarazem w interesie publicznym.» Przez interes publiczny Samuelson rozumie sprawiedliwy z moralnego punktu widzenia podział dochodu narodowego i własności (Smith 1954, s. 188). Wniosek wypływający z tego rozumowania, «niewidzialna ręka» rynku, nie prowadzi do optymalnego rozwiązania zarysowanych powyżej problemów. Dlatego ostrożna, ograniczona działalność regulacyjna państwa jest celowa, gdyż może niekiedy usprawnić funkcjonowanie gospodarki. Pokazał to dobitnie obecny kryzys gospodarczy.

1.1.5. Austriacka szkoła ekonomii

Obok wskazanych powyżej teorii występuje też tzw. austriacka szkoła ekonomii (Meneger 1963). Metodologia jej opiera się na dwóch związanych ze sobą zasadach: doktrynie indywidualizmu i doktrynie subiektywizmu. Przedstawiciele szkoły austriackiej kładą główny nacisk na celowościowy charakter ludzkiego działania jako wyraz jego subiektywnej natury. Działania stanowią świadome

interwencje w naturalny bieg wypadków zorientowane na obrane przez podmiot cele. Właściwy myśli austriackiej pogląd na czas, niepewność oraz działanie prowadzi do koncepcji przedsiębiorczości jako centralnego aspektu procesu rynkowego. Przedsiębiorczość polega na wykraczaniu poza zastany układ środków i celów, mówiąc inaczej, zakłada ona przekształcenia lub stworzenie takiego układu w drodze odkrywania nowych środków i celów. W kontekście rynku przedsiębiorczość oznacza odkrywanie lub stwarzanie nowych szans, jakie uszły uwadze pozostałym uczestnikom rynku (Kirzner 1979, s. 158–192, O’ Driscoll, Rizzo 1985, s. 6).

1.2. Wyzwania edukacji ekonomicznej związanej z definiowaniem pojęcia «prywatyzacja».

1.2.1. Problem konceptualizacji pojęcia «prywatyzacja».

Zasadnicze kontrowersje wokół prywatyzacji ujawniają się, gdy porównuje się znaczenia, jakie nadawane są temu pojęciu. Prywatyzacja określana jest nie tylko jako zmiana stosunków własnościowych, ale rozumiana jest też jako «odgórnie sterowana sprzedaż majątku pracujących», «proces deetatyzacji», «walka o nowy kształt struktury społecznej.» Jak podaje E. S. Savas (1992, s. 10) pojęcie «prywatyzacja» pojawiło się w literaturze ekonomicznej dopiero w 1983 roku. Wcześniej, prawdopodobnie jako pierwszy, pojęcia tego użył Peter Drucker w pracy «The Age of Discontinuity», wydanej w 1969 roku (posługując się właściwie pojęciem «reprivatyzacja»)⁶.

⁶ Interesująca jest ewolucja tego pojęcia w języku polskim. Otóż w latach osiemdziesiątych w miejsce dziś używanego określenia «prywatyzacja» używano zwykle pojęcia «reprivatyzacja» (tak jak to robił P. Drucker). Dopiero od jesieni 1989 roku ukształtowała się praktyka językowa polegająca na tym, że pojęcie «reprivatyzacja» obejmuje kwestie związane ze zwrotem bezprawnie (z reguły) zabranego byłego majątku prywatnego, natomiast pojęcie «prywatyzacja» oznacza zmianę formy własności aktualnego majątku państwowego.

Omawiając różne definicje «prywatyzacji» nie sposób, nie zaglądnąć do Encyklopedii, gdzie: «prywatyzacja», to zmiana stosunków własnościowych polegająca na zwiększeniu udziału osób prywatnych w procesie gospodarowania, czyli uzyskanie prawa własności składników majątku państwowego, samorządowego, jego zorganizowanych części (np. przedsiębiorstw) przez osoby fizyczne lub prawne (z ponad 50 – procentowym udziałem kapitałowym osób fizycznych), także zwrot odpowiedniej części majątku w wypadku rozwiązania osoby prawnej, tzw. duża prywatyzacja, oznacza udostępnienie udziałów i akcji przedsiębiorstw państwowych przekształconych w spółki, bądź sprzedaż przedsiębiorstw lub ich składników majątkowych osobom fizycznym i prawnym (Nowa Encyklopedia 1995, s. 356).

Niski poziom krystalizacji pojęcia prywatyzacja ma swoje wielorakie źródła. Wielość znaczeń, jakie nadaje się temu pojęciu, wskazuje, że prywatyzacja jest aktualnie toczącym się procesem społecznym, który przybiera różne postacie i wymaga ciągłego poszukiwania adekwatnego aparatu pojęciowego (Suwalski 1998, s. 5). Ponadto jest to proces, który istotnie wpływa na grupowe i indywidualne interesy społeczne. Trudno się więc dziwić, że nastroje społeczne związane z prywatyzacją wskazują znaczną fluktuację.

Prywatyzacja oznacza przechodzenie w gospodarce od własności państwowej – publicznej do prywatnej przez sprzedaż mienia państwowego lub jego udostępnienie prywatnym osobom fizycznym lub prawnym. Oznacza ona też rozpoczęcie budowy systemu gospodarki rynkowej oraz instytucji stosownych do tego systemu w krajach byłego bloku sowieckiego. Podstawowym celem prywatyzacji jest podniesienie efektywności w skali przedsiębiorstw oraz całej gospodarki (Dębski 1997, s. 39).

Według J. Penca «prywatyzacja» jest aktem ograniczenia roli rządu lub zwiększenia roli sektora prywatnego w różnych sferach działalności w celu poprawy efektywności gospodarowania, pobudzenia przedsiębiorczości i dostosowania jej do wymagań rynku.

Celem prywatyzacji jest stworzenie efektywnej i sprawnej gospodarki, której podstawą są podmioty działające według zasad

rynku (Penc 1997, s. 348). T. Grzeszczyk uściślił pojęcie: «prywatyzacja to znaczy przekształcenie sektora publicznego w sektor prywatny, polega na przekazaniu przez państwo prawa własności części majątku publicznego określonego podmiotowi fizycznemu albo prawnemu podmiotowi prywatnemu. Łączy się z ograniczeniem władzy i odpowiedzialności państwa (1997, s. 17). Termin «prywatyzacja» ukształtował się w krajach wysoko rozwiniętych (Savas 1992). Prywatyzacja jest procesem zwiększania udziału sektora prywatnego w gospodarce, a zarazem podnoszenia jego znaczenia oraz funkcji gospodarczych i społecznych. Polityka przekształceń własnościowych stanowi ważny człon programu transformacji systemowej polskiej gospodarki inicjując dalsze przekształcenia rynkowe. Prywatyzacja jest zarazem aktem samoograniczającym funkcje państwa w gospodarce, a zwiększającym rolę własności prywatnej (Obłój 1990). Janusz Lewandowski określił, że «prywatyzacja w Polsce jest sprzedażą przedsiębiorstw będących niczyją własnością, których wartości nie zna nikt, nabywcom nie mającym pieniędzy (Savas 1992). Konieczność prywatyzacji ma też argumentację polityczną. Wielu ekonomistów zwraca uwagę na zagrożenie nowej demokracji przez utrzymanie dużego sektora państwowego i związaną z tym polityzacją gospodarki. Prywatyzacja jest zatem jedyną drogą przełamania politycznego sterowania gospodarką oraz dominacji centralnej biurokracji (Macieja 1993). Poniżej przytoczono kilka przykładowych definicji prywatyzacji według różnych autorów:

– J. Black – «Prywatyzacja. Transfer do prywatnej własności i zarządzania aktywów lub przedsiębiorstw, które były poprzednio własnością publiczną» (1997).

– O. Blanchard – «Prywatyzacja jest transferem firm od własności państwowej do prywatnych właścicieli» (2000).

– M. Burda, Ch. Wyplosz – «Prywatyzacja ... sprzedaż lub przekazanie części lub wszystkich przedsiębiorstw państwowych sektorowi prywatnemu» (1995).

– D. Kamerschen in. – Za Butlerem, «Znaczącą tendencją w ostatnich latach było entuzjastyczne przyjęcie w wielu krajach polityki prywatyzacji to znaczy przekazanie funkcji rządu w całości lub w części w ręce sektora prywatnego» (1991).

– R. Milewski – «Pojęcie prywatyzacji może być odnoszone do przykładów przejmowania na własność prywatną zarówno obiektów o przeznaczeniu konsumpcyjnym (np. mieszkań lub działek rekreacyjnych), jak i obiektów, w których prowadzona jest działalność gospodarcza tzn. obiektów produkcyjnych, handlowych i usługowych. Interesuje nas ten drugi aspekt prywatyzacji» (2018).

– M. Pirie – «Prywatyzacja jest procesem usuwania produkcji dóbr i usług z rządowego sektora gospodarki» (1993).

– L. S. Ritter i in. – «Jedną z pierwszych inicjatyw był rozwój programów prywatyzacji przeznaczonych do transferu przedsiębiorstwa od własności rządowej do firm o własności prywatnej» (1999).

– J. Sloman – «Nawiązanie do prywatyzacji w programie M. Thatcher i wskazanie na (...) powrót większości znacjonalizowanych przemysłów do sektora prywatnego» (1998/1999).

– Todaro – «Prywatyzacja. Sprzedaż publicznych aktywów (korporacji) jednostkom lub udziałów prywatnemu biznesowi.»

Aktualnie pojęcie «prywatyzacja» używane jest zarówno w literaturze ekonomicznej, jak i w słownictwie potocznym w dwóch znaczeniach: szerokim i wąskim. W znaczeniu szerokim (strukturalnym) pojęciem tym określa się różnorodne działania mające na celu zmianę struktury własności w danym kraju na korzyść prywatnej przy jednoczesnej redukcji zaangażowania państwa w gospodarce, co w konsekwencji prowadzi do zwiększenia roli rynku i konkurencji. W warunkach kraju takiego jak Polska, przechodzącego głęboką i gwałtowną transformację własnościową, prywatyzacja w szerokim znaczeniu sprowadza się do następujących podstawowych procesów:

1. Prywatyzacji oddolnej (założycielskiej), czyli powstawania nowych, prywatnych podmiotów gospodarczych,

2. Prywatyzacji (odpłatnej bądź nieodpłatnej) nie gospodarczego mienia publicznego (państwowego i komunalnego), w tym prywatyzacja ziemi, przekazanie w prywatne ręce budynków, budowli itp.

Z kolei prywatyzacja w wąskim znaczeniu (niekiedy używa się w tym przypadku pojęcia prywatyzacji właściwej) (Balcerowicz 1994, s. 5) obejmuje dwie formy:

1. Prywatyzacji bezpośredniej, a więc sprzedawania (bądź rozdawania) przez właściciela państwowego małych i średnich przedsiębiorstw konkretnym nabywcom, z reguły osobom fizycznym,

2. Prywatyzacji kapitałowej, dotyczącej sprzedaży, również w ofercie publicznej, bądź rozdawnictwa akcji państwowych spółek akcyjnych, zarówno produkcyjnych, jak i firm użyteczności publicznej oraz monopolistów naturalnych.

W Encyklopedii Biznesu (Encyklopedia 1995, s. 676), dwie wskazane perspektywy definiowane są następująco. Prywatyzacja w szerokim rozumieniu oznacza zmianę proporcji własnościowych w gospodarce na korzyść sektora prywatnego. Jest to zazwyczaj łączny efekt dwóch odrębnych procesów. Pierwszym z nich jest przekształcenie dotychczasowego mienia publicznego (państwowego komunalnego) we własność prywatną. Jest też prywatyzacja w węższym rozumieniu. Polega ona na przekształceniach własnościowych organizowanych odgórnie przez agendy Skarbu Państwa (deetatyzacja) oraz administrację gminną (dekomunalizacja).

Prywatyzacja rozumiana szeroko jako wzrost znaczenia sektora prywatnego, stanowi jeden z nadrzędnych celów zmian transformacyjnych, postrzeganych od strony zmian systemu ekonomicznego,⁷ ponadto stopień zaawansowania prywatyzacji sektora publicznego oraz rozwój sektora prywatnego⁸ uznany jest za miernik jakościowych zmian ustrojowych, tworzących podstawy prywatnej kapitalistycznej gospodarki rynkowej.

Prywatyzację – w ujęciu szerokim – należałoby uznać za warunek niezbędny, lecz niewystarczający pełnego i sprawnego funkcjonowania gospodarki przechodzącej proces transformacji systemowej.

⁷ Obok wzrostu efektywności gospodarowania zasobami wytwórczymi, poprawy równowagi makroekonomicznej oraz sformułowania w stosunku do państwa roli pomocniczej w gospodarce.

⁸ Oba procesy traktowane łącznie stanowią odzwierciedlenie szerokiego pojmowania pojęcia prywatyzacji.

Sama prywatyzacja, jak i tworzenie prawnych i instytucjonalnych oraz rynkowych warunków efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstw, wymaga aktywnej polityki ze strony państwa, polityki, która w procesie transformacji ma szczególny wymiar, pozwalający na nadanie jej nazwy strukturalnej polityki transformacyjnej.

Jak już zaznaczono wcześniej w literaturze przedmiotu pojęcie prywatyzacja jest różnie definiowane, co w konsekwencji powoduje, że termin ten nie jest jednoznacznie rozumiany, a większość autorów dla potrzeb własnych analiz uszczegółowia stosowane w wielu kontekstach pojęcie prywatyzacji. Prywatyzację należy widzieć w płaszczyźnie jej dwóch wymiarów, tzn. w podejściu szerszym (makroekonomicznym) oraz węższym (mikroekonomicznym) jako pierwszym wymiarze oraz w wymiarze metody zmiany własności (Brozi 1993, s. 17).

Szerzej ujmując, prywatyzacja polega na ograniczeniu znaczenia państwa oraz wzroście znaczenia działalności i własności prywatnej w życiu społeczno – gospodarczym.⁹

Takie sformułowanie oznacza, że w prywatyzacji należy dostrzegać istnienie dwóch rodzajów działań (nurtów), składających się na proces wzrostu znaczenia sektora prywatnego: (Brozi 1993, s. 17)

- zbywania praw własności mienia publicznego na rzecz osób oraz,
- autonomicznego rozwoju sektora prywatnego.

Węższe podejście do definicji prywatyzacji jest szczególnie obecne w krajach o ukształtowanej gospodarce rynkowej. W takim

⁹ Określenie w ten sposób pojęcia prywatyzacji wynika z przyjęcia definicji zaproponowanej przez E. S. Savasa (w:) K. Obój, *Prywatyzacja, polityka, rynek*, «Przegląd Organizacji» 1990, nr 5 Termin «prywatyzacja» uznaje się za relatywnie nowy, pojawił się on bowiem po raz pierwszy w słowniku *New Collegiate Dictionary* Webstera z 1983 r. i był definiowany jako «czynić prywatnym, a szczególnie zmieniać kontrolę nad działalnością gospodarczą lub produkcyjną, albo też zmieniać własność ze społecznej na prywatną. (zob. E. S. Savas, *Prywatyzacja klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 10). W pracy *The Age of Discontinuity Harper and Row* z 1969 r. P. F. Drucker w swoim artykule w «Reason Foundation Newsletters z 1976 r.» skrócił go do formy «prywatyzacji» (zob. E. S. Savas op. cit, s. 20).

rozumieniu prywatyzacja jest sprzedażą praw własności do mienia publicznego osobom prywatnym, który to proces nasilił się w tych gospodarkach w ostatnich latach.¹⁰

Kończąc ten etap rozważań przedstawiający różne definicje prywatyzacji należy w tym miejscu przytoczyć kilka wybranych luźnych «myśli» o prywatyzacji:

Tabela 1

Myśli o prywatyzacji

Lp.	Nazwisko autora	Publikacja	«Myśli o prywatyzacji»
1.	Janusz Lewandowski	(money.pl. październik 2005 r.)	«Prywatyzacja to ani duży sukces, ani wielka porażka. Rzekłbym tylko «postkomunistyczna norma». Robota, którą trzeba było wykonać, która jest jeszcze w toku i budzi emocje we wszystkich krajach, w których się dokonuje.»
2.	Lech Wałęsa	(Sejm, maj 1992 r.)	«Konieczne jest przyśpieszenie prywatyzacji i restrukturyzacji gospodarki, wręcz własnościowa rewolucja. Tymczasem zmiany w gospodarce następują zbyt wolno, nie zawsze we właściwym kierunku.»
3.	Krzysztof Rybiński	(TVP2, wrzesień 2003 r.)	«Trzeba prywatyzować – spółki będą prywatne i wszyscy będą traktowani tak samo.»
4.	Andrzej Lepper	(książka «Lista Leppera», 2002 r.)	«Prywatyzacja stała się dziś w Polsce synonimem prywaty, a bogacili się tylko ci, którzy w porę znaleźli się przy żłobie. Grupka cwaniaków i oszustów zarabiała na prywatyzacji i wyprzedaży majątku narodowego miliony dolarów, które schowali do własnych kieszeni albo wyeksportowali za granicę». (2004 w Sejmie) «15 lat niszczenia kraju, 15 lat rabunku, sprzedaży, nibysprzedaży, a tak naprawdę rozkradania tego wszystkiego» (2005 w Sejmie)

¹⁰ Można w zasadzie sformułować tezę, że nasilenie procesów prywatyzacji w krajach o gospodarce rynkowej stanowi pewien trend, zgodny z przyjmowanymi powszechnie koncepcjami neoliberalnymi w polityce tych krajów.

			«Dotąd w Sejmie zasiadali tylko ci, którzy byli zainteresowani, aby cała «złodziejska prywatyzacja» odbywała się po cichu.»
5.	Marek Belka	(exposé, październik 2004 r.)	«Wpływy z tytułu prywatyzacji nie mogą z roku na rok przepadać w budżetowej dziurze. Prywatyzacja to nie tylko sprzedaż, ale także różnego rodzaju zobowiązania nowych właścicieli, o czym często zapominamy.»
6.	Richard Mbewe	(money.pl, luty 2005 r.)	«Z jakiejś przyczyny Polacy starają się prywatyzować lub likwidować wszystko, co narodowe, nie biorąc pod uwagę, jakie będą skutki gospodarcze lub społeczne.»
7.	Robert Gwiazdowski	(«Puls Biznesu», maj 2004 r.)	«Przyspieszenie prywatyzacji jest jedyną rzeczą, którą rzeczywiście można zrobić bez poparcia parlamentu.»
8.	Zygmunt Wrzodak	(«Puls Biznesu», maj 2005 r.)	«I tak całą prywatyzację zbada w przyszłym Sejmie komisja śledcza.» (2003) «Kosmopolici głoszą konieczność wyprzedaży państwowych przedsiębiorstw z powodu nieudolności nadzoru państwowego nad nimi. Wmawianie Polakom, że nie umiemy rządzić, czy w oparciu o brudny, podstępny, mały pieniądz, zniewolenie Polaków poprzedzone gospodarką.»
9.	Milton Friedman	(«Polityka» 2004 r.)	«Piętnaście lat temu moja recepta na transformację sprawdzała się do trzech «P»: prywatyzować, prywatyzować i prywatyzować. Dziś warunki sukcesu transformacji to: prywatyzacja, stabilne instytucje chroniące prawa własności i stabilna polityka monetarna.»
10.	Mirosław Orzechowski	(«gazeta.pl.», maj 2006 r.)	«Kampania się skończyła, a PiS wzięło się z wigorem do rządu, wyprzedawania majątku narodowego godnym Unii Wolności, a przynajmniej Platformy Obywatelskiej.»
11.	Jarosław Kaczyński	(«Gazeta Wyborcza», listopad 2006 r.)	«Chcemy prywatyzować, ale nie szybko i nie po niskich cenach.»

12.	Emil Wąsacz	(«trybuna online», styczeń 2007 r.)	«Bez prywatyzacji niemożliwa byłaby transformacja ustrojowa. Przeszliśmy z gospodarki księżycowej do realistycznej.»
13.	Janusz Lewandowski	(«trybuna online», styczeń 2007 r.)	«Prywatyzacja jest przegrana jako bitwa na słowa. To społecznie najbardziej konfliktowa sfera gospodarki. Jednocześnie brakuje recepty: jak wygrać ten spór. Tymczasem my mamy efekty ekonomiczne: prywatyzacja zmieniła gospodarkę i zasiłała budżet.»
14.	Wiesław Kaczmarek	(«gazeta.pl.», styczeń 2003 r.)	«Prywatyzacja oznacza zmiany (...) dlaczego się jej boimy.»
15.	Bogdan Pęk	(o prywatyzacji sektora bankowego w Polsce 2004)	«Takiej prywatyzacji nie było nawet w różnych republikach Trzeciego Świata tzw. bananowych.» «Jeżeli (o prywatyzacji Stoen w 2004) doprowadzicie do tej prywatyzacji urządzimy tu wam piekło.»
16.	Gabriel Janowski	(w sejmie w 2001 r. w oświadczeniu wygłoszonym ostatniego dnia kadencji).	«Polska jest w dramatycznym momencie swoich dziejów, zdradzieccy politycy zarówno z lewicy, jak i z prawicy wyprzedają kraj, pozbawiając Polaków własności i pracy, uzależniają nas od obcych».

Źródło: (Kokoszka 2007, s. 122).

Tytułem podsumowania należy stwierdzić, że szeroka i wąska perspektywa nie wyczerpują złożoności definicji, obecnych w literaturze. Prywatyzacja może być odmiennie definiowana w znaczeniu potocznym, odmiennie z punktu widzenia celów ekonomicznych i z punktu widzenia celów społeczno-politycznych (sensu largo). Odmiennie także definiuje się prywatyzację sensu stricto (w znaczeniu prawnym), (Polskie publiczne... 1998).

A. W znaczeniu potocznym prywatyzacja oznacza działania rządu polegające na przeprowadzeniu zmian w zakresie własności, połączone z rezygnacją państwa z prowadzenia przedsiębiorstw państwowych. Tak rozumianą prywatyzację należy uznać jako fragment szerszych przemian w gospodarce.

B. Prywatyzację można przedstawić z punktu widzenia celów ekonomicznych, uzyskiwanych dzięki prywatyzowaniu przedsiębiorstw państwowych. Za główny cel ekonomiczny prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, uznać należy wzrost efektywności przedsiębiorstw, a w efekcie – całej gospodarki. Inne ważne cele ekonomiczne prywatyzacji polskich przedsiębiorstw państwowych to (Brozi 1993).

1. stworzenie warunków do powstania i rozwoju rynku kapitałowego;
2. umożliwienie kredytowania firm przez rynek kapitałowy;
3. przywracanie, a następnie utrzymanie równowagi budżetowej przez zasilanie budżetu państwa dochodami ze sprzedaży majątku państwowego;
4. zmniejszenie zadłużenia zagranicznego;
5. demonopolizacja przedsiębiorstw;
6. proefektywnościowa redystrybucja dochodów i majątku;
7. doprowadzenie do równowagi na rynku przez działania antyinflacyjne;
8. pozyskanie zagranicznego kapitału inwestycyjnego, metod zarządzania i technologii.

Cele ekonomiczne wyżej wymienione określone w prognozach gospodarczych zostały sformułowane z punktu widzenia państwa.

C. Zakładane cele społeczno – ekonomiczne i polityczne są równie ważne jak cele ekonomiczne, przy tym obydwie grupy celów współgrają ze sobą i wzajemnie się warunkują. Wśród celów społeczno – ekonomicznych prywatyzacji w Polsce można wyróżnić:

1. zmniejszenie zaangażowania państwa w zarządzanie przedsiębiorstwami;
2. eliminację ingerencji instytucji ideologiczno – politycznych w funkcjonowanie przedsiębiorstw;
3. zmianę struktury własnościowej w gospodarce, zwiększenie liczby i udziału firm prywatnych w polskiej gospodarce;
4. budowę podmiotowości ekonomicznej obywateli przez upowszechnienie własności;

5. wyzwolenie mechanizmów oddolnej przedsiębiorczości i innowacyjności większego, zainteresowania załóg zarządzaniem i wynikami ekonomicznymi przedsiębiorstw;

6. powstanie klasy średniej posiadaczy, zainteresowanej stabilnością społeczno – polityczną i stanowiącej fundament demokracji.

D. W znaczeniu prawnym (prywatyzacja sensu stricto) prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oznacza przekształcenie sektora publicznego w sektor prywatny. Polega ona na przekazaniu przez państwo praw własności części majątku publicznego określonego podmiotowi fizycznemu albo prawnemu. Prywatyzacja stanowi według C. Kosikowskiego zatem pewien proces, który:

1. jest rozłożony w czasie;
2. ma prowadzić do zmiany właściciela przedsiębiorstwa państwowego, chociaż nie koniecznie na rzecz podmiotów prywatnych;
3. ma na celu zmianę reżimu prawnego, finansowego i gospodarczego obowiązującego przedsiębiorstwo państwowe oraz zmianę sposobu zarządzania nim;
4. jest przeprowadzony na podstawie odrębnych od prawa cywilnego przepisów prawnych oraz według specjalnej procedury.

Polska, będąc pionierem prywatyzacji wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej, stworzyła jako pierwsza podstawy prawne zmian własnościowych w postaci ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 13 lipca 1990 r. W świetle tego aktu (art. I) «**prywatyzacja**» – jest to proces transformacji własności państwowej we własność niepaństwowych osób prawnych lub fizycznych realizowany w drodze:

1. udostępnienia osobom trzecim akcji (udziałów) w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego (komercjalizacja);
2. udostępnienia osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa lub jego części poprzez:
 - sprzedaż przedsiębiorstwa,
 - wniesienie do spółki,
 - oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania (dzierżawa lub leasing). (Ustawa z dnia 13 lipca 1990).

Obecnie procesy prywatyzacji reguluje ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o Komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, znowelizowana 20 grudnia 1996r. i 21 lutego 1997 r. Zmienia ona przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 1990 r. o Prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która obowiązywała do 8 kwietnia 1997 r.

Zgodnie z przepisami ogólnymi ustawy, **prywatyzacja** polega na:

- zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji lub udziałów spółek powstałych w wyniku komercjalizacji;
- rozporządzaniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania.

Jak widać z dotychczasowych rozważań i przeglądu literatury na temat prywatyzacji – przedstawianie procesu prywatyzacji w postaci spójnej i jednolitej definicji nie jest łatwym zadaniem, gdyż termin «prywatyzacja» nie jest jednoznacznie rozumiany. Wynikiem tego jest utożsamienie w literaturze zachodniej terminów: prywatyzacja, reprivatyzacja, denacjonalizacja, co jest typowe dla gospodarki, która zawsze była oparta na prywatnej własności środków produkcji. Takie podejście utrudnia jednak i zniekształca zrozumienie istoty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w procesie transformacji.

W przypadku Polski i innych krajów, w których zachodzi proces transformacji ustrojowej i gospodarczej, prywatyzacja (będąc zasadniczym elementem reform gospodarczych) ma na celu zbudować zupełnie nową gospodarkę typu rynkowego z otwartym społeczeństwem, którego cechą jest wolność gospodarowania, obejmująca swobodę prywatnej przedsiębiorczości opartej na umownych zobowiązaniach. Niezbędną częścią składową wolności gospodarczej jest właśnie własność prywatna.

Dla nazwania przemian, jakie zaszły w Polsce po 1989 r. proponuje się wiele określeń min. «rewolucja», «reformacja», «restauracja», «instauracja», «radykałna zmiana społeczna» czy «zmiana instytucjonalna» (Morawski 1998), «transformacja syste-

mowa.» Wnuk – Lipiński proponuje termin «radykalna zmiana społeczna.» Należy zgodzić się z jego stwierdzeniem, iż «(...) trafniejsze wydaje się stosowanie bardziej opisowego i aksjologicznego bardziej neutralnego pojęcia «radykalnej zmiany społecznej» (...) przymiotnik «radykalna» oznacza po prostu zmianę, odróżniającą się głębokością, zakresem i szybkością od zmiany, którą można określić jako mniej radykalną, która stale zachodzi w ramach danego ładu społecznego i przebiega zgodnie z jego wewnętrzną logiką (Grzeszczyk 1997). Z kolei przekształcenie własnościowe to termin znacznie szerszy, który często też jest traktowany w sposób niejednoznaczny. Najogólniejsza definicja oznacza każdą zmianę we własności podmiotu. W Polsce przez przekształcenie własnościowe najczęściej rozumie się szeroko pojętą deetatyzację własności, która może polegać albo na przekazaniu własności państwowej w ręce prywatne, albo – jako faza początkowa przeobrażeń własności – na komercjalizacji przedsiębiorstwa, czyli jego przekształcenia w spółkę akcyjną.

Bardzo często z pojęciem «przekształcenie własnościowe» bywa zamiennie używany termin «prywatyzacja». W wielu jednak wypadkach termin ten jest stosowany niewłaściwie i wprowadza zamęt pojęciowy. Prywatyzacja (jak sama nazwa wskazuje) – to przekazywanie własności państwowej w ręce prywatne. Natomiast właścicielem skomercjalizowanej jednostki gospodarczej nadal pozostaje państwo. Jest to dopiero rozpoczęcie procesu przekształcenia własnościowego. Także w przypadku spółek pracowniczych, termin «prywatyzacja» powinien być ostrożnie stosowany. Sama spółka, co prawda jest w 100% prywatna, ale majątek zlikwidowanego państwowego przez okres trwania umowy leasingu (Błaszczak 1997, s. 8, Mujżel 1993, s. 67, Leksykon 1998, s. 164) formalnie należy do państwa. Jak można zauważyć, zamęt pojęciowy jest szczególnie widoczny, kiedy mówi się o przedsiębiorstwach «sprywatyzowanych». Wydaje się, że przedsiębiorstwo można uznać za sprywatyzowane wtedy, kiedy państwo jako właściciel traci jakiegokolwiek możliwości wpływu na decyzje podejmowane w firmie. Istnieje bardzo rygorystyczne podejście. Władimir Andreff uważa, że

przedsiębiorstwo można uznać za sprywatyzowane dopiero wtedy, kiedy utworzy się grupa akcjonariuszy posiadających pakiet kontrolny akcji (Andreff 1995, s. 77).

1.3. Ocena wybranych aspektów mających wpływ na przebieg procesów prywatyzacyjnych

1.3.1. Cele prywatyzacji

Cele prywatyzacji mogą być wielopłaszczyznowe i wieloaspektowe, mogą mieć charakter polityczno – ustrojowy, społeczny i ekonomiczny. Pierwszym celem prywatyzacji w Polsce był cel społeczno – polityczny. Społeczeństwo polskie 4 czerwca 1999 r. w wyborach zdecydowało o konieczności wprowadzenia systemu rynkowego, w którym sektor prywatny posiada dominujący udział w gospodarce. Jako przykład posłużył system rynkowy krajów rozwiniętych, gdzie lepiej zaspokajano potrzeby społeczne oraz zapewniano wysoki poziom rozwoju gospodarczego i standard życia obywateli.

Celem społeczno – politycznym prywatyzacji jest również rozszerzenie własności akcji w społeczeństwie.

Formy realizacji tego celu:

- akcjonariat pracowniczy polegający na sprzedaży akcji przedsiębiorstw ich załogom na zasadach preferencyjnych lub przekazaniu ich za darmo;
- akcjonariat obywatelski zmierzający do bezpłatnego lub częściowego odpłatnego uwłaszczenia społeczeństwa w ramach tzw. prywatyzacji nieekwiwalentnej.

Akcjonariat pracowniczy i obywatelski jest sposobem pozyskania poparcia społecznego dla prywatyzacji i gospodarki rynkowej, a jednocześnie szerszego zainteresowania efektywnością gospodarowania. Społeczny cel prywatyzacji to m.in. kształtowanie warunków do rozwoju społecznego i wyższego standardu życia.

Jednak najważniejszym celem prywatyzacji jest zespół celów ekonomicznych, takich jak:

1. zwiększenie efektywności gospodarowania;
2. restrukturyzacja i modernizacja.

Zbiór tych celów stanowi podstawowe kryterium ekonomiczne oceny procesu prywatyzacji w Polsce. Prywatyzacja polskiej gospodarki (szczególnie sektora publicznego) była warunkiem koniecznym dla uruchomienia mechanizmów gospodarki rynkowej:

- stworzenie rynku kapitałowego;
- rynkowego mechanizmu alokacji kapitału.

W Polsce (oraz w innych krajach postkomunistycznych) ważnym argumentem za prywatyzacją było przeciwdziałanie prymatowi ideologii polityki nad ekonomią oraz stymulowaniu przemian strukturalnych poprzez uruchomienie rynku kapitałowego (Borowiecki 1991, s. 7).

Celem ekonomicznym prywatyzacji było również odciążenie wydatków budżetu państwa przez redukcję dotacji dla przedsiębiorstw państwowych, jak i przez zmniejszenie aparatu administracyjnego i kosztów związanych z centralnym zarządzaniem sektorem państwowym w gospodarce. Cel dochodowy prywatyzacji polega na tym, że dochody ze sprzedaży przedsiębiorstwa państwowego stanowią dochód Skarbu Państwa, a następnie budżetu, który można przeznaczyć na ważne cele ekonomiczne i społeczne, takie jak np.

- spłatę zadłużenia zagranicznego;
- zmniejszenie deficytu budżetowego;
- dofinansowanie systemu ubezpieczeń społecznych;
- dokapitalizowanie strategicznych firm państwowych.

Celem ekonomicznym prywatyzacji o charakterze organizacyjno – prawnym jest usprawnienie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi poprzez ich komercjalizację. Oznacza to osłabienie pozycji samorządów pracowniczych i związków zawodowych w przedsiębiorstwach. Stanowiło to dla liberałów (np. M. Thatcher) również istotny cel prywatyzacji (Prusak 2005, s. 9–13).

Główne cele syntetyczne i analityczne prywatyzacji przedstawione zostały w tabeli 2.

Syntetyczne i analityczne cele prywatyzacji

Syntetyczne cele prywatyzacji	Analityczne cele prywatyzacji
Cele polityczno – ustrojowe	<p>Tworzenie podstaw gospodarki rynkowej</p> <p>Zwiększenie udziału sektora prywatnego w gospodarce</p> <p>Ograniczenie funkcji państwa w gospodarce i życiu społecznym</p> <p>Demokratyzacja życia społeczno-politycznego</p> <p>Decentralizacja władzy publicznej</p> <p>Rozwój społeczeństwa obywatelskiego</p>
Cele społeczne	<p>Zmniejszenie dystansu cywilizacyjnego w stosunku do krajów gospodarki rynkowej, w tym zwłaszcza UE</p> <p>Stymulowanie rozwoju społecznego i wyższego standardu życia</p> <p>Rozwój klasy średniej, najbardziej rozwojowej klasy</p> <p>Rozszerzenie społecznej własności kapitału, «kapitalizm ludowy»</p> <p>Akcjonariat obywatelski i pracowniczy</p>
Cele ekonomiczne	<p>Podniesienie efektywności gospodarki sektorów gospodarczych</p> <p>Wzrost międzynarodowej konkurencyjności gospodarki i jej sektorów</p> <p>Rozwój rynku kapitałowego i rynkowej alokacji kapitału</p> <p>Stymulowanie zmian strukturalnych w gospodarce</p> <p>Odciążenie wydatków budżetowych na nierentowne</p> <p>Cele ekonomiczne przedsiębiorstwa państwowe</p> <p>Dochodowy cel prywatyzacji. Dochody z prywatyzacji przeznacza się na: restrukturyzację firm sektora publicznego, dokapitalizowanie systemu ubezpieczeń społecznych i firm o strategicznym znaczeniu, spłatę zadłużenia zagranicznego, zmniejszenie deficytu budżetowego oraz inne ważne cele społeczne i gospodarcze</p> <p>Usprawnienie zarządzania gospodarką</p>

Źródło: (Prusak 2005, s. 12).

Z punktu widzenia interesów przedsiębiorstwa wyróżnić można następujące cele prywatyzacji (Savas 1992, s. 332):

- przyciąganie nowych inwestycji w cele restrukturyzacji przedsiębiorstwa;
- wprowadzenie nowych metod zarządzania;

- wprowadzenie nowych technologii i nowych produktów;
- podniesienie efektywności, jakości i racjonalność gospodarowania przedsiębiorstwa;
- wejście na nowe rynki usług i zbytu;
- nawiązanie związków kooperacyjnych i współpracy z firmami należącymi do wspólnej grupy kapitałowej.

J. Gajda uważa, że do podstawowych celów prywatyzacji w warunkach polskich można zaliczyć (Gajda 1991, s. 17):

1. Zmiany w strukturze własnościowej;
2. Maksymalizacja długofalowego wzrostu gospodarczego;
3. Przepływ kapitału między poszczególnymi gałęziami gospodarki narodowej oraz między gospodarkami różnych krajów;
4. Rozpowszechnianie tytułów własności kapitału wśród szerokich grup społecznych.

Według Piotra Kozarzewskiego prywatyzacja majątku państwowego miała zapewnić realizację następujących celów (Kozarzewski 2006, s. 73–80):

- cel systemowy;
- cel ekonomiczny;
- cel polityczny;
- cele fiskalne;
- cele związane z problemami społecznymi;
- cele ukryte.

E. S. Savas uważa, że poszczególnym ogólnym motywem prywatyzacji można przypisać określone cele a także sporządzić ich uzasadnienie (Savas 1992, s. 12):

- motyw pragmatyczny – cel dotyczący skutecznego rządzenia, co znajduje uzasadnienie w fakcie, że rozsądna prywatyzacja prowadzi do większej efektywności;

- motyw ideologiczny – cel dotyczący zmniejszenia wpływu rządu, co wynika z faktu, że decyzje rządu są zawsze uwarunkowane politycznie, ponadto rząd nadmiernie ingeruje w życie gospodarcze i społeczne;

- motyw ekonomiczny – cel większej ekonomizacji decyzji rządu, gdy wydatki rządu nadmiernie obciążają gospodarke, a

potencjał produkcyjny jest lepiej wykorzystywany w sektorze prywatnym aniżeli państwowym;

– motyw populistyczny – cel w postaci osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju społeczeństwa, poprzez zwiększenie wpływu na podejmowane dotychczas przez rząd decyzje.

W tym miejscu rozważań o celach prywatyzacji należy stwierdzić, że u progu lat dziewięćdziesiątych na światowe doświadczenia prywatyzacyjne składały się procesy przeprowadzone w wielu krajach rozwiniętych i rozwijających się (Vickers 1988). Warunki prywatyzacji w tych krajach były na tyle różne, iż musiało to wywierać wpływ na odmienność formułowanych celów. W krajach transformacji najczęściej spodziewanym rezultatem prywatyzacji okazały się oczekiwania tworzenia instytucji gospodarki rynkowej, podniesienia sprawności ekonomicznej całej gospodarki narodowej.

Celem stało się znalezienie aktywnego właściciela dla przedsiębiorstw, którym mógł być kapitał krajowy lub kapitał zagraniczny. Według Zbigniewa Stańka zależało to od wyboru określonego «modelu transformacji» (Savas 1992, s. 333).

Do deklarowanych celów prywatyzacji zaliczano:

- relatywnie szybkie sprywatyzowanie przeważającej części majątku będącego nadal w ręku skarbu państwa jako warunku koniecznego do tworzenia instytucjonalnych ram gospodarki rynkowej;
- sprzyjanie restrukturyzacji gospodarki narodowej;
- sprzyjanie wzrostowi stopnia konkurencyjności w gospodarce;
- wzrost mikroekonomicznej efektywności przedsiębiorstw;
- zwiększenie wrażliwości gospodarki na decyzje konsumentów;
- pomoc w reformowaniu systemu ubezpieczeń społecznych w kierunku zgodnym z tendencjami światowymi;
- wywiązanie się państwa ze zobowiązań w stosunku do obywateli;
- zapewnienie w kilkuletniej perspektywie stabilnego źródła dochodów budżetowych z prywatyzacji;
- zrealizowanie idei uwłaszczenia obywateli;
- tworzenie klasy średniej;
- przyspieszenie tempa rozwoju rynku kapitałowego.

Formułowano też takie cele, jak: zwiększenie pola wolności gospodarczej i politycznej, zmniejszenie roli państwa, zmniejszenie wydatków rządowych, rozszerzenie grup właścicieli, wspieranie nowych przedsięwzięć i przyciąganie nowych inwestycji (w tym kapitału zagranicznego), sprostanie oczekiwaniom zagranicznych kredytodawców, nagradzanie zwolenników politycznych i ukaranie oponentów itd. (Savas 1992, s. 333).

W praktyce, w zależności od sytuacji, stawiano na pierwszy plan ilościowe cele przekształceń i prywatyzacji, lub dochody budżetowe, czy też związki prywatyzacji z reformowanymi dziedzinami życia gospodarczego (np. zasilanie reformy systemu emerytalnego) itp. Niektórzy znawcy problemu twierdzą, że uzyskanie gotówki stało się głównym celem prywatyzacji w świecie. Wyjątek stanowią państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz państwa wchodzące w skład byłego Związku Radzieckiego, gdzie prywatyzacja stanowi podstawowy warunek budowy gospodarki rynkowej.

Traktowanie dochodów z prywatyzacji jako głównego jej celu może być niebezpieczne z punktu widzenia przyszłych skutków dla państwa. Jednorazowość przepływu gotówki do budżetu stwarza w danym momencie pozory trwałego rozwiązania problemu deficytu, podczas gdy jego źródła mogą tkwić w nierozpoznanych odpowiednio wcześniej czynnikach. Tym samym deficyt może być jeszcze trudniejszy do rozwiązania w przyszłości. N. Lawson, minister Skarbu w rządzie Margaret Thatcher i główny twórca brytyjskiego programu prywatyzacji w latach osiemdziesiątych twierdzi, że «przeprowadzenie prywatyzacji z myślą o uzyskaniu doraźnych skutków finansowych dla budżetu tak jak to się dzieje w niektórych krajach europejskich, nie ma w dłuższej perspektywie szans powodzenia» (Bielecki 1994).

Praktycznie rzecz biorąc, prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zawsze można przypisać dwa cele: makroekonomiczny (Jurek-Stępień 1996, s. 5) – w myśl którego prywatyzacja zmienia strukturę własności w gospodarce w kierunku ogólnie przyjętym za pożądany, oraz mikroekonomiczny (Bogdanowicz-Bindert 1997, s. 342), polegający na zwiększaniu efektywności i konkurencyjności

prywatyzowanych przedsiębiorstw, przyciąganiu do przedsiębiorstwa nowych inwestycji (kapitałów), wprowadzaniu nowych metod zarządzania, nowej technologii, nowych produktów itd. Między tymi celami występuje jednak dość zasadnicza sprzeczność, związana z czynnikiem czasu. Szybkie przeprowadzenie prywatyzacji w widoczny sposób zmienia strukturę własności całej gospodarki, lecz dzieje się to kosztem jakości realizowanych w przedsiębiorstwach procesów restrukturyzacyjnych. Z kolei wolniejsze tempo prywatyzacji, dobieranie indywidualnych ścieżek przekształceń oraz indywidualnych warunków umowy prywatyzacyjnej, niewątpliwie umożliwia wiązanie prywatyzacji z efektami restrukturyzacyjnymi, ale jednocześnie spowalnia procesy zmian strukturalnych. A powolne zmiany sprzyjają powstawaniu patologicznych związków polityki z gospodarką i działaniu różnorodnych, nieformalnych grup nacisku i układów. Na cele prywatyzacji można też spojrzeć od strony dwóch wielkich, współczesnych doktryn ekonomicznych. W sensie ekonomii neoklasycznej celem prywatyzacji jest głównie wzrost efektywności funkcjonowania prywatyzowanych przedsiębiorstw i lepsze wykorzystanie istniejących zasobów. W sensie ekonomii instytucjonalnej prywatyzacja wielu przedsiębiorstw, po przekroczeniu pewnego progu krytycznego, jest warunkiem koniecznym pojawienia się procesu pożądanych zmian instytucjonalnych, charakterystycznych dla rozwiniętej gospodarki kapitalistycznej. W obu podejściach prywatyzacja pociąga za sobą pozytywne skutki ogólnogospodarcze w długim okresie, takie jak wzrost wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności gospodarki czy rozwój rynku kapitałowego. Prywatyzacja zwalnia oprócz tego rząd z funkcji nadzorczych wobec przedsiębiorstw państwowych, do czego z reguły nie jest on właściwie przygotowany i co jest zawsze potencjalnym źródłem korupcji. Określone cele prywatyzacji można realizować przy przyjęciu różnej formuły prywatyzacji, przez którą rozumiemy zbiór najbardziej istotnych czynników charakteryzujących przebieg procesów prywatyzacyjnych. Według Leszka Gilejko (Gilejko 1995, s. 65) do czynników determinujących formułę prywatyzacji można zaliczyć:

- charakter prywatyzacji: oddolny bądź odgórny;

- zakres i formę kontroli instytucji demokratycznych nad przebiegiem prywatyzacji;
- przyjęte w systemie prawnym ścieżki prywatyzacji, szczególnie determinujące zakres prywatyzacji kapitałowej oraz pracowniczej;
- udział kapitału zagranicznego i rolę zagranicznych firm konsultingowych w prywatyzacji.

Mechanizm uzgadniania celów prywatyzacji wymaga określonych rozwiązań instytucjonalnych. W polskim wariantcie prywatyzacji system ten wiązał się z parlamentarną aprobatą polityki prywatyzacyjnej w poszczególnych latach, kontrolą tej polityki, a na szczeblu mikroekonomicznym z uzyskiwaniem zgody załogi pracowniczej na uruchomienie określonych procedur przekształceń owych.

Podsumowując należy stwierdzić, że cele prywatyzacji znajdowały odzwierciedlenie w kolejno przygotowanych «kierunkach prywatyzacji», stanowiących – przez dłuższy czas (do 1999 r.) załączniki do ustaw budżetowych. Z chwilą przyjęcia ustawy o finansach publicznych

(Dz. U. z dnia 1998 roku, nr 155, poz. 1014.) «kierunki prywatyzacji» stanowią element uzasadnienia do ustawy budżetowej. Polski wariant prywatyzacji nie miał i nie ma wyraźnie sprecyzowanych i zhierarchizowanych celów prywatyzacji. Jednocześnie zróżnicowane były i są oceny «klarowności» lub «nieklarowności» formułowanych celów prywatyzacji (Hausner 2000, s. 59). Brak jednoznacznych rozstrzygnięć co do hierarchii celów prywatyzacji (np. wybór między tempem przekształceń a maksymalizacją wpływów budżetowych) powodował odwlekanie decyzji prywatyzacyjnych, nadmierne przedłużanie procedur oraz zróżnicowanie w czasie i przestrzeni kryteriów podejmowanych decyzji przez poszczególne podmioty realizujące politykę prywatyzacyjną.

1.3.2. Zakres, sekwencja, tempo zmian a prywatyzacja.

Wybór celów prywatyzacji oraz oczekiwania z nią związane oraz wpływanie na proces przemian systemu ekonomicznego odnosi się zarówno do zakresu tych przemian (obszaru), jak i do kolejności

oraz szybkości (tempa) ich wprowadzenia. W tym też znaczeniu można mówić o dynamice zmian systemu ekonomicznego tj. o zmianach w aspekcie ich następstwa i nasilenia w czasie, czyli o sekwencji i tempie transformacji systemu ekonomicznego (Kaczmarek i inni 2005, s. 54–61).

Zakres przemian można pojmować w takim ujęciu w sposób dwojaki jako:

1. Pewne fragmenty (segmenty) nowego systemu ekonomicznego (np. zmian własnościowych, powstanie rynku kapitałowego, zmiany w sferze regulacji itp.), które są wprowadzane w procesie przemian stopniowo, w pewnej kolejności lub równolegle (jednocześnie). Ponadto zakres przemian pojawia się również w ramach poszczególnych segmentów wprowadzanego systemu ekonomicznego.

2. Zakres przemian systemowych jest pewnym zbiorem zamierzeń i działań, jakie winny być zrealizowane, aby dokonała się pełna transformacja systemu ekonomicznego. Jeżeli został określony model docelowy dla transformowanej gospodarki, to również znany jest zasób działań zmierzających do tego osiągnięcia. W efekcie chodzi zatem o sposób (ścieżkę) dojścia do modelu docelowego, a w jego ramach o sekwencję i tempo realizowania poszczególnych działań.

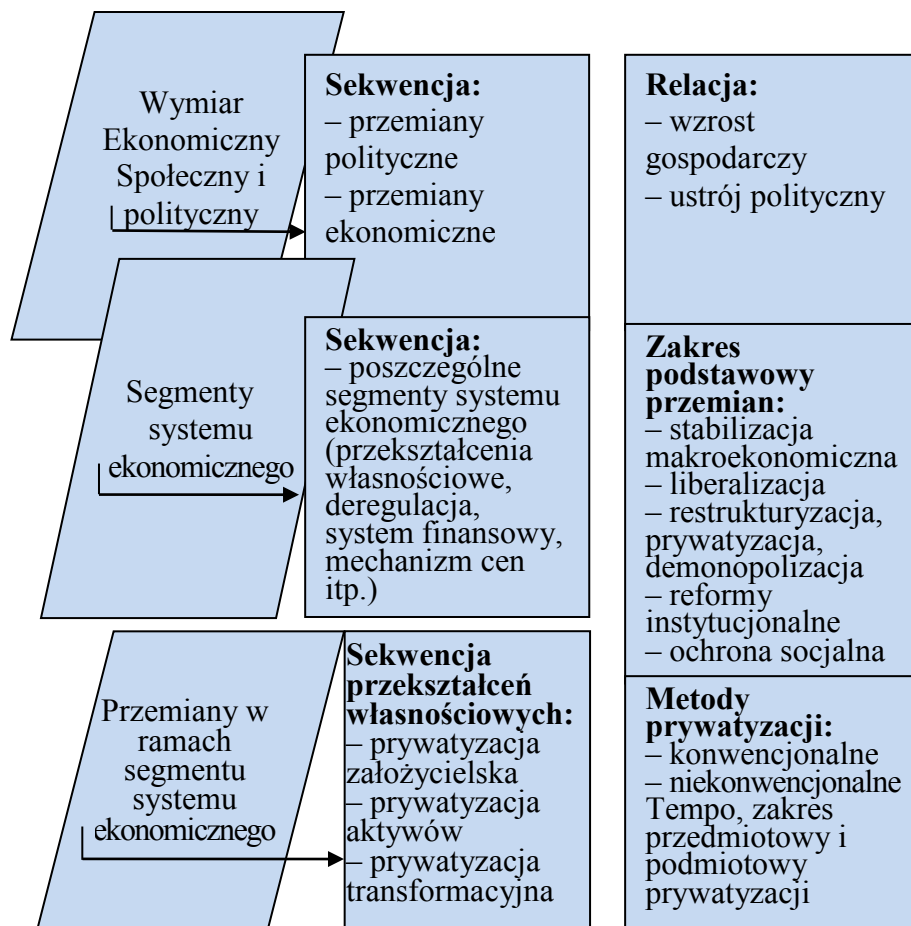
Zagadnienie sekwencji i tempa transformacji systemowej można analizować w odniesieniu do trzech zasadniczych obszarów:

1. Najwyższy stopień uogólnienia to wzajemne relacje jakie zachodzą między wymiarem ekonomicznym, społecznym i politycznym procesu transformacji.

2. Czy najpierw dokonywać zmian o charakterze politycznym (wprowadzenie ustroju demokratycznego), czy podjąć działania zmierzające do budowy systemu kapitalistycznej gospodarki rynkowej.

3. Określenie sekwencji i tempa przemian w obrębie wcześniej wyróżnionych segmentów systemu ekonomicznego.

Powyższe zależności przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Analiza zakresu, sekwencji i tempa przemian w procesie zmian systemu ekonomicznego

Źródło: (Wilkin 1995, s. 70).

Zagadnienie kolejności przemian podstawowych segmentów systemu ekonomicznego – istotne zagadnienie to istnienie swoistej «masy krytycznej», odnoszącej się do zakresu i przedmiotu realizowanych zmian.

Prezentacje poszczególnych propozycji autorów przedstawia tabela 3.

Zakres działań podstawowych zawiera:

- stabilizację makroekonomiczną;
- liberalizację cen, obrotu towarowego i przepływu czynników produkcji;
- restrukturyzację i prywatyzację przedsiębiorstw oraz demonopolizację;
- wdrażanie reform instytucjonalnych;
- wprowadzenie nowego systemu ochrony socjalnej.

**Zakres podstawowych działań w zakresie transformacji uznanych
za minimalne w celu osiągnięcia tzw. masy krytycznej**

Autorzy	Zakres działań
Bank Światowy	stabilizacja makroekonomiczna liberalizacja cen liberalizacja handlu zagranicznego prywatyzacja i demonopolizacja obrotu towarowego deregulacja w zakresie rynku pracy restrukturyzacja i rozwój rynku finansowego prywatyzacja i rozwój małych przedsiębiorstw restrukturyzacja sektora dużych przedsiębiorstw promowanie inwestycji zagranicznych reforma przepisów prawnych doraźne rozwiązania ochrony socjalnej
J. Sachs	liberalizacja cen usunięcie ograniczeń w rozwoju sektora prywatnego zdyscyplinowanie sektora państwowego i szybka jego prywatyzacja stabilizacja makroekonomiczna
J. Kornai	prywatyzacja w szerokim znaczeniu (rozwój sektora prywatnego) zdyscyplinowanie ekonomiczne sektora państwowego stabilizacja tworzenie rezerw pozwalających przetrwać okres transformacji
L. Balcerowicz	stabilizacja makroekonomiczna liberalizacja cen i obrotu towarowego wewnętrzna wymienialność waluty krajowej zapoczątkowanie reform instytucjonalnych (prywatyzacja, instytucje -ryнку kapitałowego i rynku pracy, restrukturyzacja i prywatyzacja systemu bankowego) wprowadzenie dodatkowej realnej stopy procentowej wdrażanie nowego systemu podatkowego selektywna osłona socjalna dla grup zagrożonych

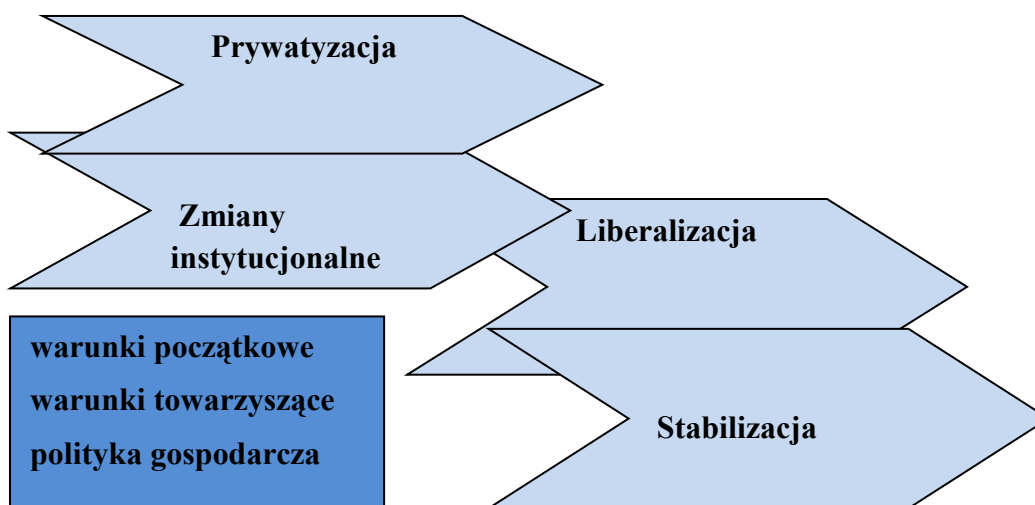
Źródło: (Wilkin, 1995, s. 90–91).

W zakresie dynamiki zmian systemu ekonomicznego.

Zasadne jest właściwe zdefiniowanie tempa wprowadzanych przemian. Podstawowym zagadnieniem jest tutaj określenie maksymalnego możliwego tempa, odnoszącego się do poszczegól-

nych działań i obszarów w ramach transformacji systemowej. Pozwala to na zdefiniowanie podejścia «szokowego» w zakresie realizacji przemian systemu ekonomicznego. Podejście radykalne (szokowe) występuje zatem wówczas, gdy przemiany w ramach poszczególnych segmentów systemu ekonomicznego przebiegają w swoim maksymalnie możliwym tempie (Balcerowicz 1998, s. 210). Podobna sytuacja występuje w zakresie makroekonomicznej liberalizacji, którą należy odnieść zarówno do zniesienia ograniczeń hamujących rozwój przedsiębiorczości, jak i do wprowadzenia podstaw funkcjonowania racjonalnego rachunku ekonomicznego. Jeżeli chodzi o zmiany instytucjonalne (w tym prywatyzację), konieczne wydaje się sformułowanie koncepcji zmian ewolucyjnych, o nieco niższym tempie realizacji w stosunku do dwóch wcześniejszych, jednak relatywnie wysokim w odniesieniu do charakteru, specyfiki i zakresu podejmowanych w tym obszarze przemian.

Zależności te przedstawia rysunek 2.



Rysunek 2. Tempo zmian systemu ekonomicznego według rodzaju realizowanych przemian

Źródło: (Wilkin 1995, s. 94).

Po tych dość ogólnych rozważaniach teoretycznych należy przejść do praktyki działań prywatyzacyjnych w realiach polskich. Podjęte w końcu lat osiemdziesiątych przeobrażenia polskiej gospodarki miały rangę zmiany ustrojowej i oznaczały rezygnację z dotychczasowych «realno-socjalistycznych» form gospodarowania.

Pierwszym założeniem transformacji było oparcie gospodarki na mechanizmie rynkowym, który miał spełniać rolę podstawowego regulatora funkcjonowania gospodarki i co się z tym wiąże – weryfikatora cen oraz wyborów alokacyjnych. Elementem kolejnym zmiany była stabilna gospodarka monetarna, dzięki której pieniądź miał się stać miernikiem wartości równoważącym rynek. Wiarygodność funkcjonowania rynku i pieniądza wsparta miała być uznaniem prywatnej własności za podstawę ustrojową gospodarki (Wilczyński 1994, s. 65). Założenia transformacji ustrojowej były niewątpliwie inspirowane przez idee liberalizmu gospodarczego. Atrakcyjność idei liberalnych w specyficznej sytuacji Polski wynikała przede wszystkim z ich kontrastowej opozycji w stosunku do dotychczasowego sposobu gospodarowania. Prywatna własność i konkurencja rynkowa miały więc być antidotum na zdyskredytowane socjalistyczne centralne planowanie i dominację państwowej własności, uznawanych za przyczynę konstytuującą «gospodarkę niedoboru» i utrwalającą barierę niskiej efektywności systemu gospodarczego. Konsekwentnie wdrażanie zmian mających to urzeczywistnić zostało uznane za jedyną realną szansę stworzenia fundamentu rzeczywistych działań modernizacyjnych i rozwojowych, umożliwiających gospodarce kraju sprostania wymogom cywilizacyjnym i konkurencji międzynarodowej. Oparcie gospodarki na własności prywatnej mogło się odbywać na wiele sposobów – u nas z konieczności prywatyzacja założycielska była ograniczona. Ponieważ realia polskie wymagały przyśpieszenia procesu, można było tego dokonać przez «przesunięcie przedsiębiorstw państwowych do sektora prywatnego».

Wynikła stąd wysoka ranga przekształceń własnościowych w transformacji, wspierana dodatkowo przypisaniem im podstawowej roli w przewyciężaniu zacofania gospodarki i jej infrastruktury oraz barier społeczno-politycznych blokujących zmiany (Suwalski 1998, s. 7–8).

Wysoki poziom niepewności, wynikający z braku doświadczeń związanych z prywatyzacją na taką skalę powodował, że dylematy dotyczyły podstawowych kwestii: celów, narzędzi, tempa oraz

sekwencji działań. W przypadku Polski bardzo istotnym, szczególnym czynnikiem była wysoka inflacja oraz silnie zakorzenione w zakładach pracy idee samorządowe.

Cele prywatyzacji były klarowne i polegały na:

- podniesieniu efektywności i produktywności w gospodarce;
- zmniejszeniu deficytu budżetowego, którego częstym źródłem są straty przedsiębiorstw państwowych;
- zwiększeniu dochodów budżetowych poprzez sprzedaż aktywów lub poprzez zwiększenie wpływów podatkowych od lepiej funkcjonujących sprywatyzowanych przedsiębiorstw;
- rozszerzeniu liczby obywateli będących właścicielami akcji przedsiębiorstw i poprzez to zwiększeniu poparcia dla przyjętego kierunku przemian systemowych;
- przyciągnięciu inwestycji zagranicznych i zwiększeniu wpływów dewizowych poprzez wzrost eksportu.

Chociaż cele te same w sobie były mało kontrowersyjne, to poszczególni autorzy różnili się co do ich relatywnego znaczenia. Hierarchia celów była niezmiernie ważna, ponieważ determinowała wybór odpowiednich metod (ścieżek), a tym samym możliwe do osiągnięcia tempo przekształceń. Dominował jednak wśród komentatorów pogląd, że prywatyzacja nie powinna zostać podporządkowana celom krótkookresowym (nawet najbardziej pilnym), takim jak zrównoważenie budżetu czy zlikwidowanie nawisu inflacyjnego, lecz powinna służyć ukształtowaniu w dłuższej perspektywie sprawnego systemu gospodarczego. Uważano, że jest to jeden z najważniejszych warunków powodzenia programu prywatyzacji.

Do pozostałych warunków zaliczano najczęściej:

- a) praktyczną wykonalność;
- b) zgodność z poczuciem sprawiedliwości;
- c) szybkość, przy czym dwa ostatnie warunki przesądzały o politycznej akceptacji programu.

Problem stawał się skomplikowany przez to, że każda z metod prywatyzacji w różnym stopniu spełniała poszczególne warunki; na przykład metoda spełniająca kryterium sprawiedliwości i wpływająca pozytywnie na stabilność systemu w długim okresie mogła okazać się

bardzo trudna do zastosowania ze względu na trudności techniczne. Typowy sposób przedstawiania tych zależności zawiera tabela 4.

Tabela 4

Wady i zalety różnych metod prywatyzacji

Metoda	Zalety	Wady
Prywatyzacja «wewnętrzna»	– popularna w przedsiębiorstwach rentowych – proces spontaniczny – łatwość zastosowania	– możliwość manipulacji ze strony kierownictwa – uprzywilejowanie pracowników rentownych zakładów – nie przysparza dochodów do budżetu
Prywatyzacja «zewnętrzna»	– wysokie dochody do budżetu – optymalna alokacja akcji	– trudności z określeniem minimalnej ceny akcji – korzyści kapitałowe dla bogatszych warstw społeczeństwa – powolne tempo
Darmowa dystrybucja akcji	– egalitaryzm – wysokie tempo	– brak dochodów do budżetu – rozdrobnienie własności
Prywatyzacja z udziałem funduszy prywatyzacyjnych (holdingów)	– wysokie tempo – doświadczone zespoły menedżerów	– ryzyko niepowodzenia ze względu na wydłużenie się procesu

Źródło: (Milanovic 1991).

Wiele kontrowersji budziło określenie właściwej sekwencji reform. Trudności wynikały stąd, że zagadnienie to pojawiło się stosunkowo niedawno jako osobny temat dyskusji teoretycznej. Do końca lat 80 koncentrowała się ona na kolejności, według której powinna dokonywać się liberalizacja obrotów handlowych, przepływu kapitałów oraz krajowych rynków finansowych i odnosiła się oczywiście do krajów rozwijających się o gospodarce rynkowej. Nawet w odniesieniu do tej względnie homogenicznej grupy krajów trudno było jednak osiągnąć zgodność poglądów. Dlatego podsumowując toczącą się dyskusję S. Edwards sformułował wniosek, że «pierwszą i prawdopodobnie jedyną powszechnie akceptowaną zasadą sekwencji reform jest to, że kontrola obrotów kapitałowych z zagranicą powinna zostać zniesiona dopiero po

zreformowaniu krajowych rynków finansowych i podniesieniu krajowych stóp procentowych. Te ostatnie powinny natomiast zostać zliberalizowane dopiero wówczas, gdy pod kontrolą znajdzie się deficyt budżetowy» (Edwards 1990).

Powyższa zasada, niezależnie od tego, jak trudna do zrealizowania, miała dla krajów postkomunistycznych tylko ograniczoną wartość. W krajach tych bowiem problem sekwencji reform ma znacznie szerszy wymiar, ponieważ liberalizacja stanowiła tylko część transformacji systemowej. Dlatego m.in. R. I. McKinnon zwracał na początku lat 90 uwagę na to, że «jeśli odejście od klasycznego socjalizmu ma się powieść, to posunięcia ukierunkowane na rozmontowanie aparatu centralnego planowania, sprywatyzowanie majątku itd. muszą być wspomagane przez właściwą sekwencję środków fiskalnych, monetarnych i kursowych» (McKinnon 1991).

Ogólnie można powiedzieć, że w skomplikowanej sieci powiązań, występujących w procesie transformacji problem sekwencji reform musiał uwzględniać dwie grupy problemów:

- zależność czasową między głównymi częściami składowymi reform (stabilizacją, liberalizacją, prywatyzacją itd.);
- zależność czasową między działaniami, jakie należy podjąć w ramach każdej części składowej (np. prywatyzacji).

Zdawano sobie oczywiście sprawę, że te dwa wymiary problemu sekwencji są ze sobą ściśle powiązane. Położenie nadmiernego nacisku na pierwszy aspekt spowodowałoby, że dyskusja stałaby się nadmiernie teoretyczna. Natomiast zdecydowane uwypuklenie drugiego wymiaru mogłoby prowadzić do sytuacji, w której logicznie spójne propozycje w jednym obszarze prowadziłyby do bardzo niekorzystnych konsekwencji dla całej gospodarki. Różne uwarunkowania gospodarcze i polityczne, jakie występowały w poszczególnych krajach na początku okresu transformacji powodowały, że w każdym z nich odmiennie kształtował się optymalny wzorzec reform. W odniesieniu do pierwszego, bardziej ogólnego wymiaru sekwencji reform, kluczowe znaczenie miała relacja między stabilizacją, a prywatyzacją. Jeśli pominąć przypadek wysokiej inflacji (mega- i hiperinflacji), to z teoretycznego punktu widzenia trudno było

jednoznacznie określić, czy stabilizacja powinna poprzedzać prywatyzację, czy też następować po niej. Wysuwano na przykład argument, że stabilizacja nie poprzedzona przez prywatyzację nie powiedzie się, ponieważ przedsiębiorstwa państwowe, dysponujące często pozycją monopolistyczną, będą podnosić ceny w celu zapewnienia sobie wyższych przychodów.¹¹

Większość ekonomistów zgadzała się natomiast co do tego, że w praktyce wysoka inflacja jest jednym z najważniejszych czynników określających wybór wzorca sekwencji. Niektórzy z nich formułowali uwagi odnoszące się bezpośrednio do Polski. Na przykład S. Fischer był zdania, że «... w przypadku kraju stojącego w obliczu hiperinflacji, jak to miało w Polsce w końcu 1989 roku, pierwszym krokiem musi być stabilizacja makroekonomiczna. Następnie przychodzi kolej na środki dotyczące przemian strukturalnych – przede wszystkim w przemyśle – w zakresie własności» (Fischer 1990). Pogląd ten nie był jednak powszechnie akceptowany. L. Brainard uważał np. za błąd przeprowadzanie w sposób radykalny stabilizacji, zanim nie są gotowe do zastosowania kluczowe reformy strukturalne (Brainard 1990). Również P. Murrell odnosił się krytycznie do wzorca sekwencji zastosowanego w Polsce (Murrell 1990).

W stanowisku wskazującym na konieczność poprzedzenia prywatyzacji stabilizacją pojawiały się następujące argumenty:

- sektor prywatny wyłoni się tylko wówczas, gdy będą istnieć właściwe sygnały cenowe;
- prywatyzacja zależy również od osiągnięcia cen równowagi. Jeśli ceny są zbyt oddalone od tego poziomu, to nie wiadomo, ile wart jest majątek produkcyjny;
- sprzedaż akcji przedsiębiorstw państwowych po stabilizacji pozwoli zminimalizować zakres, w jakim majątek jest sprzedawany poniżej cen rynkowych.

Biorąc pod uwagę koszty wysokiej inflacji, me jest zaskakujące, że większość polskich ekonomistów poparła sekwencję reform

¹¹ Na temat argumentów na rzecz różnych wariantów sekwencji reform zob. przede wszystkim M. Hinds, *Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies*, Internal Discussion Paper, Report No. IDP-0057, The World Bank.

rozpoczynającą się od stabilizacji, nawet jeśli byli oni podzieleni co do instrumentów i szybkości działań, które należy przeprowadzić.

Tzw. program Balcerowicza nie zawierał zbyt wiele sformułowań dotyczących sekwencji reform, a także nie był do końca konsekwentny. W jego drugiej części stwierdzono *explicite*, że «skuteczna realizacja programu stabilizacji gospodarki jest niezbędnym warunkiem powodzenia zmian systemowych. Zmiany takie nie mogą być bowiem skutecznie przeprowadzone w warunkach silnej inflacji». Natomiast w części czwartej zostało zawarte sformułowanie, że «równocześnie z przedsięwzięciami mającymi na celu przeciwdziałanie inflacji i stabilizacji gospodarki rząd podejmuje kroki prowadzące do przełomowej zmiany systemu gospodarczego. Sprawa ta staje się trochę bardziej jasna, gdy uwzględni się dokonane przez D. M. Nutiego porównanie trzech programów opracowanych w 1989 r. dla Polski: Sorosa, Sachsa i Balcerowicza. Z punktu widzenia czynnika czasu program Balcerowicza określił on jako sekwencyjny, program Sorosa jako równoczesny, a program Sachsa jako równoległy. Jednocześnie Nuti wprowadził rozróżnienie między programem Balcerowicza z września 1989 r. i ze stycznia 1990 r. Wyjaśnia, że w tym drugim «Polacy (i MFW) postawili sobie jako podstawowy i właściwie jedyny cel wyeliminowanie inflacji w ciągu 4–5 miesięcy (Nuti 1990). Kwestia opóźnień w opracowaniu i wdrożeniu programu prywatyzacji wydawała się na początku lat 90. bardzo ważna, ponieważ obawiano się, że mogą się one przyczynić do wydłużenia okresu wychodzenia z recesji oraz do osłabienia postępów w stabilizowaniu gospodarki. Jak pisali wówczas M. Lipton i J. Sachs, «co najważniejsze, Polska musi rozpocząć szybki proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie tylko po to, aby zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów w przyszłości, ale także, aby zapobiec załamaniu się w średnim okresie samej stabilizacji. Doświadczenia z różnych części świata plus logika miękkiego ograniczenia budżetowego wyraźnie sugerują, że trudne będzie utrzymanie finansowej dyscypliny przedsiębiorstw państwowych poza krótkim okresem, szczególnie jeśli sektor tych przedsiębiorstw będzie dominował w gospodarce. W końcu naciski płacowe i niedbałe

decyzje inwestycyjne podważą prawdopodobnie finansową kondycję przedsiębiorstw państwowych» (Lipton, Sachs 1990).

Szybkie opracowanie i uruchomienie programu prywatyzacji można było uważać za ważne z jeszcze innego powodu. Pozytywny związek między prywatyzacją a stabilizacją może bowiem dokonywać się nie tylko poprzez układ bodźców związany z własnością prywatną, ale również poprzez obniżenie poziomu niepewności utrzymującego się na poziomie mikroekonomicznym. W tym sensie prywatyzację można rozumieć jako narzędzie uwiarygodnienia stabilizacji i innych elementów transformacji, umocnienia wśród podmiotów gospodarczych przekonania o trwałości i nieodwracalności zmian (Wojtyna 1994). Nasuwało się pytanie, czy w roli tego narzędzia prywatyzacja sprawdzi się lepiej, gdy jej program będzie bardziej czy też mniej elastyczny. Można przyjąć, że uwzględniając poziom niepewności związany z procesem transformacji i dlatego też dążąc do uniknięcia częstych zmian w przepisach w przyszłości, autorzy opracowali w stosunku do Polski dosyć «elastyczną» ustawę oferującą zarówno przedsiębiorstwom, jak i rządowi różnorodność ścieżek i metod prywatyzacji. Z jednej strony, elastyczność tę można było traktować jako zaletę, ponieważ stabilne przepisy prawne powinny podnieść wiarygodność procesu transformacji i ograniczyć ryzyko wynikające z uzależnienia powodzenia całego programu od jednej dominującej ścieżki. Z drugiej jednak strony, w krótkim okresie, przy wyczekującym podejściu przedsiębiorstw, elastyczność ta mogła zwiększać poziom niepewności.

Przypisywanie prywatyzacji roli czynnika uwiarygodniającego proces transformacji mogło jednak prowadzić do położenia nadmiernego nacisku na jej tempo. To z kolei, w połączeniu z dominującą rolą jednej, niekoniecznie najbardziej trafnej ścieżki prywatyzacji, mogło oznaczać groźbę szybkiego nominalnego transferu praw własności przy jednoczesnym zaniedbaniu jakości nadzoru właścicielskiego.

ROZDZIAŁ 2

PRZEBIEG I UWARUNKOWANIA PRYWATYZACJI POLSKIEJ GOSPODARKI

2.1. Specyfika cech prywatyzacji polskiej gospodarki początkowego okresu reform

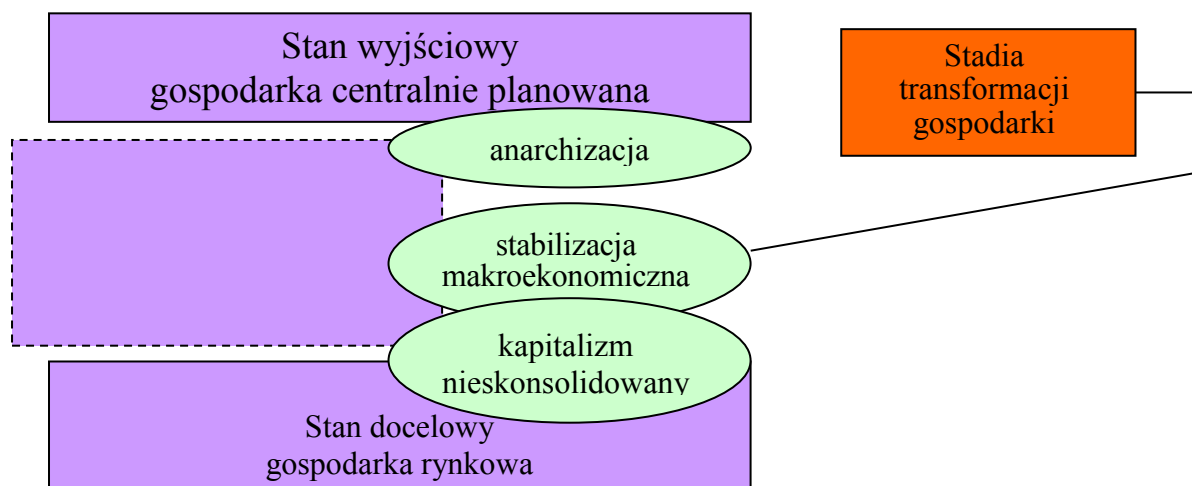
2.1.1. Wyróżniki systemu ekonomicznego

Rozważania dotyczące sekwencji oraz tempa realizacji przemian w zakresie systemu ekonomicznego należy poprzedzić określeniem **wyróżników systemu ekonomicznego**.

Analiza zmian systemu gospodarczego dokonana przez opis trzech wyróżnionych stanów gospodarki (stan wyjściowy, docelowy i pośredni – rysunek 2.1.) wskazuje podstawowe wyróżniki systemu gospodarczego jakimi są (Belka, Trzeciakowski 1997, s. 161):

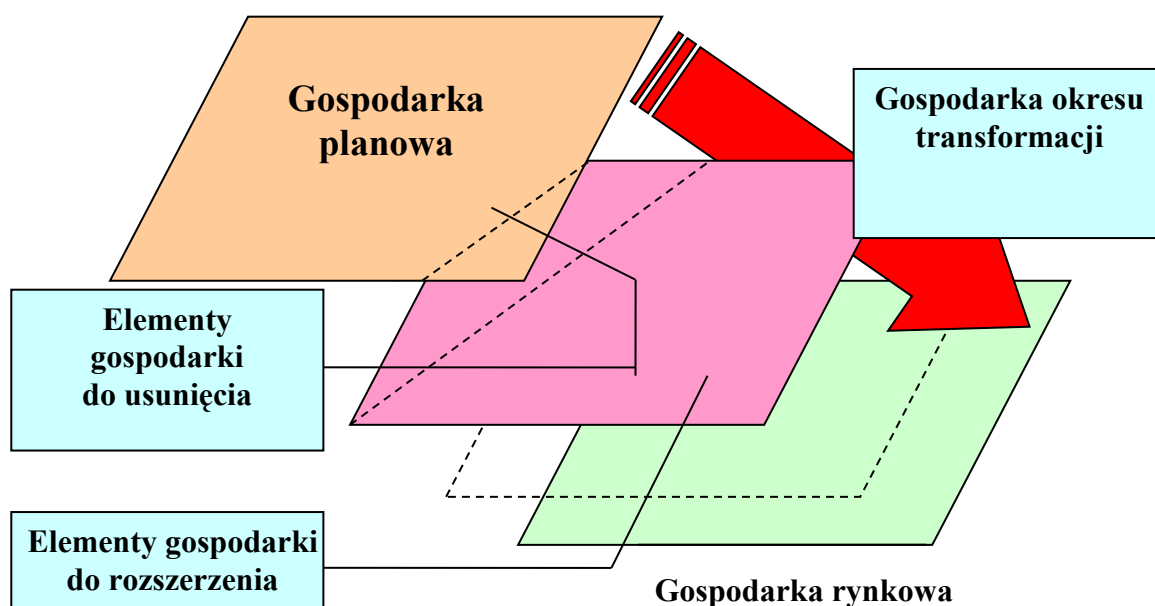
- zakres ingerencji państwa w sferę regulacji;
- rozwój instytucji rynkowych;
- udział własności prywatnej w gospodarce.

Opis zachodzących w tym względzie zmian przedstawia rysunek 3.



Rysunek 3. Stany i stadia gospodarki w procesie transformacji systemowej

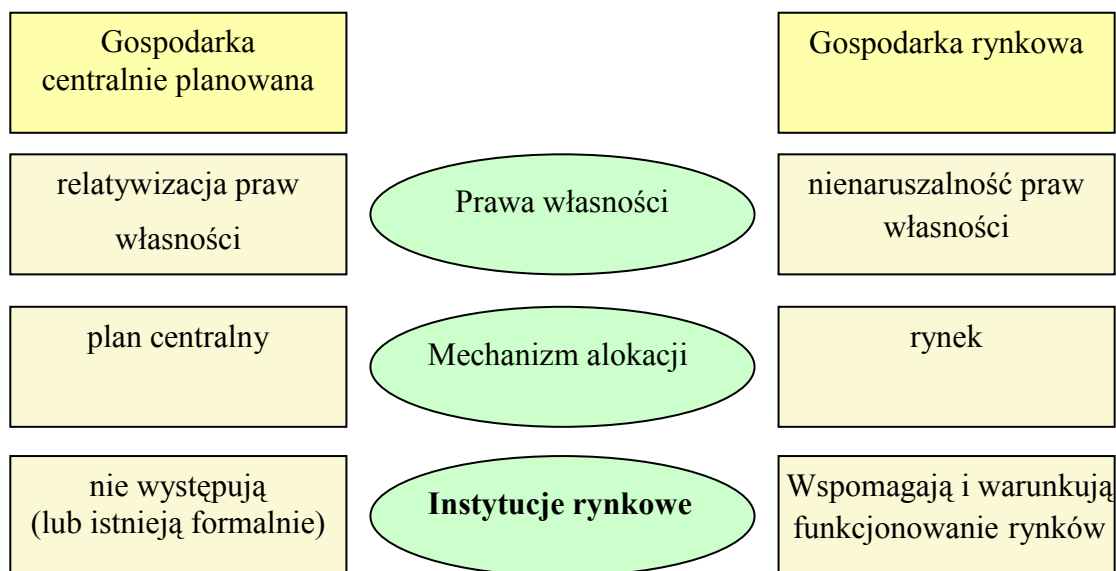
Źródło: (Wilkin 1995, s. 85).



**Rysunek 4. Transformacja systemowa gospodarki
(wyróżnienie okresu przejściowego)**

Źródło: (Surdykowska 1997, s. 113).

Wyróżnienie trzech stanów gospodarki, a także wskazanie procesu przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej poprzez wyróżnione stadia stanowi przyczynę do stwierdzenia, że cechą charakterystyczną procesu transformacji systemowej jest występowanie zjawiska tzw. pustki regulacyjnej, czy też pustki systemowej. Wyróżnienie okresu przejściowego nie oznacza jednak, że swoista pustka systemowa jest wypełniona przez szczególne elementy i mechanizmy tzw. «trzeciej drogi», powstała na bazie rozwiązań dwóch systemów (gospodarki centralnie planowanej i gospodarki rynkowej). Likwidacja systemu gospodarki centralnie planowanej nie jest aktem jednorazowym, w miejsce usuwanych elementów wprowadzane są nowe charakterystyczne dla gospodarki rynkowej. W okresie transformacji możliwe więc są zarówno elementy gospodarki centralnie planowanej, które będą wyeliminowane, jak i elementy gospodarki rynkowej, które wymagają rozszerzenia. Przy czym pewne elementy gospodarki centralnie planowanej już nie istnieją, a niektóre (jak pokazuje rysunek 5) właściwie dla gospodarki rynkowej jeszcze nie zostały wprowadzone (Surdykowska 1997, s. 112).



Rysunek 5. Cechy systemu gospodarki centralnie planowanej i gospodarki rynkowej

Źródło: (Belka, Trzeciakowski 1997, s. 167).

2.1.2. Od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej

Po tych rozważaniach teoretycznych dotyczących wyróżników modelu prywatyzacji należy odnieść się do zastosowania ich w rzeczywistości. Wielką rolę w przejściu do gospodarki rynkowej miała odegrać w Polsce zmiana kształtu przedsiębiorstw. Na początku lat osiemdziesiątych znaczny postęp w stosunku do zasad scentralizowanej gospodarki planowej przyniósł nowy model przedsiębiorstwa, symbolizowany przez «3S»: samorządność, samodzielność i samofinansowanie. Dzięki samodzielności przedsiębiorstwa miały zyskać autonomię i uwolnić się od ingerencji w ich funkcjonowanie ze strony nakazowo-rozdzielczych struktur centralistycznej gospodarki. Ponadto zasada samodzielności, która nadawała przedsiębiorstwom państwowym rangę wyodrębnionych podmiotów gospodarczych, stała się potencjalnym źródłem konkurencji rynkowej i ekonomicznego rachunku kosztów. Postulatem podkreślającym wprowadzenie rachunku ekonomicznego w działanie przedsiębiorstw było też samofinansowanie. Realizując ten atrybut, przedsiębiorstwo

miało zdobywać środki na inwestycje przez wypracowanie zysku i uzyskanie wiarygodności wobec banków udzielających kredytu. Gwarancją samodzielności miała być samorządność wyrażająca się w nadaniu radzie pracowniczej szerokich uprawnień partycypacyjnych w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Wysoka ranga partycypacji pracowniczej wynikała z tego, że była ona specyficzną legitymizacją reformatorskich intencji władz i została wprowadzona jako namiastka demokracji.

Jednym z podstawowych problemów transferu majątku państwa do sektora prywatnego jest kwestia pożądanego kierunku przekazania własności, angażowania ten proces inwestorów. Ich aktywność mogła polegać na przejęciu kontroli nad firmą i wzięciu odpowiedzialności za jej restrukturyzację. Transfer mienia państwowego mógł więc prowadzić do powstania «kapitalizmu właścicielskiego» z jasno określonym i stabilnym układem praw, a przede wszystkim obowiązków właściciela. W odmiennym rozumieniu, przekazanie własności miało służyć przede wszystkim tworzeniu rynku kapitałowego mającego przejąć rolę nowego mechanizmu regulacyjnego gospodarki. Dzięki temu instrumentowi alokacji zasobów mogłyby powstać instytucje zewnętrznej kontroli przedsiębiorstw przez efektywną wycenę wartości kapitału spółek i stworzeniu punktu odniesienia dla porównania wysokości zwrotu tej lokaty wobec alternatywnych możliwości inwestowania. Miało to wpłynąć na lokowanie nadwyżek finansowych osób i instytucji w kapitał produkcyjny i w efekcie powstanie środka mobilizacji kapitału inwestycyjnego, którego z różnych względów nie mógł dostarczyć system bankowy. Sens takiego podejścia polegał więc na ukierunkowaniu procesu prywatyzacyjnego w stronę «kapitalizmu rynkowego» i rozwijaniu jego charakterystycznej cechy, jaką jest płynność praw właścicielskich (Szomburg 1993).

W sporze o ukierunkowanie działań prywatyzacyjnych odwołano się do rozwiązań istniejących w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych. Za istotną bowiem cechę różnicującą systemy gospodarek kapitalistycznych uznana jest swoistość układów własności przedsiębiorstw i będące jej pochodną odmienne relacje

finansowania i zarządzania firm. Współczesne rozwinięte gospodarki rynkowe odeszły już bowiem od «kapitalizmu właścicielskiego» charakterystycznego dla okresu wczesnego uprzemysłowienia, gdzie rolę pierwszoplanową odgrywali «kapitanowie przemysłu» łączący rolę właściciela z funkcją zarządcy. Środki na finansowanie rozwoju czerpane były z wypracowanych zysków lub z pożyczek zaciąganych w bankach depozytowych. Wraz z rozwojem gospodarek kapitalistycznych i ich systemów finansowych zaczął się pojawiać coraz szerzej kapitalizm menedżerski, którego wyróżniającą cechą było rozdzielenie roli właściciela od funkcji zarządczych spełnianych przez wynajmowanych pełnomocników. Ten kierunek ewolucji wspierany był przez zmiany w systemie finansowym. Zmniejszyło się znaczenie banków depozytowych. W ramach transformacji ustrojowej w Polsce wielokrotnie powracało pytanie, do jakich rozwiązań systemowych nawiązywać ma tworzący się polski kapitalizm? Początkowa strategia prywatyzacyjna (oferta publiczna) nawiązywała przede wszystkim do własnościowych układów modelu rynkowego. Zmiana, która nastąpiła później, odwoływała się do konieczności tworzenia bardziej stabilnych stosunków właścicielskich. Motywowana była ona koniecznością restrukturyzacji przedsiębiorstw wynikającą z utraty dotychczasowych rynków zbytu, stosowania przestarzałych technologii niszczących środowisko naturalne, problemu pokonania bariery kapitałowej oraz przewyciężenia oporu środowisk pracowniczych wobec przekształceń. Momentem szczególnego nasilenia sporu pomiędzy zwolennikami odmiennych łańdów instytucjonalnych w gospodarce był okres negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym i równoległej parlamentarnej debaty nad programem powszechnej prywatyzacji. Po wyborach w 1993 roku na znaczeniu zaczęła zyskiwać inna opcja budowy nowego systemu gospodarczego. Zmniejszyła się rola charakterystycznych dla okresu poprzedniego sporów o kierunek transferu, ustępując miejsca wizji «kapitalizmu państwowego». Polegać on miał na przywracaniu praw właścicielskich państwa wobec przedsiębiorstw i budowie pośrednich struktur zarządzania, a jego przejawami były koncepcje masowej komercjalizacji czy propozycje tworzenia holdingów państwowych.

Wątpliwe wydaje się, czy pozytywne rozstrzygnięcie referendum uwłaszczeniowego w lutym 1996 roku mogłoby spowodować radykalne urynkowanie własności państwowej. Ówczesne stanowisko prezentowane przez propagatorów powszechnego uwłaszczenia, na przykład ostra dezawuacja elementów «rynkowych» programu NFI, mogło wskazywać, że płynność praw właścicielskich nie była najbardziej oczekiwanym efektem wnioskowanych zmian.

Pamiętając o randze, jaką przypisywano w prywatyzacji drobnym inwestorom, trzeba jednak brać pod uwagę to, że uczestnictwo wielkich inwestorów aktywnych może stanowić podstawowy czynnik stabilizujący tworzony porządek kapitalistyczny. Na szczególne uwzględnienie w tym zakresie zasługuje pięć segmentów rynku inwestorskiego: inwestorzy zagraniczni, przedsiębiorcy krajowi, banki, rynkowe konglomeraty przemysłowe oraz fundusze inwestycyjne. Udział tych grup inwestorów był znaczącym elementem porządkującym nowy ład instytucjonalny gospodarki w Polsce.

Zwolennicy kierowania tego typu kapitału przede wszystkim do prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw twierdzili, że priorytetem dla gospodarki polskiej nie powinna być budowa nowego potencjału wytwórczego, lecz odnowa już istniejącego i jego restrukturyzacja pod kątem wymagań konkurencji rynkowej.

2.1.3. Koncepcje, modele, płaszczyzny i programy prywatyzacji w Polsce

Transformacja systemowa w Polsce rozpoczęta w 1989 r. objęła wiele współzależnych procesów o różnej skali, przekształcających wszystkie dziedziny życia. Zmianom ekonomicznym towarzyszyły zmiany społeczne, zmianom własnościowym w gospodarce zmiany w strukturze społecznej i w świadomości ludzi itd. W tamtym okresie – w odpowiedzi na ekonomiczny, instytucjonalny i polityczny upadek realnego socjalizmu w większości państw regionu, także Polska rozpoczęła reformy liberalno – rynkowe.

Można wyróżnić dwie podstawowe odmiany koncepcji takich reform:

1. odmiana liberalna (tzw. neoliberalizm). Jej zwolennicy zakładają, że należy szybko wprowadzić instytucje i twarde reguły gry gospodarki rynkowej (z wysoką dyscypliną budżetową i monetarną), do których mają się dostosować wszyscy uczestnicy życia gospodarczego. Rola państwa w tej koncepcji to funkcja «stróża nocnego», czyli «pilnowanie przyjętych reguł». Automatycznie nastąpi wzrost dobrobytu społeczeństwa w miarę poprawy funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Strukturę własności kształtuje rynek, który dokonuje selekcji inwestorów i firm.

2. odmiana prospołeczna. Odznacza się mniejszą wiarą w «niewidzialną rękę rynku» i automatyczną poprawę sytuacji społeczeństwa. Realizację jej nadrzędnego celu zapewnia wysokość poziomu interwencjonizmu państwowego, który chroni ludzi przed skutkami zmian systemowych, minimalizując społeczne koszty reform. Wspiera formy własności sprzyjające zabezpieczeniu interesów pracowników i maksymalnemu udostępnieniu społeczeństwu udziału w podziale mienia państwowego (spółki pracownicze, uwłaszczenie powszechne).

Zwolennicy pierwszego podejścia uważali, że w gospodarce należy zbudować odpowiednią infrastrukturę instytucjonalno – prawną, a wyzwolone siły wytwórcze zaczną wypełniać przeznaczone dla nich nisze, zachowując się zgodnie z zasadami gry rynkowej (Fischer, Gelb 1991).

Zwolennicy drugiego podejścia uważali, że wyzwolenie twórczego potencjału człowieka, a nie stworzenie instytucjonalnych ram dla racjonalnych zachowań ekonomicznych powinno być, ich zdaniem, głównym czynnikiem wyprowadzenia kraju z kryzysu i budowy nowego ustroju (Bar 1995).

2.1.4. Analiza i ocena specyfiki zastosowanego modelu prywatyzacji w Polsce

Prywatyzacja przeprowadzona w Polsce była prywatyzacją transformacyjną o nieporównywalnej skali, dokonywaną w spauperyzowanym społeczeństwie o silnych tendencjach propracowniczych i

bardzo słabej infrastrukturze rynkowej. Jednak ta odmienność nie spowodowała wypracowania adekwatnego do tych warunków modelu przekształceń własnościowych.

Omówiona powyżej opcja liberalna przeniosła do odmiennych zupełnie uwarunkowań model prywatyzacji ekwiwalentnej oparty na doświadczeniach brytyjskich. Dlatego od samego początku prywatyzacji w Polsce pojawiła się bariera kapitałowa i brak społecznej adaptacji dla zamierzonych działań. Proces prywatyzacji został silnie scentralizowany i przekazany w gestię biurokracji centralnej, podczas gdy powinien być zdecentralizowany. Błędy systemowe polskiej prywatyzacji to min. (Prusek 2005, s. 15–16):

- relatywnie wolne tempo przekształceń własnościowych;
- brak społecznej ich akceptacji;
- konieczność wymyślania nowych sposobów prywatyzacji dla przedsiębiorstw;
- duże zaawansowanie procesów prywatyzacyjnych utrudniało lub czyniło niecelowe przeprowadzenie w nich zasadniczych zmian modelowych;
- proces przekształceń skazany jest na modernizowaną kontynuację czyli strategię wymuszonej kontynuacji.

Prywatyzacja według wzorów brytyjskich była całkowicie niedostosowana do naszych realiów. Lansowany przez opinię liberalną model prywatyzacji ekwiwalentnej stworzył dwie najważniejsze bariery jej rozwoju:

1. barierę kapitałową,
2. barierę społeczną.

Spauperyzowane społeczeństwo nie mogło brać udziału w nabywaniu majątku państwowego. Bariera kapitałowa wprowadziła rozłożenie procesu prywatyzacji na długi okres, a głównym jej adresatem i beneficjentem został kapitał zagraniczny.

Według Andrzeja Pruska opcja liberalna sprawująca w całym okresie transformacji realną władzę preferowała koncepcję, tzw. twórczej destrukcji, która zakładała, że wszystko co powstało w okresie PRL, musi zostać zniszczone, a w to miejsce dzięki kapitałowi zagranicznemu zostaną stworzone nowoczesne sektory gospodarki

nastawione na eksport, w pełni konkurencyjne na rynkach światowych (Prusek 2005, s. 15–16).

W całym okresie transformacji państwo nie tylko nie restrukturyzowało swoich firm, ale «stwarzało» im skrajnie niekorzystne warunki funkcjonowania. Restrykcyjność państwa wobec sektora państwowego wyrażała się w:

- wysokiej stopie procentowej uniemożliwiającej wykorzystanie dźwigni kredytowej jako źródła finansowania;
- wysokim poziomem fiskalizmu;
- ograniczeniu rynków zbytu przez wprowadzenie bariery popytu na rynku krajowym.

Według E. S. Savasa prywatyzacja obejmuje działania realizowane na trzech płaszczyznach – obszarach) (Savas1992, s. 332):

1. prywatyzację oddolną (bottom-up privatization) nazywaną także prywatyzacją założycielską. Polega ona na powstawaniu nowych, prywatnych podmiotów gospodarczych. Wpływ na ten proces ma pobudzanie indywidualnej przedsiębiorczości poprzez deregulację gospodarki, czyli wyeliminowanie wpływu administracji publicznej, która chroni przedsiębiorstwa państwowe przed konkurencją ze strony sektora prywatnego oraz tworzenie jasno określonych i stabilnych postaw oraz warunków prawnych i finansowych dla zakładania i funkcjonowania firm.

2. prywatyzację odgórną (top-down privatization) zwaną także prywatyzacją sektora publicznego (przekształcanie sektora państwowego i komunalnego w sektor prywatny).

3. reprivatyzację, czyli zwrot mienia zabranego właścicielom niezgodnie z prawem.

Podobny podział dotyczy także Polski, oddolny i autonomiczny rozwój sektora prywatnego powinien, zdaniem autora, stanowić główny nurt prywatyzacji i zwiększania jego udziału w gospodarce.

Dlaczego trzeba prywatyzować przedsiębiorstwa państwowe? Dlaczego trzeba sprzedawać? Na tak postawione pytania próbowali dać odpowiedź członkowie tzw. Ekonomicznej Rady Czterech (prof. Janusz Beksiak, Andrzej Topiński, Bohdan Wyżnikiewicz, prof. Leszek Zienkowski).¹² Z wielu celów prywatyzacji skoncentrowali się

¹² *Prywatyzacja jest hamowana* – II analiza Ekonomicznej Rady Czterech, «Gazeta Wyborcza» 24 lipca 2002 r.

oni na celach ekonomicznych, które ich zdaniem można podzielić na dwie najważniejsze grupy – pierwsza odnosi się do zwiększenia efektywności gospodarki, druga do zwiększenia bieżących dochodów państwa. Te dwa cele często są konkurencyjne. Wzrost efektywności wynika stąd, że przedsiębiorstwa prywatne są z reguły (co nie wyklucza wyjątków) lepiej nadzorowane i zarządzane niż przedsiębiorstwa państwowe, samorządowe czy pracownicze. Alokacja zasobów w gospodarce może być prawidłowa tylko wtedy, gdy prywatni uczestnicy wyraźnie dominują na rynku.

Wzrost efektywności poszczególnych przedsiębiorstw i całej gospodarki może się odbywać kosztem realizacji innych celów o charakterze gospodarczym i społecznym. Bardziej efektywne gospodarowanie oznacza m.in. eliminację nadmiernego zatrudnienia, które jest charakterystyczne dla państwowych przedsiębiorstw odziedziczonych po PRL. Prywatyzacja zapewnia większy dochód narodowy, ale też przynosi przejściowo większe bezrobocie. Jednocześnie prywatyzacja pozytywnie oddziałuje na sytuację budżetu, uwalniając środki, które mogą być kierowane na różnego typu wsparcie niesprawnych ekonomicznie, deficytowych przedsiębiorstw państwowych. Uwolnione środki mogą służyć innym celom, zwłaszcza celom prorozwojowym. Jeśli głównym celem prywatyzacji staje się powiększenie doraźnych dochodów państwa i finansowanie deficytu budżetowego, wówczas pojawiają się niekorzystne zjawiska. Dzięki wpływom z prywatyzacji rząd jest w stanie finansować różnego typu bieżące zadania, dotyczące, m. in., zaspokajaniu żądań wsparcia nierentownych przedsiębiorstw. Jest to jednak polityka krótkowzroczna, oznaczająca «przejadanie» majątku narodowego. Następne pytanie: komu sprzedawać? – zasada pozytywna brzmi: jeśli celem prywatyzacji jest zwiększenie efektywności ekonomicznej, to należy preferować prywatnych inwestorów, tj. osoby fizyczne lub organizacje, w których nadzór sprawują prywatni właściciele a nie urzędnicy. Zasada negatywna: należy zdecydowanie unikać prywatyzacji, w wyniku której w nowym przedsiębiorstwie udział ma skarb państwa. Jeśli w firmach prywatnych, w wyniku połączeń, pojawia się znaczny udział państwa (skarbu państwa czy firm państwowych), to w istocie nie dokonuje się prywatyzacji, lecz upaństwowienia, gdyż

poddaje się wspólników prywatnych nadzorowi politycznemu i biurokratycznemu. Zarówno teorie, jak i praktyka wskazują, że nie służy to zwiększaniu efektywności ekonomicznej.

Rozważania dotyczące programów prywatyzacji należałoby chyba zacząć od problemu, który nie został rozwiązany ustawowo w ciągu okresu transformacji w Polsce tj. od reprivatyzacji. Reprivatyzacja jest procesem denacjonalizacji mienia państwowego, które zostało znacjonalizowane z naruszeniem prawa, choć nie tylko. Dochodziło też do sytuacji, że najpierw przeprowadzano nacjonalizację zgodnie z prawem, a następnie znów sprywatyzowano (np. banki). Powyższe uwagi nie oznaczają jednak, że w tej kwestii nie zrobiono nic od strony prawnej, jak i teoretycznej. Opracowano kilka projektów ustaw reprivatyzacyjnych lecz żadna z nich nie została uchwalona. Odbywały się jednak procesy reprivatyzacji na podstawie innych ustaw (skorzystały z nich np. związki wyznaniowe oraz pewna liczba osób prywatnych na drodze sądowej). Reprivatyzacja jednak przewija się przez cały okres transformacji systemowej w Polsce (Bałtowski 2002, s. 176 i nast.). Roszczenia reprivatyzacyjne szacuje się na kwotę 3874 mld zł., co stanowi wielkość przekraczającą 33 letnie dochody budżetu państwa (Komunikat Ministerstwa SP 1998). Niemożliwe jest zatem zaspokojenie w pełnym zakresie roszczeń reprivatyzacyjnych. Koniecznością staje się uchwalenie ustawy reprivatyzacyjnej zawężającej z jednej strony maksymalną wysokość tych roszczeń, a z drugiej strony zawężenie listy osób uprawnionych do rekompensat do obywateli polskich. Z uwagi na to, że projekty ustaw reprivatyzacyjnych przewidują rekompensaty dla poszkodowanych właścicieli majątku przejętego przez państwo, głównie w postaci rzeczowej, a nie finansowej, do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji wprowadzono dział VI dotyczący emisji bonów prywatyzacyjnych.

Powracając jednak do głównego wątku rozważań tj. do polskiego wariantu prywatyzacji to opiera się on głównie na realizacji polityki prywatyzacyjnej według procedur określonych przepisami prawa, preferującymi prywatyzację w trybie indywidualnym, dostosowanym do specyfiki danego przedsiębiorstwa.

W polskiej prywatyzacji mieliśmy też do czynienia z realizacją różnych programów prywatyzacji jak np. sensu stricte (np. program NFI)¹³ czy quasi programów dotyczących określonych dziedzin gospodarowania (np. prywatyzacja w energetyce). Programy prywatyzacji zakładały odejście od «indywidualizacji» prywatyzacji na rzecz prywatyzacji grup przedsiębiorstw, które mogą być połączone więziami branżowymi (energetyka) lub też więziami organizacyjnymi (program NFI). Realizacja prywatyzacji poprzez programy nie zmienia jednak istoty towarzyszących jej problemów, nadaje im tylko inną formę.

Programy powszechnej prywatyzacji pojawiły się w końcu lat osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych w podejmujących transformację ustrojową byłych krajach komunistycznych Europy Środkowej. Pogodzenie rozwiązań «uwłaszczeniowych» i «restrukturyzacyjnych» wymagało zaistnienia ogniwa pośredniego między obywatelami, a prywatyzowanymi przedsiębiorstwami: takim ogniwem miały być narodowe fundusze inwestycyjne.¹⁴ Najbardziej znana stała się koncepcja J. Szomburga i J. Lewandowskiego zakładająca rozdanie obywatelom w równych częściach całego majątku państwowego jednorazowo – przez bony prywatyzacyjne (Lewandowski, Szomburg 1998). Metoda prywatyzacji powszechnej oznaczała przyspieszenie tempa procesu denacjonalizacji, gdyż wdrożenie jej mogłoby pomóc w pokonaniu bariery wielkości majątku państwowego, w tym także w «upłynnieniu» jego składników trudnych do przekazania na innej drodze. Powszechna prywatyzacja zakładająca aktywny udział znacznej liczby obywateli mogła neutralizować zarzuty, że prywatyzacja dokonywana jest «obok narodu» czy «ponad obywatelami». Dając wszystkim obywatelom szansę uczestnictwa w procesie transformacji, miała się przyczynić do

¹³ Program ten, choć gotowy już w 1991 r., został uchwalony dwa lata później przez przyjęcie jego podstawy prawnej – Ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji z 30 kwietnia 1993 r. – zob. Dz. U nr 86 z 17 września, poz. 401. Wdrażanie tego programu rozpoczęło się w końcu kwietnia 1994 r. Wokół programu cały czas toczyły się spory polityczne i dyskusje teoretyczne.

¹⁴ Szczegółową charakterystykę wszystkich funduszy, ich akcjonariatu i sytuacji ekonomiczno-finansowej zawiera *Raport o przekształceniach własnościowych w 1999 r.*, Warszawa 2000, s. 50–53.

powstania i rozwoju klasy średniej zainteresowanej wprowadzonym do gospodarki porządkiem rynkowym i spełniającej rolę społecznego stabilizatora porządku politycznego państwa.

Opracowanie przez rząd T. Mazowieckiego strategii prywatyzacyjnej przyjmującej za podstawową metodę przekształceń ekwiwalentną prywatyzację kapitałową w ofercie publicznej spowodowało odsunięcie na dalszy plan sprecyzowania koncepcji powszechnej prywatyzacji. Przyczyny tego można upatrywać w potencjalnym zagrożeniu, jakie mogła ona stanowić dla stabilizacji monetarnej przyjętej w «Planie Balcerowicza». Wprowadzenie przez powszechną prywatyzację do gospodarki «pustego pieniądza» w postaci bonów prywatyzacyjnych mogło podważyć przyjętą logikę budowy systemu finansowego i spowodować załamanie prowadzonej polityki antyinflacyjnej. Również wykorzystanie tej metody do budowy rynku kapitałowego budziło wątpliwości.

Mogła nastąpić masowa wyprzedaż otrzymanych udziałów i przerzucanie uzyskanych środków na konsumpcję, co z jednej strony wywołałoby niedostosowany do sytuacji gospodarczej kraju «boom» konsumpcyjny, z drugiej mogło spowodować nieuzasadniony spadek wartości rynkowej prywatyzowanych przedsiębiorstw. Przepływ kapitału związany z angażowaniem w wykup masowo wyprzedawanych udziałów mógł się odbyć kosztem rozwoju prywatyzacji założycielskiej. Operacja, której celem było upowszechnienie własności, mogłaby doprowadzić również do przejęcia znacznej części majątku narodowego przez wąską grupę powstałej w jej wyniku oligarchii przemysłowo-finansowej.

W większości krajów dokonujących transformacji zrealizowano różne odmiany prywatyzacji, co miało zachęcać obywateli do udziału w procesach prywatyzacyjnych. Jak pisze J. Lewandowski: «Narodowe warianty powszechnej prywatyzacji są właściwym punktem odniesienia dla naszego programu NFI. Zawierają one specyficzne rozwiązania trzech większych problemów, jakie kryją się w tej formule prywatyzacji: strony podażowej, strony popytowej, rodzajów funduszy inwestycyjnych (Lewandowski 1997). Stanowią one trzy wymiary realizacji programu NFI. Kwestie podażowe wiązały się z

odgórnym zagospodarowaniem majątku narodowego, co wymagało stosowania «zachęt majątkowych» dla pracowników. Strona podaźowa to ilość i jakość majątku firm objętych powszechną prywatyzacją. W Polsce zasięg ten był istotnie ograniczony (512 przedsiębiorstw) wobec np. zasięgu w Rosji czy Czechach. Pojawiły się też sugestie ograniczenia programu do mniejszej liczby firm (100-150) i ewentualnego ich rozszerzenia po uzyskaniu pozytywnych efektów. W początkowych założeniach w programie miały uczestniczyć jedynie firmy duże i w dobrej kondycji finansowej.¹⁵ Zakładano również, iż im lepsze firmy będą w programie, tym wyższa będzie wartość świadectw udziałowych. Większa liczba spółek miała też sprzyjać obniżeniu kosztów zarządzania. W późniejszym okresie z programu wyłączone przedsiębiorstwa z sektorów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, włączono zaś wiele firm o słabszej kondycji ekonomiczno – finansowej. Wycofywane były także przedsiębiorstwa z realną możliwością prywatyzacji poprzez inne ścieżki przekształceń. Dobrowolność udziału przedsiębiorstw w powyższym przedsięwzięciu połączono z systemem zachęt poprzez wprowadzenie do ustawy o NFI i ich prywatyzacji trzech rozwiązań: 15- procentowego pakietu darmowych akcji dla pracowników, zwolnienia z «popiwku» i z oprocentowania kapitału akcyjnego. Przy doborze spółek do poszczególnych NFI przestrzegano zakazu grupowania w jednym funduszu zbyt wielu spółek z tej samej branży. Miało to w założeniu osłabić siłę oddziaływania branżowych grup interesu, które ukształtowały się jeszcze w ramach gospodarki centralnie planowej. Stronę popytową reprezentowały różne odmiany «sztucznego pieniądza inwestycyjnego» w postaci voucherów, książek, kuponów, certyfikatów czy świadectw udziałowych. W niektórych krajach wyeliminowano możliwość swobodnego obrotu bonami prywatyzacyjnymi, a w Polsce wprowadzono swobodę handlu tymi papierami

¹⁵ Podstawowymi kryteriami doboru miały być: wielkość obrotów przekraczająca 10 mln USD, dodatni wynik finansowy brutto oraz trwałe perspektywy rozwojowe. W programie miało uczestniczyć ok. 600 przedsiębiorstw o wartości księgowej stanowiącej ok. 15% wartości księgowej ogółu przedsiębiorstw sektora publicznego. Ostatecznie program obejmował swoim zakresem ok. 7% aktywów netto przemysłu.

wartościowymi. To drugie rozwiązanie pełniej nawiązuje do zaleceń teorii praw własności, gdzie ruch praw majątkowych stanowi jedną z podstaw efektywności transferów własnościowych. Trzeci wymiar programu stanowiły przyjęte rozwiązania instytucjonalne, w tym wybór charakteru funduszu inwestycyjnego. Ostatecznie przyjęto formułę narodowych funduszy inwestycyjnych stanowiącą oryginalne rozwiązanie polskiej prywatyzacji o charakterze «hybrydowym», łączącym rozwiązania pasywnych funduszy wspólnego inwestowania oraz aktywnych holdingów finansowych (Staniek 2001, s. 233–258).

W Polsce oprócz programu powszechnej prywatyzacji szczegółowe rozwiązania wariantowe wdrożone do praktyki musiały zawierać istotne elementy udziału pracowników w prywatyzacji. Przejście z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej odbywało się przy istnieniu modelu przedsiębiorstwa państwowego z silną pozycją rad pracowniczych. Samorządność miała zapobiegać «biurokratycznym wypaczeniom» oraz «ręcznemu sterowaniu» utrudniającemu czy uniemożliwiającemu racjonalne działania na szczeblu mikroekonomicznym. W ramach przygotowanej na początku lat osiemdziesiątych reformy gospodarczej, samorządność przedsiębiorstw miała być gwarantem ich samodzielności wobec dotychczasowych biurokratycznych struktur gospodarczych. Dlatego też wprowadzono instytucję samorządu załogi i rad pracowniczych do przedsiębiorstw, nadając pracownikom szeroko zakreślone możliwości współuczestnictwa w zarządzaniu.

Pod koniec lat osiemdziesiątych, w ramach dyskusji wokół wyboru kierunku zmian systemowych, rozpoczęła się krytyka tej formy przedsiębiorstw. Podstawowym zarzutem było to, że nadany zakres partycypacji powoduje komplikacje w zakresie jasnego ustalenia roli właściciela, a wynikające z tego powodu «rozmycie odpowiedzialności» utrwała propracowniczą orientację przedsiębiorstw.¹⁶ Osadzenie jednak w świadomości pracowniczej tradycji samorządności oraz siła polityczna organizacji pracodawców wymuszały konieczność kompromisu, który w instytucjonalne

¹⁶ Wtedy też spopularyzowało się przypisywanie ministrowi A. Zawisłakowi określenie tej formy ustrojowej jako tworzące «trójkąt bermudzki władzy» w przedsiębiorstwie.

dostosowanie firm państwowych do rynkowej formy przedsiębiorstwa, włączał możliwości (Gide 1922, s. 557):

a) partycypacji niematerialnej umożliwiającej uczestnictwo w mikroekonomicznych procesach decyzyjnych na różnych szczeblach organizacyjnych, w tym wypadku jednak zapewniającego wpływ na władze firmy;

b) akcjonariatu pracowniczego polegającego na udziale w prywatnej własności «swojego» przedsiębiorstwa. Idea akcjonariatu pracowniczego, która przejawia się w procesie prywatyzacji powstała na długo przed tym, nim pojawiła się koncepcja prywatyzacji.

Koncepcją przypisującą akcjonariatowi pracowniczemu podstawową rolę w Polsce w przekształceniach własnościowych był przedstawiony jeszcze przed rozpoczęciem tego procesu program powszechnej prywatyzacji Rafała Krawczyka (Krawczyk 1990). Proponował on jako pierwszy krok prywatyzacji przekazanie załogom w formie nieodpłatnej lub za symboliczną opłatą pakietów kontrolnych akcji firm w postaci równych, ale indywidualnych odcinków. Masowy charakter programu miał prowadzić do natychmiastowego «odpaństwowienia» przedsiębiorstw i szybkiej budowy rynku kapitałowego.

Jesienią 1989 roku powołano organizację propagującą ideę akcjonariatu pracowniczego – Unię Wolności Pracowniczej, czerpiącą wzory przede wszystkim z tradycji amerykańskich ESOP (Employee Stock Ownership Plan) – koncepcji partycypacji pracowniczej, wykorzystywanej przede wszystkim w sukcesji w biznesie oraz w związku z dodatkowymi zabezpieczeniami emerytalnymi pracowników. Ta ugruntowana w amerykańskim obrocie gospodarczym instytucja również w Polsce, w oparciu o istniejące ramy prawne, mogłaby korzystnie wpłynąć na sytuację gospodarczą zarówno przedsiębiorstw jak i pracowników. Gdy w marcu 1990 roku Rząd przesłał do Sejmu projekt ustawy prywatyzacyjnej, właśnie z inspiracji UWP powstał tzw. projekt poselski. Zawierał on propozycję utworzenia Funduszy Własności Pracowniczej – instytucji mających zapewnić finansowe wsparcie tego akcjonariatu. Rewizję zasad przekształceń własnościowych wnosił negocjowany, na przełomie lat

1992/1993, przez rząd, organizację pracodawców i związki zawodowe pakiet projektów ustaw i aktów prawnych niższego rzędu znany pod nazwą «Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania (Pakt o przedsiębiorstwie państwowym). Propozycja negocjacji złożona w końcu sierpnia 1992 roku przez rząd Suchockiej stanowiła próbę wyjścia z powstałego «pata prywatyzacyjnego» grożącego zablokowaniem procesu przekształceń własnościowych. Na skutek recesji zaczęło narastać zadłużenie gospodarki – przez wzrost liczby przedsiębiorstw tracących zdolność finansową. Efektem tego była rosnąca liczba przypadków likwidacji z powodów ekonomicznych i związany z tym narastający problem zagospodarowania mienia upadłych przedsiębiorstw, oraz problem oporu związków zawodowych i nasilającej się akcji strajkowej przeciwko prywatyzacji.

Proponując partnerom społecznym zawarcie Paktu o przedsiębiorstwie, rząd nie rezygnował z konieczności kontynuowania przekształceń własnościowych, uznając, że jest to najskuteczniejszy środek na osiągnięcie prorynkowej orientacji przedsiębiorstw oraz zdjęcie z administracji państwowej roli właściciela związanej między innymi z koniecznością bycia stroną w konfliktach z pracownikami. Zmiana polegała na tym, że w ustaleniach Paktu ujmowano prywatyzację w kontekście reformy reguł finansowych obowiązujących przedsiębiorstwa państwowe oraz wprowadzenia nowych rozwiązań z zakresu polityki socjalnej. Sposób ustalenia porozumienia miał się stać fundamentem kształtowania nowego negocjacyjnego ładu zbiorowych stosunków pracy (Nowy ład w zbiorowych stosunkach pracy). W ten sposób miało nastąpić «odspołecznienie» trybu podejmowania decyzji o przekształceniu i jego formie na rzecz całościowego przejęcia inicjatywy w tym zakresie przez administrację państwową (Drygalski 1995).

Pozycja rad pracowniczych uległa marginalizacji z chwilą przekształcenia przedsiębiorstwa w jednoosobową spółkę skarbu państwa w wyniku komercjalizacji. Akcjonariat pracowniczy, poprzez darmowe czy za częściową odpłatnością otrzymane akcje, nie dawał pracownikom faktycznych praw własności, jakimi dysponowały rady

pracownicze. Wyjątkiem w tym względzie były spółki pracownicze, choć dotyczyły one firm małych i średnich o niedużym znaczeniu dla całej gospodarki. Spółki te powstawały na ogół w tych przedsiębiorstwach, w których bariera kapitałowa nie dawała o sobie znać z dużą siłą.

Jedynie w spółkach pracowniczych z akcjami pracowniczymi wiązał się pełniejszy pakiet praw własnościowych. Spółka pracownicza jest bowiem formą własności noszącą cechy własności grupowej i własności prywatnej (Jarosz 1995). Istotą tej formy własności jest tożsamość roli pracowników i udziałowców. Pracownicy uzyskują status właścicieli majątku, który w dużym stopniu sami współtworzyli. Rzeczywiste uczestnictwo pracowników – akcjonariuszy w podejmowaniu decyzji zależy od sposobu zarządzania firmą, usytuowanie różnych elementów systemu instytucjonalnego przedsiębiorstwa (Reich 1987, s. 77–83). Wiosną 1993 roku osiągnięto zgodę parlamentu na realizację programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, a ramach ustawy regulującej Program Powszechnej Prywatyzacji wprowadzono nowe ujęcie współuczestnictwa pracowniczego.

W tym miejscu rozważań należy pamiętać, że czym innym były projekty Unii Własności Pracowniczej, zupełnie czym innym porozumienie Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym, a czym innym NFI. I tak np. według NSZZ «Solidarność» NFI to złamanie paktu o p. p. Jako podsumowanie powyższych rozważań, należy przytoczyć badania przeprowadzone pod kierunkiem M. Jarosz z których wynika, iż w spółkach pracowniczych tworzą się «wyższe warstwy» i «średnie warstwy» pracowników realnie partycypujących we własności (Jarosz 1995). Połowa pracowników należy do «warstwy niższej» wnoszącej niewielkie kapitały bez praw realnej partycypacji. W spółkach są też pracownicy pozbawieni jakichkolwiek praw własnościowych, czyli pracownicy najemni.

W praktyce spółki pracownicze traktowano (zgodnie z wariantem państwowo – administracyjnym) jako etap przejściowy w procesach przekształceń własnościowych, etap od przedsiębiorstwa do

spółki kapitałowej.¹⁷ Wyrazem tego przejścia miały być: postępująca koncentracja kapitału, poszukiwania inwestora zewnętrznego i kapitałów na rozwój, zatrudnienie wysoko kwalifikowanych menedżerów, czy też swobodny udział w obrotach na rynku kapitałowym. W praktyce nie sprzyjano zwiększeniu udziału pracowników w zarządzaniu i własności, co mogło wyzwolić dodatkowe motywacje produktywności i stanowić społeczne zaplecze prywatyzacji.

2.2. Formy denacjonalizacji a metody prywatyzacji – analiza porównawcza

2.2.1. Związek prywatyzacji z innymi procesami zmian własności

Jak wynika z analizy porównawczej definicji z literatury (Szmitka 2010, s. 137–150) prywatyzacja w wąskim ujęciu (czyli prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych) stanowi proces przejmowania praw własności majątku przedsiębiorstw przez osoby prywatne oraz wpływania przez nie na funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych. Tak zdefiniowana prywatyzacja wyznacza równocześnie konieczność odniesienia się do zagadnień z nią związanych, tj. do denacjonalizacji, deetatyzacji i reprivatyzacji.

Denacjonalizacja obejmuje proces zmiany własności przedsiębiorstw, które zostały wcześniej znacjonalizowane, natomiast **deetatyzacja** jest procesem zmniejszenia roli państwa w gospodarce narodowej i zarządzaniu przedsiębiorstwami.¹⁸ Z kolei **reprivatyzacja** jest procesem zwrotu tytułu własności do majątku przedsiębiorstw ich byłym właścicielom (również spadkobiercom).

¹⁷ Należy też pamiętać, iż nie zawsze spółki pracownicze tworzone są drogą leasingu; mogą one powstawać poprzez większościowe udziały pracowników w ramach prywatyzacji bezpośredniej czy kapitałowej. Niekiedy też spółka leasingująca w istocie stanowi formę spółki menedżerskiej pod pozorem spółki pracowniczej. Własność w sensie formalnoprawnym nie pokrywa się z własnością w sensie ekonomicznym.

¹⁸ Zmniejszenie, czy likwidowanie własności państwowej nie jest tożsame z deetatyzacją z powodu możliwości dalszego oddziaływania państwa na procesy decyzyjne w przedsiębiorstwach (np. poprzez instytucję tzw. złotej akcji).

Tak sformułowane definicje prywatyzacji, reprivatyzacji i denacjonalizacji pozwalają na wskazanie ich wzajemnych powiązań i możliwego przypadku, w którym wszystkie trzy terminy oznaczają ten sam proces. Ciekawy jest jednak sposób podejścia do wzajemnych zależności między tymi określeniami. Możliwe są zarówno rozwiązania optujące za koniecznością restrukturyzacji jako przygotowania do prywatyzacji, jak i nie podejmujące restrukturyzacji w kontekście prywatyzacji i pozostawiające ją w rękach nowego właściciela. Ponadto restrukturyzacja w procesie transformacji systemowej napotyka na poważną barierę w postaci ograniczoności stojących do dyspozycji środków finansowych, a także na złożoności tych procesów w pryzmacie konieczności restrukturyzacji praktycznie całej gospodarki. Z punktu widzenia praktyki społecznej konkretne procesy prywatyzacji przybierają pewne formy trafnie opisane przez M. Bałtowskiego (Bałtowski 1998, s. 23–24).

2.2.2. Działania bezpośrednio związane z prywatyzacją

Państwo, które chce zmienić strukturę własności swojej gospodarki (prywatyzacja strukturalna), może podejmować następujące działania:

1. Denacjonalizacja – odpłatnie lub nieodpłatnie sprzedaż własności publicznej jednostkom prywatnym. Zasadniczą część denacjonalizacji stanowi prywatyzacja właściwa, której przedmiotem są przedsiębiorstwa państwowe. Według B. Błaszczyk, (Błaszczyk 1993, s. 11) «podstawowym mankamentem własności państwowej w krajach o gospodarce rynkowej jest – mimo dominacji otoczenia rynkowego – [...] na ogół nadmierna w stosunku do innych uczestników rynku protekcja przez państwo».

Pragnienie rządu aby sprywatyzować przedsiębiorstwo może być urzeczywistnione bądź drogą sprzedaży przedsiębiorstwa, bądź zezwolenia istniejącym firmom na ekspansję i stopniowe zastąpienie przedsiębiorstw państwowych. Klimat polityczny potrzebny do prywatyzacji obejmuje takie elementy jak: likwidacja kontroli czy subsydiowanie cen, brak tworzonych przez władzę przy wchodzeniu

na rynek barier, stosowanie wobec wszystkich uczestników rynku tego samego prawa i przepisów, jednakowe dla wszystkich kredyty. Pozbawienie państwa własności jest procesem długim i powolnym.

Należy zdawać sobie sprawę z tego, że procedura pozbawienia państwa własności oznacza:

- a. prawdziwe ryzyko dla nowych inwestorów, jeżeli przedsiębiorstwo będzie źle zarządzane;
- b. szansę, że zysk będzie proporcjonalny do ryzyka;
- c. prawdziwe zyski wynikające z konkurencji na rynku, a nie z faworyzowania czy ochrony ze strony rządu.

Częściowa prywatyzacja może być bardzo rentownym przedsięwzięciem dla zarządu jak i dla pierwszych inwestorów. Powinno się też wspierać własność pracowniczą, aby pracownicy stali się akcjonariuszami i byli zainteresowani sukcesem ich przedsiębiorstw po prywatyzacji. Należy sprzedawać akcje pracownikom, a także kierownictwu po obniżonej cenie. Jak pisała B. Błaszczyk nowi właściciele byłych przedsiębiorstw państwowych i menadżerowie, których oni zatrudniają, muszą mieć swobodę podjęcia działań łącznie z restrukturyzacją firmy, zmianą kierunków działalności, podejmowaniem decyzji o zatrudnieniu, produkcji, finansach, innowacjach czy inwestycjach. Przedsiębiorstwa powinny być wycenione z punktu widzenia inwestora tzn. musi on być w stanie otrzymać zyski z inwestycji. Bez względu na to, czy kraj jest rozwinięty, czy rozwijający się, każda strategia denacjonalizacji drogą pozbawienia państwa własności musi uwzględnić te grupy, których interesy zostają naruszone, zwłaszcza pracowników i menadżerów przedsiębiorstw państwowych, urzędników.

2. Deregulacja – (lub liberalizacja w terminologii brytyjskiej) jest rozumiana jako zbiór działań podejmowanych w celu usunięcia ograniczeń i barier dotyczących wejścia na rynek i wyjścia z niego, co ma prowadzić do pobudzenia prywatyzacji założycielskiej oraz do rozwoju konkurencji. Działania, których celem jest poszerzenie zakresu konkurencji, mogą dotyczyć:

- deregulacji na szczeblu makroekonomicznym;
- zaangażowania prywatnych firm do wykonywania części zadań przedsiębiorstw użyteczności publicznej lub zainteresowania

odbiorców świadczeń racjonalizacją ich wykorzystania, a tym samym obniżką globalnych kosztów tych świadczeń (działania na szczeblu mikroekonomicznym).

Jest też możliwość, rzadko stosowana w praktyce, która polega na udzieleniu jednostkom prywatnym szczególnej pomocy, np. w postaci prawa wytwarzania i dystrybucji określonych dóbr, na zasadzie dzierżawy majątku państwowego. Deregulacja oznacza także wyeliminowanie aktów prawnych, które chronią przedsiębiorstwo państwowe przed konkurencją ze strony sektora prywatnego. Przedsiębiorstwa chronione przez państwo nie są w stanie w dłuższym okresie sprostać wymaganiom jakie stawia rynek. Prowadzi to do pogorszenia ich wyników finansowych, bądź do strat pokrywanych z budżetu państwa. W dłuższym okresie taka ochrona nie jest możliwa do utrzymania (Syrdykowska 1997).

2.2.3. Zaangażowanie prywatnych firm do wykonania zadań publicznych

To działanie inicjowane jest, głównie przez jednostki użyteczności publicznej. Gdy zawodzą próby zahamowania wzrostu kosztów ich świadczeń, przedsiębiorstwa te ogłaszają przetarg na wykonywanie określonego rodzaju usług. Chcąc wygrać przetarg, firmy prywatne obniżają koszty świadczenia usług, co prowadzi do lepszego wykorzystania ludzi i sprzętu. Zabezpieczenie interesów stron zapewnia kontrakt. Jak wynika z obserwacji usługi są wykonywane lepiej i za sumę niższą od kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa państwowe. Lepsze wykorzystanie ludzi i sprzętu prowadzi także do ograniczenia zatrudnienia przy wykonywaniu tych usług. W Wielkiej Brytanii zatwierdzanie takich kontraktów utrudnia administracja, która wcześniej zarządzała tymi usługami. Problem ten rozwiązano tam przez wprowadzenie instytucji monitoringu usług przez tych członków administracji, którym wcześniej podlegały osoby je wykonujące. Oprócz zawierania kontraktów z prywatnymi wykonawcami, sposobem na obniżkę kosztów świadczeń publicznych jest wprowadzenie częściowej odpłatności za te świadczenia. Chodzi

więc o ograniczenie popytu na te usługi, do tych jedynie, które rzeczywiście powinny być świadczone. Z obowiązku częściowej odpłatności wyłącza się osoby niepełnosprawne, emerytów rencistów oraz inne grupy zasługujące na takie wyłączenie z określonego powodu. Działania te nie są jednak tak efektywne, jak umowy z prywatnymi firmami na wykonanie określonych usług, tańszych o 20–40% w stosunku do kosztów tych samych usług wykonywanych przez przedsiębiorstwa państwowe.

2.2.4. Działania pośrednio związane z prywatyzacją

1. Restrukturyzacja

Restrukturyzacja jest w ostatnim dziesięcioleciu terminem niezwykle popularnym. Używa się go zarówno w literaturze, praktyce gospodarczej, jak i środkach masowego przekazu. Z powyższego wynika, że zdefiniowanie istoty restrukturyzacji poprzez precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia jest niezmiernie ważne. Pojęcie restrukturyzacji pojawiło się w literaturze stosunkowo niedawno, mimo to można znaleźć wiele bardzo zróżnicowanych jakościowo definicji tego pojęcia. Najbardziej ogólną definicję sformułował Bicksler i Chen (Hurry 1993, s. 71). Według nich restrukturyzacja jest strategią wzrostu wartości przedsiębiorstwa. Ta ostatnia rozumiana jest bądź jako wartość aktywów, bądź jako wartość możliwości stworzonych przez te aktywa. Jest to więc przywrócenie dobrej kondycji słabemu przedsiębiorstwu lub podniesienie wartości przedsiębiorstwa silnego.

Według Hoskinssona i Turka restrukturyzacja to poważna zmiana w strukturze aktywów, której to towarzyszy zmiana strategii (Hurry 1993, s. 72). W tym ujęciu nie wskazuje się na cel jakim ten proces ma służyć. Niewątpliwie najdokładniej istota tego procesu została zdefiniowana przez Singha (Singh 1993, s. 148). Uważa on, że restrukturyzacja jest gwałtowną zmianą w aktywach przedsiębiorstwa strukturze kapitałowej czy organizacyjnej. Obejmuje szeroki zakres, taki jak sprzedaż część przedsiębiorstwa, wejście w nowe dziedziny,

zmianę struktury kapitałowej poprzez zwiększanie zadłużenia czy wreszcie zmianę organizacji przedsiębiorstwa. Restrukturyzacja jest procesem złożonym i wielowymiarowym.

Z przytoczonych definicji wynika, że przyczyn restrukturyzacji, w warunkach utrwalonej gospodarki rynkowej, wszyscy autorzy upatrują przede wszystkim w czynnikach wewnętrznych. Biorąc powyższe pod uwagę, można podjąć próbę zaprezentowania zmodyfikowanej wersji pojęcia restrukturyzacji przedsiębiorstwa działającego w warunkach utrwalonej gospodarki rynkowej. W warunkach polskich przedsiębiorstw, z uwagi na zmiany systemowe i transformację gospodarki, restrukturyzacja ma charakter szczególny i bardzo specyficzny. Podejmowane przez autorów polskich próby określenia tego pojęcia nawiązują, przynajmniej częściowo, do specyfiki polskich uwarunkowań tego procesu.

Z. Sapijaszka identyfikuje pojęcie restrukturyzacji w sposób bardzo zbliżony do tego, który przedstawiła H. Singh. Według tej autorki restrukturyzacja to radykalna zmiana w co najmniej jednym spośród trzech wymiarów organizacji, to znaczy zakresie działania, strukturze kapitałowej lub organizacji wewnętrznej przedsiębiorstwa (Sapijaszka 1996, s. 30).

A. Kamela – Sowińska i A. Bartek – Mirecki uważają, że restrukturyzacja jest to proces takiego dostosowania organizacyjnego, ekonomicznego, finansowego i technicznego, który najbardziej odpowiada celowi postawionemu przez przedsiębiorstwo. Jest to także zespół działań nastawionych na podniesienie efektywności wykorzystania zasobów w prowadzonej działalności gospodarczej w celu zapewnienia konkurencyjności rynkowej (Kamela – Sowińska, Bartek – Mirecki 1995, s. 16).

Podobne określenie zaprezentował B. Pełka, który traktuje restrukturyzację jako zmiany struktury produkcyjnej i organizacyjnej przedsiębiorstwa w odniesieniu do techniki, technologii, form organizacji produkcji i systemu zarządzania oraz statusu organizacyjno – prawnego (Pełka 1992, s. 10). Poważnym mankamentem przytoczonej wyżej definicji pojęcia restrukturyzacji jest odizolowanie procesu przeobrażeń od wpływów środowiska

zewnątrznego. Restrukturyzacja jest przecież odpowiedzią przedsiębiorstw na sygnały pochodzące z otoczenia.

Odmienne podejście zaprezentował Z. Jasiński, który zinterpretował ten proces jako przemysłaną – wobec zmian zachodzących w otoczeniu – reorientację celów przedsiębiorstwa i dostosowanie do nich techniki, organizacji, ekonomiki i kadr (Jasiński 1993).

D. Kowalczyk – Jakubowska, A. Malewicz uważają, że istotą procesów restrukturyzacji w przedsiębiorstwie jest dywersyfikacja działań i unowocześnienie struktury produkcji, wdrażanie nowych technik i technologii, poprawa jakości, aktywizacja sprzedaży. Celem restrukturyzacji jest uzyskanie lepszej pozycji strategicznej na rynku, a w konsekwencji osiągnięcie korzystniejszych wyników ekonomicznych (Kowalczyk-Jakubowska, Malewicz 1992, s. 10). Krótki przegląd definicji pojęcia restrukturyzacji zawartych w literaturze krajowej pozwala stwierdzić, że zdecydowana większość autorów koncentruje się na wskazaniu obszarów poddawanych restrukturyzacji, pomijając zupełnie wpływ otoczenia oraz niejasno prezentując jej cele.

W polskiej literaturze ekonomicznej w zależności od przyjętego kryterium podziału, wyodrębnia się różne rodzaje restrukturyzacji. Jeżeli za punkt odniesienia przyjąć całą gospodarkę to możliwe jest rozróżnienie na (Kowalczyk-Jakubowska, Malewicz 1992, s. 10–11):

– **makrorestrukturyzację** – jest ona ukierunkowana na osiągnięcie celów gospodarczych w dłuższym okresie. W jej ramach dokonują się zmiany w poszczególnych działaniach gospodarki, gałęziach, branżach, a także w sferze niematerialnej.

– **mikrorestrukturyzację** – obejmuje ona, zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw i wynika z oparcia stosunków ekonomicznych na zasadach rynkowych.

W literaturze przedmiotu bardzo często spotykamy podział restrukturyzacji według obszarów których dotyczy. Możemy wówczas wyróżnić (Pełka 1994, s. 7–16): restrukturyzację przedmiotową i podmiotową.

Restrukturyzacja przedmiotowa – obejmuje ona swym zasięgiem sferę realną przedsiębiorstwa, a więc obszary strategiczne,

mające szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania. W ramach restrukturyzacji przedmiotowej wyróżnia się jeszcze kilka jej odmian. Do najważniejszych z nich należą:

– **restrukturyzacja finansowa** – przedsiębiorstwa decydujące się na restrukturyzację finansową mają prawo decydować o swej strukturze kapitałowej oraz własnościowej. Kadra zarządzająca stara się inwestować w taki sposób, aby przedsiębiorstwo miało zapewniony rozwój przy minimalizacji ryzyka. Inwestycje poprzedzone analizą opłacalności przynoszą przedsiębiorstwu wiele korzyści, natomiast poczynania nie przemyślane wywołują na ogół skutki negatywne.

– **restrukturyzacja rzeczowa (majątkowa)** – proces mający na celu odnowienie dotychczasowej struktury produkcji która jest przestarzała bądź nie odpowiada strukturze popytu.

– **restrukturyzacja technologiczna** – odbywa się bez istotnej zmiany profilu produkcji. Dotyczy ona zazwyczaj zmian technologii wytwarzania przez likwidację technologii przestarzałych i wdrażanie nowych opartych na wysokiej technice, ekologicznych i energooszczędnych. W jej ramach unowocześniany jest park maszynowy, a także następuje poprawa warunków pracy.

– **restrukturyzacja autonomiczna** – zmiany radykalne wynikają z wewnętrznych potrzeb przedsiębiorstwa i jego niezależnych decyzji.

– **restrukturyzacja indukowana** – ma miejsce wtedy, gdy do przeprowadzenia zmian zmuszają przedsiębiorstwo czynniki zewnętrzne zwłaszcza sytuacja rynkowa.

– **restrukturyzacja podmiotowa** – obejmuje ona zmiany w sferze organizacji i zarządzania przedsiębiorstwem, a także prawną – organizacyjną.

Bardzo ciekawe podejście, pozwalające wydzielić podstawowe rodzaje restrukturyzacji przedsiębiorstwa, zaprezentowali H. Jagoda i J. Lichtarski (Jagoda, Lichtarski 1995, s. 158–160). W zależności od sytuacji wywołującej zmiany strukturalne w przedsiębiorstwie wyróżnili cztery rodzaje restrukturyzacji.

1. Restrukturyzacja kreatywna – stosowana jest wówczas, gdy przedsiębiorstwo poszukuje nowych dróg rozwoju, wyznaczając

sobie określoną cele, które stara się osiągnąć, nie zważając przy tym na sytuację w środowisku zewnętrznym. Ten rodzaj restrukturyzacji jest więc samoistnym sposobem osiągnięcia wyznaczonych celów, zmierzających do rozwoju przedsiębiorstwa.

2. Restrukturyzacja antypacyjna – występuje wówczas, gdy przedsiębiorstwo przewiduje zmiany, które występują w otoczeniu i wyprzedzająco się do nich przygotowuje.

3. Restrukturyzacja adaptacyjna (dostosowawcza) – jej istota polega na bieżącym reagowaniu na zmiany w otoczeniu. Po ich stwierdzeniu przedsiębiorstwo szybko i sprawnie przeprowadza odpowiednie zmiany w tych obszarach swojej działalności, które tego wymagają.

4. Restrukturyzacja naprawcza – mamy z nią do czynienia w przedsiębiorstwach znajdujących się bardzo trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

2. Kontrakty menedżerskie nie prowadzące do prywatyzacji

To specyficzna forma działań związanych z przekształceniem sektora państwowego. Jeżeli nie można szybko sprywatyzować przedsiębiorstwa z powodu braku chętnych do jego zakupu lub z przyczyn politycznych, to trzeba sprywatyzować samą czynność zarządzania, w tym leasing, kontrakty na wykonanie usług na podstawie umów ryczałtowych i koncesji (Lloyd 1998, s. 168–169).

Kontrakt menedżerski jest umową o zarząd przedsiębiorstwa, który ustanowiony jest zazwyczaj przez jego właściciela lub współwłaścicieli. Zarząd może być także ustanowiony przez dzierżawcę, użytkownika lub leasingobiorcę przedsiębiorstwa, jeżeli umowy nie zakazują tego. Zarządcą przedsiębiorstwa może być osoba fizyczna lub prawna, która zobowiązuje się do profesjonalnego prowadzenia przedsiębiorstwa w celu spełnienia określonych zadań, takich min. jak: reorganizacja i modernizacja podmiotu.

Działania te podejmowane są w imieniu ustanawiającego zarząd, w jego interesie i ze skutkiem dla niego.¹⁹

¹⁹ Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, art. 45 a, Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, art. 17, Ustawa o Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji, art. 21–24.

W grupie kontaktów menedżerskich wyróżnia się:

- umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym prowadzące i nie prowadzące do prywatyzacji;²⁰
- umowy o zarządzanie majątkiem Narodowego Funduszu Inwestycyjnego.²¹

Pierwszy typ kontraktów menedżerskich dotyczy umów zawieranych o zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym. Polegają one na powierzeniu przez organ założycielski zarządzania przedsiębiorstwem państwowym osobie fizycznej lub prawnej. Jak wcześniej wskazano, kontrakty menedżerskie dotyczą zarządzania przedsiębiorstwem państwowym mogą nie prowadzić do prywatyzacji. Ich założeniem było przekonanie, że jeżeli nie można szybko sprywatyzować przedsiębiorstwa z powodu braku chętnych do jego zakupu lub z innych przyczyn, to należy sprywatyzować samą czynność zarządzania. Działania te oparte były na leasingu oraz kontraktach ryczałtowych i koncesjach na wykonywanie usług.

Czynności w ramach kontraktu menedżerskiego dotyczącego zarządzania przedsiębiorstwem państwowym miały przede wszystkim na celu (szczególnie w początkowym okresie transformacji) łagodzenie skutków działań gospodarki centralnej i przystosowanie przedsiębiorstw państwowych do funkcjonowania w nowych warunkach gospodarczych.

Były to niejako działania «przedprywatyzacyjne» oznaczające deregulację, restrukturyzację przedsiębiorstw państwowych, zmianę statusu prawnego. Ten typ kontraktów menedżerskich nazywa się też często prywatyzacją restrukturyzacyjną.

Drugi typ kontraktów menedżerskich dotyczy umów o zarządzanie majątkiem Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Ustawa o Narodowych Funduszy Inwestycyjnych i ich prywatyzacji określiła w art. 21, że fundusz może zawrzeć umowę o zarządzanie jego majątkiem z firmą zarządzającą.²² Umowę zawiera fundusz, a nie

²⁰ Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, art. 3 ust. 3 pkt. 6.

²¹ Ustawa o Narodowym Funduszu Inwestycyjnym, art. 21 ust. 1.

²² Określenie «firma zarządzająca» zastosowano w ustawie z 30 kwietnia 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji, w art. 21 i dalszych.

Skarb Państwa. Fundusze, których jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa, mogą natomiast zawierać umowy o zarządzanie majątkiem wyłącznie z podmiotami zarządzającymi wyłonionymi w drodze publicznego przetargu przez Komisję Selekcyjną. Sposób działania Komisji oraz zasady dokonywania wyboru firm zarządzających określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z 31 sierpnia 1993 r.²³ Po tym skróconym omówieniu niektórych form denacjonalizacji należy przedstawić główne metody prywatyzacji.

E. S. Savas (Savas 1992, s. 335) zajmując się prywatyzacją w wąskim znaczeniu, wyróżnił następujące jej **metody**:

1. Rezygnacja z własności – czyli przekazanie osobom prywatnym praw własności przynależnych państwu. Przekazanie to może odbywać się albo odpłatnie (jako sprzedaż – wtedy mamy do czynienia z prywatyzacją ekwiwalentną), albo nieodpłatnie, lub częściowo odpłatnie (jako rozdawnictwo – wtedy mamy do czynienia z prywatyzacją nie ekwiwalentną). Przekazanie może dotyczyć zarówno funkcjonującego przedsiębiorstwa, jak i majątku przedsiębiorstwa;

2. Powierzenie – chodzi tu o przekazanie do sektora prywatnego określonego zakresu produkcji lub usług, wykonywanych wcześniej przez przedsiębiorstwo państwowe. Z reguły sprowadza się to albo do oddania przedsiębiorstwa (lub mienia przedsiębiorstwa) do odpłatnego użytkowania, albo do udzielenia koncesji na określoną działalność, przy zachowaniu przez państwo prawa kontroli;

3. Zastąpienie – czyli wycofanie się państwa z pewnych obszarów działalności, niekorzystanie z własności, świadome «zostawienie miejsca» dla rozwoju sektora prywatnego.

W ramach denacjonalizacji (lub rezygnacji z własności) można wyróżnić wiele różnorodnych technik prywatyzacyjnych. B. Dallago, korzystając również z klasyfikacji Banku Światowego, wyróżnia ich kilkanaście (Dallago 1993, s. 569–570).

W obszarze prywatyzacji właściwej (prywatyzacji w wąskim znaczeniu) najważniejsze z nich to:

- sprzedaż akcji poprzez publiczną ofertę;
- sprzedaż akcji inwestorowi prywatnemu;

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 sierpnia 1993 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 84, poz. 393).

- sprzedaż przedsiębiorstwa państwowego, bądź jego mienia;
- wykup przedsiębiorstwa państwowego przez menedżerów.

Wszystkie wymienione techniki prywatyzacji mogą znaleźć i znajdują zastosowanie w praktyce krajów rozwiniętych gospodarczo, a także w krajach przechodzących okres transformacji własnościowej, takich jak Polska.

Każda technika prywatyzacyjna może być realizowana poprzez konkretną ścieżkę, tj. procedurę opartą na określonych, obowiązujących przepisach prawnych. Wybór określonej techniki i sposobu jej uszczegółowienia w postaci ścieżki prywatyzacyjnej, zależny od celu, jaki się stawia przed prywatyzacją, stanowi podstawową decyzję właścicielską, w procesie zmiany własności.

2.2.5. Metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce

Prywatyzacja, procesy przekształceń własnościowych rozpoczęły się w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych. System zaczął ewaluować od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Podstawą stało się ustawodawstwo w zakresie ustroju gospodarczego i transformacji systemu. Najważniejsze akty prawne w tej kwestii to:

- Ustawa z dnia 25 września 1981 r o przedsiębiorstwach państwowych;
- Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych;
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji;
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Przytoczone powyższej ustawy prywatyzacyjne wskazują na możliwe ścieżki przekształceń własnościowych. Dobór metod przekształceń jest uzależniony od wielkości przedsiębiorstwa, rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, jego kondycji ekonomicznej,

a także charakteru strategicznego dla gospodarki narodowej.
Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych.

Jest to proces przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Rezultatem tego rodzaju przekształcenia jest powstanie spółki kapitałowej działającej samodzielnie w oparciu o obowiązujące prawo.²⁴

Powstałe wyniki komercjalizacji spółki są przeznaczone do dalszej prywatyzacji (Dobroczyńska, Juchniewicz, Snopek 1998, s. 33) poprzez obejmowanie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub inne niż państwowe osoby prawne.

Aktu komercjalizacji dokonuje minister właściwy ds. Skarbu Państwa na wniosek organu założycielskiego, dyrektora lub rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego lub z właściwej inicjatywy.

Istnieje możliwość dokonania komercjalizacji w celu komunalizacji na czasodniowy wniosek organu założycielskiego jednostki samorządu terytorialnego, lub na wniosek organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze którego znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa.²⁵

Prywatyzacja kapitałowa

To prywatyzacja pośrednia lub nazywana też wielką, adresem jej są przedsiębiorstwa o ugruntowanej pozycji na rynku i bez problemów finansowych.

Jej istota polega na zbywaniu akcji bądź udziałów Skarbu Państwa w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa. Odbywa się to w trybie:

- oferty ogłoszonej publicznie;
- przetargu publicznego;
- rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia;
- przyjęcia oferty złożonej przez podmiot ogłaszający

wezwanie.

²⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1934 r Kodeks Handlowy a od 1 stycznia 2001 r Ustawa z dnia 15 września 2000 r Kodeks Spółek Handlowych.

²⁵ Ustawa z dnia 12 maja 2006 r (Dz. U. 2006, nr 107 poz. 721).

Prywatyzacja pośrednia

Polega na udostępnianiu (odpłatnym lub nieodpłatnym) akcji lub udziałów, które ujmowane są w bilansie przedsiębiorstwa, tworząc jego kapitał akcyjny (Dowżycki, Sobolewski, Tłuchowski 2001, s. 107). Może się to odbywać na dwa sposoby:

- sprzedaż udziałów należących do Skarbu Państwa;
- sprzedaż akcji przedsiębiorstwa objętych nową emisją, czyli sprzedaż akcji należących do spółki.

Prywatyzacja pośrednia poprzez obejmowanie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jednoosobowych spółek Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych polega na zbywaniu akcji w drodze subskrypcji prywatnej lub otwartej.

Subskrypcja prywatna to złożenie oferty przez spółkę i jej przyjęciu przez oznaczonego adresata. Subskrypcja otwarta to zaoferowanie akcji w drodze ogłoszenia skierowanego do podmiotów, którym nie służy prawo poboru.

Prywatyzacja bezpośrednia

To rozporządzenie wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku prywatyzowanego przedsiębiorstwa poprzez:

- sprzedaż przedsiębiorstwa – dokonywana jest w trybie publicznego przetargu lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. Posiada zastosowanie w wypadku przedsiębiorstw o słabej kondycji finansowej, wymagającej szybkiego dopływu kapitału;
- wniesienie mienia do spółki, rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia. Akcjonariusze (inni niż Skarb Państwa) powinni wnieść wkłady na pokrycie co najmniej 25% kapitału zakładowego nowo powstałej spółki. Stosowana jest wobec przedsiębiorstw wymagających długookresowych działań restrukturyzacyjnych;
- oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, dopuszcza możliwość objęcia akcji przedsiębiorstwa przez jego pracowników. Likwidacja przedsiębiorstwa państwowego poprzez oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania jego majątku – tzw. likwidacja pracownicza, a powstała w wyniku tego działania spółka – spółka pracownicza.

Oprócz likwidacji bezpośredniej (w celu prywatyzacji majątku) istnieją pewne warunki przeprowadzania procesu likwidacji z powodu złej kondycji finansowej. Ma wtedy zastosowanie art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.²⁶ W myśl tego przepisu likwidacja przedsiębiorstwa państwowego polega na zadysponowaniu jego składnikami materialnymi i niematerialnymi, o których mowa w art. 55 KC i wykreśleniu przedsiębiorstwa z KRS po zaspokojeniu jego wierzycieli (Kalbarczyk 2000, s. 18–23).

Prywatyzacja to pojęcie dynamiczne i oznacza przechodzenie od rozwiązań z silnym zaangażowaniem państwa w stronę rozwiązań o słabym jego zaangażowaniu. W niniejszym artykule dokonano próby analizy porównawczej form denacjonalizacji a także metod i technik prywatyzacji. Należy stwierdzić, że prywatyzacja obejmuje wiele sposobów postępowania i może być realizowana różnymi drogami prowadzącymi do usprawnienia funkcjonowania gospodarki, przedsiębiorstw i społeczeństwa. Po dokonanej analizie, na pewno pobieżnej i niezbyt głębokiej można jednak stwierdzić, że drogi skutecznej prywatyzacji to działania:

- rządu, który powinien zachęcić rynek i tworzyć organizacje dostarczające dóbr i usług w sektorach, które były dotychczas domeną państwa;
- należy popierać konkurencję tam gdzie jest ona możliwa, powinno się przełamywać monopol rządu, służy temu deregulacja;
- zmniejszenie obciążeń drogą denacjonalizacji;
- poprawa działania przedsiębiorstw jest możliwa wyłącznie w warunkach konkurencji, której nie ogranicza państwo lub monopolistyczna pozycja przedsiębiorstwa państwowego, ale też i prywatnego;
- gospodarka prywatna i rynkowa jest efektywniejsza i bardziej kreatywna niż gospodarka nierynkowa. Przedsiębiorstwa prywatne są lepiej zarządzane i lepiej zorganizowane;
- istotnym czynnikiem jest deregulacja, czyli zbiór działań podejmowanych w celu usunięcia ograniczeń i barier dotyczących

²⁶ Ustawa z dnia 25 września 1981 r o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 1981, nr 24, poz. 122 ze zm.

wejścia na rynek i wyjścia z niego, co ma prowadzić do pobudzenia prywatyzacji założycielskiej i do rozwoju konkurencji;

– istotnym elementem jest restrukturyzacja. Zanim przedsiębiorstwa państwowe zostaną sprywatyzowane podlegają restrukturyzacji. Jej celem jest wzrost wartości rynkowej przedsiębiorstw, osiągany za pomocą nakładów, które są ponoszone przy uwzględnieniu ich wpływa na przyszłe dochody z prywatyzacji.

Prywatyzacja i jej metody mają znaczenie na konkurencyjnym rynku, umożliwiając niezbędne inwestycje, prywatny właściciel jest z zasady bardziej efektywny, niż państwowy. Jednocześnie poprzez modernizację i rozwój polskich firm przyczynia się do wzrostu całej gospodarki, co ma znaczenie w aspekcie międzynarodowej pozycji Polski. Kontynuowanie prywatyzacji jest elementem dokończenia procesu transformacji: udział państwa w polskiej gospodarce nadal wynosi około 20%, a w krajach rozwiniętych, do którego poziomu rozwoju dążymy około 10%.

2.3. Bariery prywatyzacji.

2.3.1. Problemy prywatyzacji

Wyczerpanie się możliwości ekstensywnego rozwoju scentralizowanej gospodarki socjalistycznej oznaczało niemożliwość zaspokojenia przez tę gospodarkę aspiracji społeczeństwa.²⁷ Wynikające z tego tytułu niezadowolenie znalazło swoje odzwierciedlenie najpierw w niepokojach społecznych, a następnie w wyborach 1989 r. Wszelkie

²⁷ Można powiedzieć, że socjalizm realny spełniał zamiary swoich ideologów: był to ład maksymalnego bezpieczeństwa socjalnego. Miejsca pracy były dobrem praktycznie nieograniczonym [...] każdemu zatrudnionemu państwo gwarantowało emeryturę, wynagrodzenie w trakcie choroby, a w razie ograniczonej zdolności do pracy – rentę. System zapewniał więc bezpieczeństwo. Zarazem jednak pozbawiał ludzi wolności i podmiotowości. Najpełniejsze bezpieczeństwo socjalne jest wszak w więzieniu [...]. Socjalizm realny był próbą wcielenia w życie idei sprawiedliwości społecznej za pomocą rozdzielnictwa, a więc likwidacji rynku. I właśnie z rynkiem system ten przegrał". J. Kuroń, *Utopia sprawiedliwości społecznej po upadku komunizmu*, Gazeta Wyborcza Nr 37, 1193, s. 8–10. Zob. R. Krawczyk, *Wielka przemiana*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1990.

zmiany wiążące się z wprowadzeniem czegokolwiek nowego, bądź innego od dotychczas istniejącego w jakiegokolwiek sferze życia społeczeństwa były i są związane z szeregiem przygotowań mających na celu zlikwidowanie trudności i barier wynikających z innowacyjności danego przedmiotu zmian. Można pogrupować problemy prywatyzacji, które stanowiły jednocześnie o szczególnym charakterze tego procesu w Polsce i innych krajach systemu postkomunistycznego. Są to (Pomykało 1995, s. 677):

- **Po pierwsze** – występował dodatkowy problem reprivatyzacji, czyli zwrotu lub zadośćuczynienia za mienie skonfiskowane przez rządy komunistyczne po 1944 r. Reprivatyzacja okazała się skomplikowanym problemem politycznym, jako próba znalezienia kompromisu między interesem dawnych właścicieli i ich spadkobierców, a możliwościami państwa. Rozwiązanie tego problemu może polegać na zwrocie mienia w naturze i kompensacie, w formie mienia zastępczego lub papierów wartościowych, przy czym pełna reprivatyzacja nie jest wykonalna. Do chwili obecnej jest to sprawa nierozwiązana.

- **Po drugie** – punktem wyjścia były nieuporządkowane stosunki własnościowe, czego elementem jest nierozstrzygnięta kwestia reprivatyzacji. W całej Europie Środkowej i Wschodniej trwa wielka inwentaryzacja praw własności i porządkowanie ksiąg wieczystych. Zwiększa to ryzyko sprzedających i kupujących, i zmusza do uwzględnienia tego ryzyka w kontraktach prywatyzacyjnych.

- **Po trzecie** – zaznaczał się brak kapitału krajowego oraz niedostatek oszczędności ludności. Słabość rodzimego kapitału jest nieuchronnym skutkiem marginalizacji prywatnej przedsiębiorczości. Niemniej istotna jest różnica, która dzieli bogate społeczeństwa Zachodu, w których występuje wyższa siła nabywczą społeczeństwa od ubogich społeczeństw Wschodu, które przeznaczają większość lub nawet całość swych dochodów na koszty utrzymania (mieszkanie, żywność, ochrona zdrowia). Nie stwarza to odpowiedniego popytu wewnętrznego i stanowi punkt wyjścia w myśleniu o powszechnej prywatyzacji.

- **Po czwarte** – sojusznikiem prywatyzacji w dojrzałych gospodarkach rynkowych jest dobrze rozwinięty system finansowy w postaci instytucji rynku kapitałowego (w tym giełdy), bankowości i różnego rodzaju innych usług finansowych. W Europie postkomunistycznej system powstawał równoległe z prywatyzacją, wyjściowo stanowiąc raczej barierę aniżeli okoliczność sprzyjającą transferowi praw własności.

- **Po piąte** – w realiach Europy postkomunistycznej reforma jest procesem przyspieszonego uczenia się technik rynkowych i budowania wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego. Stąd bierze się widoczna na początku rola ekspertów zagranicznych i środków pomocowych, w rodzaju funduszu *Phare*, czy brytyjskiego *Know-How Fund*.

- **Po szóste** – skala zmian własnościowych i towarzyszących im redystrybucji władzy ekonomicznej stwarzała poważny problem polityczny. W przekroju całej Europy Środkowej i Wschodniej prywatyzacja okazała się najbardziej konfliktogennym i politycznie kłopotliwym fragmentem przeobrażeń ustrojowych. Niefortunnym wstępem do właściwych zmian własnościowych okazała się tzw. prywatyzacja nomenklaturowa, będąca u schyłku lat osiemdziesiątych przejawem naturalnej przewagi informacyjnej i finansowej establishmentu komunistycznego w pozyskiwaniu majątku na nie uregulowanym jeszcze gruncie (Szmitka 2014, s. 84–85).

2.3.2. Praktyka prywatyzacji polskich przedsiębiorstw państwowych

Interesujących informacji na temat barier w przedsiębiorstwach państwowych z początku lat dziewięćdziesiątych dostarczają wyniki badań empirycznych M. Jarosz, P. Ruszkowskiego, T. Olko-Bagińskiej (Ruszkowski, Olko-Bagińska 1992).

Bariery przekształceń własnościowych w opinii dyrektorów sprywatyzowanych przedsiębiorstw ukazuje tabela 5.

Barriere przekształceń własnościowych w opiniach dyrektorów przedsiębiorstw (w % przedsiębiorstw)

Barriere przekształceń	Forma przekształceń	
	komer- cjalna	likwidacja
Barriere biurokratyczne:		
- biurokracja, opieszałość urzędów i urzędników	14	31
- brak koncepcji urzędników MPW, brak zdecydowania w działaniu, częste zmiany kadrowe	33	11
- brak kompetencji wojewody jako organu założycielskiego	4	23
Barriere prawne:		
- brak regulacji prawnych własności, brak ksiąg wieczystych	24	27
- niejasność przepisów, sprzeczności w przepisach, zmiany interpretacji, niestabilność prawa	24	26
- brak przepisów wykonawczych	6	17
Barriere ekonomiczno-finansowe:		
- zbyt wysokie opłaty leasingowe	1	39
- brak kapitału zagranicznego	21	1
- brak kapitału krajowego	17	4
- zbyt skomplikowana procedura wyceny majątku	12	17
- zbyt wysoka wycena majątku	3	19
- brak pieniędzy wśród pracowników	10	19
- brak kredytów i ich zbyt wysokie oprocentowanie	12	16
- trudna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa	16	9
Barriere systemowe i społeczne :		
- postawy zachowawcze, niska świadomość, tradycyjny sposób myślenia, nawyki, przyzwyczajenia	24	24
- zła koniunktura gospodarcza, niepewność sytuacji ekonomicznej	20	14
- trudności z uzyskaniem akceptacji załogi, związków zawodowych, samorządów pracowniczych	15	11

Źródło: (Januszek, Sikora 2000, s. 242).

Z powyższej tabeli wynika, że do głównych barier prywatyzacji w początkowej fazie transformacji należy zaliczyć:

- **barriere ekonomiczno-finansowe**, tj. brak środków finansowych własnych i zewnętrznych, zbyt wysokie opłaty leasingowe, zbyt skomplikowaną i wysoką wycenę majątku;

- **barriere prawne**, tj. niejasność przepisów, niestabilność prawa, brak przepisów wykonawczych, nie uregulowane kwestie własności gruntów i budynków;

- **bariery systemowe i społeczne**, tj. zachowawcze postawy społeczne, niską świadomość, nieufność społeczną, brak akceptacji załogi, związków zawodowych, samorządów pracowniczych;

- **bariery biurokratyczne**, tj. opieszałość urzędów i urzędników, brak koncepcji MPW i kompetencji organu założycielskiego.

W zależności od formy przekształceń dyrektorzy w tamtym okresie wskazują na odmienne bariery – w przypadku spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, najczęściej wymienianą barierą jest bariera biurokratyczna w postaci Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. Natomiast procedura likwidacyjna napotykała utrudnienia w różnych biurach i urzędach. Bariery typu prawnego były zbieżne w opiniach obydwu analizowanych grup. Dyrektorzy analizowanych przedsiębiorstw jedynie częściej wskazywali na brak przepisów wykonawczych. Charakterystyczne było natomiast, że bez względu na formę przekształcenia przedsiębiorstwa tak samo silnie akcentowane były ogólne bariery świadomościowe, bardziej niż przeszkody wynikające z oporu konkretnych grup czy organizacji pracowniczych.

Bariery świadomościowe przekształceń własnościowych, według M. Jarosz, dobrze charakteryzują odpowiedzi na pytania: czy prywatyzacja może być przyczyną złych nastrojów załóg pracowniczych? Jakie obawy załóg związane są z tym procesem? Na pierwsze pytanie uzyskano w opinii dyrektorów następujące odpowiedzi, które przedstawia tabela 6.

Tabela 6

Przyczyny złych nastrojów społecznych w przedsiębiorstwie w opiniach dyrektorów przedsiębiorstw (w%)

Przyczyny złych nastrojów w przedsiębiorstwie	Opinie dyrektorów przedsiębiorstw (w%)
Redukcja zatrudnienia	42,2
Pogorszenie się warunków wynagrodzenia	28,3
Zagrożenie bytu przedsiębiorstwa	21,7
Spadek płacy realnej, wzrost kosztów utrzymania	3,0
Zła, niepewna sytuacja polityczna	2,8
Zmniejszenie wpływu pracowników na procesy zarządzania w przedsiębiorstwie	2,0

Źródło: (Jarosz 1999, s. 16).

Natomiast obawy załóg przed procesem prywatyzacji w świetle opinii dyrektorów ilustruje poniższa tabela 7.

Tabela 7

Obawy załóg przed prywatyzacją

Obawy załóg przed prywatyzacją	Malejący procent odpowiedzi
Pozbawienie załogi jakiegokolwiek wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa	31,2
Likwidacja przedsiębiorstwa z przyczyn ekonomicznych	22,7
Przejęcie przez kapitał obcy w celu wyeliminowania konkurencji	16,5
Wykup lub przejęcie kontroli nad przedsiębiorstwem przez obcy kapitał	14,2
Przejęcie przedsiębiorstwa za cenę niższą od rzeczywistej wartości	8,0
Utrata pracy	3,3
Wykup przez kapitalistę krajowego	1,8
Reprywatyzacja	1,8

Źródło: (Jarosz 1993, s. 17).

Wśród obaw załóg przed prywatyzacją na pierwszym miejscu znalazły się niepokoje załóg związane z zagrożeniem ich podmiotowości. Oznacza to, że prywatyzacja zakładu była postrzegana jako zamknięcie dotychczasowych kanałów artykulacji interesów pracowniczych (rozwiązanie rady pracowniczej, a być może także osłabienie roli związków zawodowych).

Spostrzeżenie to wydaje się mieć doniosłe znaczenie, jeśli bowiem rzeczywiście miałyby miejsce sytuacja blokowania przez system realizacji interesów pracowniczych, to – jak stwierdza M. Jarosz – coraz częściej załogi będą postrzegały społeczeństwo w kategoriach «my» (robotnicy, ludzie pracy) i «oni» (władza), prywatyzację zaś przedsiębiorstw państwowych jako zagrażającą warunkom życia i godności ludzi pracy.

Stawiało to pod znakiem zapytania dalsze zmiany restrukturyzacyjne w polskich przedsiębiorstwach ze względu na silne napięcia społeczne.

Według cytowanej autorki: «Scenariusz, w którym przekształcenia własnościowe zostaną zadekretowane (jak niegdyś nacjonalizacja) jest niesłychanie ryzykowany.

Podobnie niebezpieczna jest sytuacja, w której rząd reprezentowałby wyłącznie interesy pracodawców, obrona zaś interesów pracobiorców byłaby formułowana przez opozycję. Ten, nie tylko potencjalny zresztą, antagonizm zaobserwowano już w większości krajów postsocjalistycznych (Jarosz 1993, s. 18).

Zniesienie świadomościowych barier przekształceń własnościowych wymaga postrzegania prywatyzacji przez załogi przedsiębiorstw państwowych nie w kategoriach zagrożeń, lecz szans życiowych. Należy podkreślić, że stosunek większości pracobiorców do przedsiębiorstwa kształtują nie tylko oczekiwania związane z ekonomiczną, ale również i socjalną sferą działalności. Ludzie w sytuacji szybkich zmian społecznych, których reguły są niezbyt jasne, a niekiedy zgoła podejrzone, właśnie w zakładzie pracy szukają poczucia bezpieczeństwa. Oczekiwania te są relatywnie trwałe również w przedsiębiorstwach już sprywatyzowanych.

W roku 1992 Małgorzata Wiśnicka – Hińcza w opracowanej ekspertyzie na zlecenie kancelarii Sejmu scharakteryzowała podstawowe regulacje określające realizowane do tej pory techniki prywatyzacyjne. Następnie w formie syntetycznej przedstawiła stan zaawansowania procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, bariery prywatyzacji oraz perspektywy związane z realizacją programu powszechnej prywatyzacji (Wiśnicka – Hińcza 1992, s. 1–14) .

Według autorki Raportu czynniki hamujące proces przekształceń własnościowych są stosunkowo dobrze znane. Powodzenie prywatyzacji zależy więc obecnie nie tyle od zidentyfikowania barier, ale od tego, czy podjęte zostaną konkretne działania, które umożliwiają ich przezwycięzenie. (Tabela 8).

Bariery prywatyzacji w 1992 r i ich uwarunkowania

Lp.	Nazwa bariery	Uwarunkowania
1	Brak dostatecznego poparcia, zgody na określony kształt modelu prywatyzacji	<ul style="list-style-type: none"> – brak zgody na sprywatyzowanie istniejącego majątku narodowego w ogóle – opcja na gospodarkę typu mieszanego (utrzymany znaczący udział sektora państwowego) – dylemat: szybka prywatyzacja (nawet za cenę możliwych nadużyć) czy też droga przemian ewolucyjnych, stopniowe «obumieranie» przemysłu państwowego – brak rozstrzygnięć warunkujących dopuszczenie i zakres prywatyzacji nieekwiwalentnej (przekazanie praw do majątku nieodpłatnie lub poniżej jego wartości) oraz podział majątku państwa pomiędzy różne grupy społeczne – przeciąga się okres legislacji – polityka prywatyzacyjna jest nieciągła – zbyt często zmieniane są koncepcje i priorytety prywatyzacji
2	Obowiązujące rozwiązania instytucjonalno – organizacyjne przekształceń własnościowych	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczone środki, wadliwa koordynacja pracy ośrodków decyzyjnych lub wręcz jej brak, spory kompetencyjne, brak odpowiednio wykwalifikowanych pracowników do obsługi transakcji
3	Brak wystarczających rozwiązań regulujących stan własnościowy gruntów i nieruchomości. Brak ustawy reprivatyzacyjnej	<ul style="list-style-type: none"> – brak regulacji kto może ubiegać się o zwrot własności – w jakim zakresie i w jakiej formie dokonywany będzie zwrot tego majątku?
4	Niewielkie zainteresowanie kapitału zagranicznego inwestowaniem w Polsce	<ul style="list-style-type: none"> – brak konsekwentnej polityki wobec zachodnich inwestorów – niestabilny system prawny wzmacniający ryzyko inwestowania (m.in. sprawa kasyn, przemysłu energetycznego i przetwórstwa ropy naftowej)
5	Stan gospodarki	<ul style="list-style-type: none"> – recesja – niski popyt krajowy
6	Niedostateczne zaangażowanie w proces prywatyzacji kapitału krajowego	<ul style="list-style-type: none"> – brak kapitału (stosowanie preferencji finansowych dla inwestorów, sięganie po rozwiązania prywatyzacji nieekwiwalentnej) – ograniczenie popytu inwestycyjnego przez recesję – brak zainteresowania inwestycjami w produkcję (bardziej dochodowa działalność handlowa, bardziej opłacalne lokaty bankowe)

7	Zadłużenie, ogólnie zła (wciąż pogorszająca się) kondycja zarówno przedsiębiorstw państwowych jak i spółek Skarbu Państwa	– przedsiębiorstwa stają się mniej atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów – ustawa prywatyzacyjna dopuszcza możliwość przejęcia zadłużenia przedsiębiorstwa przez budżet, stan finansów państwa praktycznie na takie rozwiązania nie pozwala
8	Klimat społeczny wokół prywatyzacji	– spada poparcie społeczne – rośnie niechęć, tak wobec rodzimych prywatnych właścicieli, jak i inwestycji zagranicznych

Źródło: (Wiśnicka – Hińcza 1992, s. 6–8).

Konsekwencją utrudnień powstających w procesie przekształceń własnościowych są bariery, czyli czynniki przeszkadzające, utrudniające, opóźniające bądź uniemożliwiające: Elżbieta Dobrzelecka w 1996 r tak je klasyfikowała (Dobrzelecka 1996, s. 53–54).

- rozpoczęcie prywatyzacji – inaczej: bariery fazy preparacji
- jej właściwy przebieg – inaczej: bariery fazy konwersji
- uzyskanie zakładanych przebiegów prywatyzacji – inaczej bariery fazy realizacji procesu prywatyzacji. (Tabela 9).

Tabela 9

Bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

BARIERY FAZY PRYWATYZACJI	B A R I E R Y R O D Z A J O W E		
	PRAWNO- ORGANIZACYJNE	KAPITAŁOWO- FINANSOWE	SPOŁECZNO- POLITYCZNE
BARIERY FAZY PREPARACJI PRYWATYZACJI	– brak przepisów, wzorców postępowania – brak konkretnej instytucji zajmującej się procesem prywatyzacji – utrudnienia z interpretacją przepisów prawnych – brak wcześniejszej reprivatyzacji oraz wydzielenia prawnego majątku zakładu i nadania mu osobowości prawnej	– ograniczenie wyboru metody prywatyzacji przez wartość majątku – brak środków finansowych na wykup przedsiębiorstwa, na wykup akcji – niezajomość metod wyceny przedsiębiorstwa – zadłużenie przedsiębiorstwa ograniczające	– przełamanie nieufności do długotrwałości przekształcenia – przekonanie odpowiednich organów o korzyściach z prywatyzacji wg danego projektu – przekonanie załogi do proponowanej koncepcji, powierzenie losów MFW – obawa załogi przed konsekwencjami niepaństwowej formy własności przedsiębiorstwa

		możliwość dalszej prywatyzacji	<ul style="list-style-type: none"> – przekonanie załogi do wyrażenia zgody na prywatyzację przedsiębiorstwa, w której nie będzie ona partycypować, bądź w przeciwnym wypadku do wykupienia części, lub całości majątku przedsiębiorstwa – zdobycie partnera zagranicznego – przewyciężenie tendencji egalitarnej w przydziale akcji lub udziałów
<p>BARIERY FAZY KONWERSJI PRYWATYZACJI</p>	<ul style="list-style-type: none"> – bariery wynikające z przyjętej procedury prywatyzacji – bariery wynikające z wcześniejszego niedopracowania niezbędnych rozwiązań – bariery wynikające z braku doświadczeń w prowadzeniu prywatyzacji 	<ul style="list-style-type: none"> – brak tanich kredytów lub jasno sprecyzowanej drogi kredytowania pracowników przez przedsiębiorstwo – brak zainteresowania banków udzieleniem kredytów – znaczna różnica między ceną emisyjną a wartością nominalną akcji – konsumpcyjny charakter inwestowania u pracowników – brak oddłużenia przedsiębiorstwa – wysokie koszty obsługi konsultingowej 	<ul style="list-style-type: none"> – obawa przed całkowitą zmianą systemu gospodarczego – brak przekonania o wysokiej efektywności przedsiębiorstw prywatnych w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa – negatywny stosunek do dotychczasowych sposobów podziału i sprzedaży wspólnie wypracowanego majątku – niezadowolenie społeczeństwa wywołane niespełnieniem oczekiwań i ambicji dotyczących prywatyzacji

<p>BARIERY FAZY REALIZACJI PRYWATYZACJI</p>	<ul style="list-style-type: none"> – zmiana filozofii zarządzania – zmiana struktury władz – trudności badań rynkowych – przystosowanie produkcji do wymagań rynki i działań konkurencji – budowa własnych kanałów dystrybucji 	<ul style="list-style-type: none"> – wynikające z recesji gospodarczej i konieczności przystosowania się do nowego zmiennego otoczenia 	<ul style="list-style-type: none"> – trudności z racjonalizacją otoczenia – nasilenie postaw roszczeniowych pracowników – strach przed zwolnieniem – utożsamianie korzyści z prywatyzacji z utratą bezpieczeństwa społecznego czy obniżką stopy życiowej – zbyt niski przyrost płac – postawy pracowników kolidujące z interesami przedsiębiorstwa – nieumiejętność rozdzielania przez członków załogi funkcji akcjonariusza od funkcji pracownika najemnego – narastanie konfliktów społecznych w przedsiębiorstwie
---	---	---	--

Źródło: (Brozi 1996, s. 311–351, Dobrzelecka 1996, s. 52).

Faza preparacji obejmuje przygotowanie procesu prywatyzacyjnego. Punktem początkowym tej fazy jest podjęcie wstępnej decyzji o prywatyzacji bądź uzyskanie osobowości prawnej przedsiębiorstwa. Punktem końcowym jest uzyskanie zgody od właściwego organu na przystąpienie do przemian. **Faza konwersji** obejmuje wszystkie procesy o charakterze organizacyjno-prawnym, finansowym i społeczno-politycznym, które doprowadzają do prywatyzacji przedsiębiorstwa. **Faza realizacji** to faza rozpoczęcia działalności przedsiębiorstwa jako jednostki sprywatyzowanej.

Zdaniem Edwarda Brozi wewnątrz poszczególnych faz stosuje się tzw. **kryterium rodzajowe barier**, wg którego dzieli się je na (Brozi 1993, s. 311):

- bariery prawno-organizacyjne;
- bariery kapitałowo-finansowe;
- bariery społeczno-polityczne.

Badania prowadzone w przedsiębiorstwach wykazały, że bariery najbardziej oddziałują w pierwszej fazie procesu. Wiąże się to z decyzją o możliwości prywatyzowania, sposobie oraz jakości i metodzie przygotowania. W związku z tym wszystkie rodzaje barier tj. Organizacyjno-prawne, kapitałowo-finansowe i społeczno-polityczne są ze sobą ściśle związane. Konsekwentnie usunięcie jednej bariery, pozwala na usunięcie innej (Brozi 1993, s. 311).

Bardzo duża istotność procesu prywatyzacji w transformacji ustrojowej i gospodarczej wpływa na wielość i specyfikę towarzyszących omawianemu zjawisku utrudnień. Są one konsekwencją przeszkód natury ogólnoeconomicznej i techniczno-technologicznej. Do grupy tych pierwszych zaliczamy (Brozi 1993, s. 311):

- upadek rynku wschodniego;
- recesję gospodarczą i spadek popytu na dobra konsumpcyjne;
- inflację;
- otwarcie rynku polskiego dla towarów zagranicznych;
- brak stabilności importowych przepisów celnych;
- trudności w ściąganiu należności od kontrahentów.

Drugą grupę barier stanowią np.:

- trudności w zmianie profilu produkcyjnego;
- nienowoczesna technologia;
- problem uzyskiwania wyrobów odpowiedniej jakości;
- szkodliwość dla środowiska naturalnego stosowanych technologii produkcji.

Według Elżbiety Dobrzeleckiej w 1995 roku głównym hamulcem w przedsiębiorstwach państwowych i jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa był brak kapitału (odpowiednio 72% i 67%), natomiast w spółkach pracowniczych – procedury formalno-prawne (75%). Brak doświadczeń menedżerskich, jako bariera prywatyzacji, występował częściej w przedsiębiorstwach produkujących dobra inwestycyjne

(12%) niż w jednostkach produkujących dobra konsumpcyjne (5%). Przedsiębiorstwa zlokalizowane poza miastami wojewódzkimi wskazywały częściej niż z miast wojewódzkich na brak akceptacji załogi dla ich działań (odpowiednio 19% i 9%). W przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 1000 pracowników nie występowała bariera dotycząca braku doświadczeń menedżerskich. Na jej obecność wskazało 17% badanych przedsiębiorstw zatrudniających 500–1000 pracowników, 11% przedsiębiorstw o 200–500 pracowników i 14% przedsiębiorstw zatrudniających poniżej 200 pracowników. Największe problemy z uzyskaniem akceptacji załogi miały jednostki zatrudniające od 500–1000 pracowników 25% i odpowiednio do 200 osób – 18%, 200–500 pracowników – 6%. Badania te przeprowadzono na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Badaniami objęto ok. 100 przedsiębiorstw z terenu trzech województw: bydgoskiego, toruńskiego i wrocławskiego. Celem było zbadanie procesów prywatyzacyjnych, w tym w szczególności przystosowania polskich przedsiębiorstw do warunków gospodarki rynkowej (Dobrzelecka 1996, s. 53–54).

2.3.3. Bariery przekształceń własnościowych w sektorze usług komunalnych

Przekształcenia własnościowe w sektorze komunalnym są bardziej złożone (liczne grono interesariuszy, konieczność zapewnienia ciągłej realizacji usług komunalnych, które stanowią zadania własne gminy) od procesów prywatyzacji podmiotów państwowych Skarbu Państwa. Dla gmin często nie jest jasne, co jest celem działania należących do nich podmiotów: zaspokojenie potrzeb mieszkańców, wysoka efektywność, czy może zysk dla gminy jako właściciela.

W roku 2003 kluczowe bariery przekształceń własnościowych w branży komunikacji miejskiej przedstawiały się następująco (Starczewski 2005, s. 40–41):

- Silny opór wobec prywatyzacji ze strony lokalnych grup społecznych (obawa pracowników przed utratą pracy, obawa mieszkańców o wzrost cen usług).

- Obawa władz o notowania u wyborców, wynikająca z poprzedniego punktu.

- Stosunkowo bardzo silne związki zawodowe.
- Brak dostatecznej wiedzy u decydentów.
- Niejasne, lub wręcz wzajemnie, sprzeczne oraz słabo egzekwowane przepisy prawa dotyczące gospodarki komunalnej, nie jasności dotyczące infrastruktury prawnej sprawiają, że naturalną reakcją gmin jest minimalizacja ryzyka – niepodejmowanie jakichkolwiek decyzji, które mogą budzić wątpliwości.

- Przekonanie, że zakłady budżetowe nie wliczają w koszty amortyzacji, więc są dla mieszkańców pozornie «tańsze».

- Długotrwałość procesów prywatyzacyjnych, wykraczających często poza jedną kadencję.

- Rozkład sił oraz kompetencji w samorządach (np. konflikty między prezydentem a radą, prowadzące do klinczu decyzyjnego).

- Obawa przed korupcją – lub też zarzutem korupcji.

- Koszty przekształceń.

- Duże dysproporcje pomiędzy wycenami majątkowymi i dochodowymi, które w praktyce utrudniają prywatyzację.

Analizując powyższe przeszkody, można wyróżnić kilka ich kluczowych grup.

1. Przeszkody polityczne

2. Przeszkody społeczne

3. Przeszkody kompetencyjne

4. Przeszkody prawne

5. Przeszkody proceduralne

6. Przeszkody finansowe (Starczewski, Zysnarski 2007, s. 4–6).

Jak efektywnie radzić sobie z barierami w konkretnych przedsięwzięciach prywatyzacji sektora komunalnego? Ogólna odpowiedź na to pytanie brzmi: w sposób planowy i systematyczny. Trzeba adresować działania do poszczególnych interesariuszy (stakeholders), potrzebna jest strategia świadczenia usług, musi to być przedsięwzięcie zgodne z wizją i strategią gminy. Trzeba prowadzić otwartą politykę informacyjną, umiejętnie zdobywać sojuszników zmian wśród interesariuszy, postawić na lokalnych liderów, stworzyć

grupy robocze i konsultacyjne z udziałem szerszych grup interesu, prowadzi warsztaty, szkolenia konsultacyjne. Promotor przekształceń powinien uczestniczyć w wypracowaniu standardu świadczenia usług komunalnych, upowszechnianiu dobrych wzorców – działaniach o charakterze edukacyjnym, a także monitoringu, oraz badaniach porównawczych (benchmarkingu) (Zysnarski 2005, s. 5).

Zmienność w czasie oddziaływania poszczególnych barier na proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce jest na pewno ciekawym wyzwaniem naukowym (Solejko-Szyszczak 2012).

Barier, przeszkody, czynniki utrudniające miały różnoraki wpływ na proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, stąd warto przyjrzeć się ich ewolucji. W 2011 r Iwona Solejko-Szyszczak przeanalizowała zmienność w czasie oddziaływania poszczególnych barier na proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce. Wśród tych barier należy wymienić: bariery prawne, ekonomiczno-finansowe, biurokratyczne (organizacyjne), systemowe i społeczno-psychologiczne (świadomościowe) oraz bariery polityczne (Gomułka, Jasiński 1994, s. 238–240). (Tabela 10).

Tabela 10

Klasyfikacja barier prywatyzacji

Lp.	Nazwa bariery	Uwarunkowania
1	Bariery prawne	<ul style="list-style-type: none"> – ścieranie się wieku koncepcji prywatyzacji (wygłaszanie procesu legislacyjnego) – liczne kontrowersje i złożoność przedmiotu regulacji prawnej (początkowe lata przemian własnościowych) – zbyt sformalizowane niektóre regulacje prawne prywatyzacji (wymaganie gruntownych analiz o stanie przedsiębiorstwa) – problemy z ustaleniem norm prawnych dotyczących technik uwłaszczenia, zakresu komercjalizacji i osób uprawnionych do nabycia akcji preferencyjnych – spory dotyczące ustalenia regulacji prawnych akcjonariatu obywatelskiego – niejasność interpretacyjna przepisów – sprzeczność w przepisach – brak przepisów wykonawczych do ustaw – brak ksiąg wieczystych i ich systematycznej aktualizacji – trudności z ustaleniem statusu własnościowego gruntów i nieruchomości należących do przedsiębiorstw

2	Bariery ekonomiczno-finansowe	<ul style="list-style-type: none"> – luka kapitałowa (niedobór wewnętrznych) krajowych źródeł kapitału – niski poziom techniczny majątku – pogorszająca się w szybkim tempie sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw – wysoka stopa inflacji (niepewne zyski) – angażowanie kapitału w niepewne przedsięwzięcia. Bardziej atrakcyjne lokaty bankowe, obligacje – niska skłonność do inwestowania kapitału zagranicznego w Polsce (do 2014 r) – zbyt wysokie oprocentowanie kredytów (w czasie kryzysu) – zbyt skomplikowane, kosztowne procedury wyceny majątku – ciągłe zmiany strategii branżowych – niski popyt na mienie socjalne i wydłużające się w związku z tym procedury likwidacyjne – niesprzyjająca koniunktura na rynkach kapitałowych – brak wystarczających środków na prowadzenie intensywnej promocji prywatyzacji
3	Bariery biurokratyczne (organizacyjne)	<ul style="list-style-type: none"> – większość z nich straciła na znaczeniu w ciągu ostatnich lat – kompetencje osób odpowiedzialnych za prawidłową realizację procesu prywatyzacji (widoczny zwłaszcza w początkowych latach przemian) – zbyt rozbudowany i przewlekły tryb rozpatrywania spraw prywatyzacji przez instytucje wojewódzkie i centralne – opieszala działalność sądów gospodarczych – wadliwa oraz scentralizowana lokalizacja i skala działalności obiektów do prywatyzacji
4	Bariery społeczno-psychologiczne (świadomościowe) i polityczne	<ul style="list-style-type: none"> – były to najpoważniejsze bariery procesu prywatyzacji (przez lata) – opór wobec przekształceń własnościowych (szeregowi pracownicy i kadra kierownicza) – brak wiedzy na temat prywatyzacji – niska świadomość – tradycyjny sposób myślenia – nawyki i przyzwyczajenia (bezpieczeństwo socjalne i ekonomiczne) – efekt braku wiary w uzdrowienie gospodarki przez prywatyzację przy złej koniunkturze gospodarczej i niepewnej sytuacji ekonomicznej kraju – skłonność społeczeństwa do natychmiastowej konsumpcji – obawy przed konsekwencjami prywatnej formy własności przedsiębiorstwa (bariera do chwili obecnej)

	<ul style="list-style-type: none"> – konieczność zmiany, poszerzenie kwalifikacji, inne kryteria płac, utrata stanowiska, utrata wpływu na zarządzanie przedsiębiorstwem, utrata pracy przy wysokiej stopie bezrobocia – niewłaściwy dobór metod prywatyzacji – rozbieżności preferencji własnościowych załóg i zarządu przedsiębiorstwa – prywatyzacja jako instrument walki politycznej (bariera ta pozostaje nadal) – aspekty przekształceń własnościowych (np. tempo, zakres) są przedmiotem przetargów politycznych przed wyborami) – prymat celów politycznych nad celami ekonomicznymi przemian
--	--

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: (Solejko – Szyszczak 2011, s. 414–419).

2.3.4. Uwarunkowania procesów prywatyzacji w 2015 r

Proces prywatyzacji gospodarki realizowany jest w Polsce od ponad 25 lat. Z tego też względu, z roku na rok, zasób będący własnością Skarbu Państwa, możliwy do objęcia procesami przekształceń własnościowych, jest coraz mniejszy.²⁸ Aktualne utrudnienia w prywatyzacji sprowadzają się do następujących kwestii:

1. Nieatrakcyjne branże dla potencjalnych inwestorów, jak jeszcze kilka lat temu.

2. Kondycja ekonomiczno-finansowa podmiotów. Przeprowadzanie procesów naprawczych pozwalających na poprawę sytuacji spółki oraz podniesienie jej wartości, tak aby ewentualny proces prywatyzacji zakończony został z korzyścią zarówno dla budżetu państwa, jak i dla samej spółki.

²⁸ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.*, www.prywatyzacja.msp.gov.pl (2014-01-20)

- 8453 liczba przedsiębiorstw państwowych istniejących na dzień 31 grudnia 1990 roku
- 6000 liczba przedsiębiorstw państwowych objętych przekształceniami własnościowymi w okresie 1 sierpnia 1990 roku do końca grudnia 2013 roku
- 61 liczba przedsiębiorstw państwowych istniejących na dzień 31 grudnia 2013 roku, w tym 21 prowadzących działalności

3. Przeszkody formalno – prawne, nieuregulowany stan prawny, nieruchomości czy roszczenia reprivatyzacyjne. Konieczność przesunięcia procesów w czasie lub odstąpienia od ich realizacji.

4. Czynniki zewnętrzne, takie jak sytuacja na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, w tym na światowych i europejskich rynkach finansowych.

5. Prognozy makroekonomiczne.

6. Sytuacja na rynkach kapitałowych, gdzie następuje najszybsza, a zarazem najbardziej widoczna reakcja na zmiany koniunktury.

W celu efektywnego zarządzania majątkiem Skarbu Państwa zakłada się kontynuację w 2015 r działań mających na celu wzmocnienie i profesjonalizację nadzoru właścicielskiego. Pozwoli to na budowanie wartości spółek przy uwzględnieniu interesów akcjonariuszy/wspólników, jak również – w przypadku spółek o kluczowym znaczeniu – zapewnienie realizacji określonego interesu państwa (Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa).

Zapoczątkowana we wrześniu 1989 r transformacja polskiej gospodarki miała na celu stworzenie warunków przywrócenia zachwianej kryzysem lat 80-tych równowagi rynkowej, zahamowania i obniżenia «galopującej» inflacji oraz powszechnego wprowadzania w gospodarce polskiej mechanizmu rynkowego. Wymagało to wprowadzenia radykalnych zmian w funkcjonowaniu zarówno gospodarki jako całości, jak i w funkcjonowaniu poszczególnych podmiotów gospodarczych obecnych na rynku. Ze zmianami tymi wiąże się relacja takich zasadniczych częściowych procesów jak: deregulacja, deetatyzacja, liberalizacja, prywatyzacja, komunalizacja, komercjalizacja i restrukturyzacja. Częściowe problemy związane z wdrożeniem tych procesów znalazły odzwierciedlenie w artykule. Podstawowym celem jednak było zidentyfikowanie barier od których zależało i zależy powodzenie prywatyzacji. Bariery te można ująć w pięć grup: bariery biurokratyczne, prawne, ekonomiczno-finansowe, systemowe i społeczno-psychologiczne. Należy stwierdzić, że poważnego przedyskutowania i analizy wymaga wiele problemów dokonywanej transformacji ustrojowej – prywatyzacji. Przy rosnącym obecnie

lawinowo wskaźniku bezrobocia trzeba postawić na nowo wiele pytań o sens pracy i produkcji, o granice władzy, a także dotyczących wielu negatywnych zjawisk społecznych, w tym problemu wykluczenia. Zjawiska te towarzyszą od lat gospodarce rynkowej opartej o własność prywatną.

Do barier, które hamowały i hamują proces prywatyzacji – urynkowienia gospodarki możemy zaliczyć:

- nieprzezwyciężenie silnych układów monopolistycznych i struktur;
- niedostateczne zasoby kapitału pieniężnego jako podstawowej przesłanki rozwiniętej gospodarki rynkowej;
- niską skłonność przedsiębiorstw prywatnych i państwowych do inwestycji rozwojowych, innowacyjnych, konkurencyjnych i modernizacyjnych.

Polityczna, gospodarcza i społeczna przebudowa Polski była i jest ogromnym sukcesem uwieńczonym m.in. przynależnością do struktur europejskich jak też szeregiem wskaźników ekonomicznych i socjologicznych.

Ale jest też gorsza strona przemian. O niej wspomina niniejszy artykuł. W sposób spektakularny mówi o tym pewna socjologiczna prawidłowość polegająca na tym, że żadnych poważniejszych zmian nie można przeprowadzać «dla dobra ludzi» bez uzyskania na nie ich akceptacji. Dlatego ważnym aspektem przekształceń własnościowych stały się społeczne ich konsekwencje.

Bariery, przeszkody, czynniki utrudniające prywatyzację dotyczyły większość prywatyzowanych przedsiębiorstw, ale ich natężenie zależało od wybranej drogi przemian. Siła poszczególnych barier zmieniała się w ciągu całego okresu prowadzenia przemian własnościowych. Na początku lat 90 najtrudniejsze do pokonania były bariery prawne i organizacyjne. Z czasem zaczęła wzrastać waga barier kapitałowych a także politycznych. Obecnie dużą rolę odgryzają także bariery społeczno – psychologiczne (Marszałkowska 1996, s. 40).

Transformacja polskiej gospodarki w dużej mierze miała charakter żywiołowy, której jedynym wyznacznikiem była minima-

lizacja roli państwa i jego wpływu na gospodarkę, tym samym monopol własności państwowej charakterystyczny dla państwa realnego socjalizmu próbowano zastępować dominującą własnością prywatną. Uzasadnienia podjętych działań prywatyzacyjnych mających na celu zmianę struktury własności, która była pochodną dominującej roli państwa w gospodarce szukano odwołując się do teorii praw własności. Teoria praw własności sformułowana przez S. Pejovicha (Pejovich 1995), A. Alchiana (Alchian 1987) oraz H. Demsetza (Alchian, Demsetz 1973) wskazuje, że brak tego typu praw do określonych zasobów na poziomie indywidualnym powoduje patologiczne formy ich wykorzystania, które przejawiają się niską efektywnością i marnotrawstwem. Tym samym eksploatacja przez jednostki określonego rodzaju dobra bez prawa własności prowadzi do maksymalizacji korzyści indywidualnych bez względu na skutki i koszty społeczne, co z kolei negatywnie wpływa na zamierzenia inwestycyjne, bez których niemożliwy jest prawidłowy rozwój gospodarki. Tego typu sytuacja występowała w gospodarce realnego socjalizmu (Szmitka 2012, s. 121–135).

Prywatyzacja poza zmianą struktury własności gospodarki silnie oddziałuje na szereg zjawisk i procesów makroekonomicznych takich jak tempo wzrostu gospodarczego, dynamika nakładów inwestycyjnych, saldo obrotów na rachunku bieżącym bilansu płatniczego Polski czy wysokość bezrobocia. Wymienione zjawiska i procesy wpływają na sytuację materialną polskich gospodarstw domowych, a tym samym pośrednio oddziałują na postrzeganie procesu transformacji systemu gospodarczego. Aspekt ekonomiczny prywatyzacji sektora publicznego jest zatem ściśle powiązany ze społecznym. Z jednej strony patrząc na prywatyzację można mówić o korzyściach tego procesu w wymiarze pragmatycznym czy ekonomicznym (Savas 1992, s. 333–334), które przejawiają się m.in. w zmniejszaniu roli państwa w gospodarce, a tym samym zmniejszaniu wydatków rządowych, zwiększaniu dochodów rządowych z tytułu sprzedaży przedsiębiorstw oraz uzyskiwanych następnie podatków, wzroście efektywności przedsiębiorstw czy podnoszeniu jakości dóbr i usług. Z drugiej zaś

strony prywatyzacja pociąga za sobą szereg skutków społecznych. Do najbardziej istotnych z nich należą takie zjawiska jak zmiana struktury zatrudnienia, wzrost znaczenia systemów uzależniających wysokość wynagrodzeń od wyników pracy oraz od «bardziej elastycznych warunków pracy» (Gupta, Schiller, Ma 1999) (ograniczenie gwarancji stałego zatrudnienia, ograniczenie roli związków zawodowych we współdecydowaniu o przedsiębiorstwie, zmniejszenie zakresu świadczeń, wydłużenie czasu pracy), zmiany w podziale dochodów, czy wreszcie zjawisko najbardziej dotkliwe społecznie tj. bezrobocie.

Prywatyzacja pociąga za sobą również o wiele bardziej doniosłe skutki o charakterze społecznym, a mianowicie w wyniku kształtowania się zupełnie nowej struktury gospodarki, w której dominującą staje się własność prywatna tworzy się inna niż w latach osiemdziesiątych dwudziestego stulecia struktura społeczna. Pojawia się m.in. nowe warstwy społeczne tj. pracownicy oraz właściciele zakładów prywatnych zatrudniających wiele osób (Kolarska-Bobińska, Kosełka 1994, s. 5–6).

Procesowi prywatyzacji towarzyszy także zmiana świadomości społecznej tj. ewolucja w sposobie widzenia i wartościowania otaczającej rzeczywistości, która znajduje swoje odzwierciedlenie w wymiarach behawioralnym, afektywnym oraz poznawczym. Powszecznym zjawiskiem staje się postrzeganie prywatyzacji w kontekście zysków i strat, co stworzyło nowy podział społeczny na «beneficjentów» i «przegranych» prywatyzacji (Czapiński, Gardawski, Gilejko, Towalski 1997, s. 6). Z jednej strony powstają nowe grupy społeczne, które w prywatyzacji widzą szansę, z drugiej zaś strony mamy do czynienia z grupami społecznymi, które dostrzegają wyłącznie zagrożenia związane z prywatyzacją, w tym najbardziej niebezpieczne, czyli utratę miejsca pracy.

Wszystko to składa się na społeczne postrzeganie prywatyzacji polskiej gospodarki tj. legitymizację procesu, aprobatę, wsparcie lub delegitymizację, dezaprobatę i sprzeciw wobec przekształceń własnościowych.

2.4. Kreowanie polskiego modelu prywatyzacji

2.4.1. *Determinanty ekonomiczne, prawne i społeczne przekształceń własnościowych*

Chęć posiadania czegoś na własność, to jedna z cech każdego człowieka, która jednak nie zawsze oceniana jest pozytywnie. Wynika ona z systemu autonomicznego, w którym człowiek uznaje się za idealnego przedstawiciela. Za najwyższy atrybut systemu autonomicznego przyjmuje się, że działa on we własnym interesie,²⁹ czyli w pierwszej kolejności chce mieć dla siebie prawo własności do danej rzeczy. Prawo to jest wynikiem bądź procesów wytwórczych, bądź procesów nabycia.

L. G. Telser tłumaczy, że prawa własności odgrywają zasadniczą rolę w efektywnym gospodarowaniu. Nikt bowiem nie chciałby produkować, nie mając gwarancji, że zostanie właścicielem produktu. Nikt nie chciałby kupować, jeżeli nie miałby zagwarantowanych praw własności do nabytego produktu (Noga 1998, s. 11–12). Posiadanie i wykorzystanie danego dobra ściśle wiąże się z pojęciem własności. Same zdefiniowane pojęcia własności jest bardzo trudne (Szmitka 2012, s. 123–127).

Cytując za Nową Encyklopedią Powszechną PWN, własność to «najpełniejsza władza użytkowania i dysponowania, jaką można mieć nad rzeczami» (rozumianymi szeroko, od konkretnych przedmiotów fizycznych, takich jak dom, do wytworów intelektu, takich jak utwór literacki, czy wzór matematyczny) (Nowa Encyklopedia Powszechna PWN s. 819). Władza ta jest jednak różna zależnie od rodzaju własności, jaki mamy na myśli. Oprócz własności prywatnej mamy także do czynienia z własnością społeczną. Zarówno jednak przedmiot własności prywatnej, jak i przedmioty własności społecznej mogą się zmienić. Historia ludzkości wypracowała różne sposoby zmiany podmiotu własności społecznej między innymi zabór mienia z

²⁹ Podstawowe cechy systemu autonomicznego to: zdolność do samosterowania, zdolność do przeciwdziałania utracie zdolności samosterowania, zdolności do utrzymania się w stanie równowagi funkcjonalnej niezależnie od zmian zachodzących w otoczeniu.

przyczyn ideologiczno-społecznych poprzez nacjonalizację (upaństwowienie), czy z przyczyn ekonomiczno-społecznych przez prywatyzację (reprivatyzację).

Nacjonalizacja dotyczyła przede wszystkim zmiany formy własności prywatnej, której skutki miały związek z większą grupą ludzi, np. dotyczyła własności osobistej.³⁰

Pojęcie to często przypisywane jest socjalistycznemu modelowi gospodarowania, ponieważ zasięg i zakres tego zjawiska był w tym modelu najważniejszym. W Polsce nacjonalizacja miała dwa wyraźne okresy różniące się tempem, zakresem i zasięgiem jej przeprowadzania.

1. Pierwszy okres obejmował lata odzyskania niepodległości, tj. okres lat 1918–1939. Podstawową przesłanką upaństwowienia były w tym okresie uwarunkowania społeczno-ekonomiczne.

2. Drugi okres obejmował lata po drugiej wojnie światowej, tj. lata po 1945, z dużym natężeniem w początkowym okresie.

Dużego tempa i szerokiego zakresu nabrała nacjonalizacja po roku 1945 i była związana ze zmianami społeczno-politycznymi w Polsce. Zakres nacjonalizacji obejmował prawie wszystkie podstawowe gałęzie gospodarki. Przyjęto model funkcjonowania gospodarki oparty na dominacji własności państwowej i spółdzielczej (Bożyk 1994).

Zapoczątkowany w 1989 r. proces transformacji systemowej jest jednym z najbardziej dynamicznych pod względem zakresu, sposobu i charakteru wprowadzonych zmian, jakie wystąpiły w gospodarce polskiej, a na jego przebieg oraz efekty miały wpływ czynniki zarówno o charakterze historycznym jak i przyjęta (i bieżąco korygowana) koncepcja funkcjonowania gospodarki w systemie policentrycznym, w którym miejsce mechanizmu centralnego planowania zastępuje mechanizm rynkowy. Przeprowadzona w trakcie 1989 r. zmiana sił politycznych zapoczątkowała w Polsce proces transformacji systemowej. Różni się on w sposób jakościowy od

³⁰ Przez nacjonalizację w największym skrócie należy rozumieć «przyjęcie przez państwo praw własności ziemi i kapitału na podstawie aktu prawnego». Może być przeprowadzona z pełnym odszkodowaniem, częściowym lub bez odszkodowania, *Nowa Encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1997, s. 364.

zmian obejmowanych pojęciem reform gospodarczych, które miały zastosowanie w poprzednim systemie. Transformacja systemu ekonomicznego obejmowała całokształt zmian sfery regulacyjnej w gospodarce związanych z przejściem do nowego typu systemu ekonomicznego (Wozniak 1995). Gospodarka polska, nie mająca żadnego punktu odniesienia w postaci doświadczeń historycznych ani właściwego zaplecza teoretycznego, skazana była na swej drodze do kapitalizmu na posługiwanie się metodą prób i błędów. W artykule poświęconym kreowaniu polskiego modelu prywatyzacji omówione zostaną dylematy, z którymi się ta gospodarka zmagала, dotyczyły one podstawowych kwestii: motywów, celów, tempa oraz sekwencji działań a także zastosowanych wyróżników. W analizie procesu transformacji systemowej należy zwrócić uwagę na istotny jego element, a mianowicie zmiany prawno-instytucjonalne. Wraz ze zmianą w 1989 r. systemu politycznego w Polsce, rozpoczął się proces przygotowania zmian podstawowych aktów prawnych odnoszących się do sfery gospodarki.

Unikatowość procesu transformacji gospodarki polskiej wynikająca z wyjątkowej skali, tempa i głębokości przemian (tzw. kreowanie polskiego modelu prywatyzacji) dla pogłębienia analizy tego zagadnienia skłania do rozpoczęcia rozważań od omówienia determinantów związanych z tym zakresem. Trzeba jednak podkreślić, że w tym samym czasie przed tym problemem stanęły inne kraje postsocjalistyczne, w których w porównaniu z Polską sytuacja była raczej trudniejsza. Zakres działania mechanizmu rynkowego w tych krajach był mniejszy z uwagi na mniejszy zakres drobnej prywatnej działalności wytwórczej i skolektywizowane rolnictwo.

Należy zacząć od tego, że skala oczekiwań związanych z prywatyzacją jest zasadniczo odmienna w krajach kapitalistycznych o ugruntowanej gospodarce rynkowej. Sektor państwowy stanowiący kilka procent całości gospodarki, działa w otoczeniu rynkowym. Zatrudnienie w tym sektorze jest jedynie niewielkim odsetkiem ogółu zatrudnionych. W byłych krajach postkomunistycznych wielkość tego zjawiska jest całkiem inna. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, rozmiar zamierzonych działań

prywatyzacyjnych spowodowany wielkością sektora państwowego i liczbą przedsiębiorstw państwowych tworzył precedens światowy. W ograniczonym więc tylko zakresie można było korzystać doświadczeń prywatyzacyjnych innych państw.

Przeszkodą mającą główne znaczenie był charakter struktury gospodarki cechującej się prymatem własności państwowej przedsiębiorstw. W sektorze tym wytwarzano większość produktu narodowego – 82% wartości dodanej i zatrudniano 72% siły roboczej (w 1985 r.).³¹ Liczba przedsiębiorstw państwowych narzucała problem kryterium wyboru kolejności ich prywatyzacji. Ukierunkowanie działań prywatyzacyjnych na przedsiębiorstwa o dobrej sytuacji ekonomicznej było niezbędne dla kreacji wiarygodnego rynku kapitałowego (wykorzystanie oferty publicznej) oraz umożliwiło zwiększenie wpływów państwa z prywatyzacji. Jednak pozostawienie w gestii państwa przedsiębiorstw słabszych mogło powodować narastanie recesji w gospodarce narodowej i w efekcie prowadzić do ujemnego bilansu efektów prywatyzacyjnych.

Dodatkowym utrudnieniem urynkowania gospodarki przez prywatyzację był fakt, że mimo kilkutysięcznej liczby przedsiębiorstw, struktura gospodarcza zdominowana była przez kilkaset monopolistycznych kombinatów wymagających restrukturyzacji. Aby więc mogła powstać gospodarka wolnokonkurencyjna należało przeprowadzić demonopolizację w drodze podziału dotychczasowych monopolii, usunąć bariery rozbudowy konkurencyjnego sektora prywatnego oraz dopuścić zagraniczną konkurencję. Zdemonopolizowanie gospodarki miało pośrednio wzmacniać demonopolizację systemu politycznego, w którym demokratyczna rywalizacja o przejściowy przywilej sprawowania rządów w państwie zastąpiła dotychczasowy monopartyjny system sprawowania władzy. Wprowadzenie warunków sprzyjających liberalnej wolności gospodarczej

³¹ Wartość dodana w Czechosłowacji – 97% (w 1986 r.), w NRD – 97% (w 1982 r.), na Węgrzech – 65% (w 1984 r.); zatrudnienie: NRD – 94% siły roboczej, Węgry – 70%. Dla porównania sektor przedsiębiorstw państwowych w krajach Europy Zachodniej wytwarzał około 10% wartości dodanej, a zatrudnienie w nim wynosiło od 20% ogółu zatrudnionych w Wielkiej Brytanii do 8% w Niemczech i Holandii – [za:] E. S. Savas: *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa 1992.

pozostawało więc w zwrotnej relacji z wolnością polityczną, rodzącą się dzięki demokratyzowaniu państwa i demontowaniu dotychczasowego dyktatorskiego systemu władzy (Yarrow 1993).

Przystępując do przekształceń własnościowych, należało stworzyć zasady przechodzenia praw własności z gestii państwa do prywatnych właścicieli oraz uregulować kwestie związane z publicznym obrotem praw własności na tworzącym się dopiero rynku papierów wartościowych. Liczba przedsiębiorstw państwowych wymagała przyjęcia rozwiązań legislacyjnych umożliwiających stworzenie pewnych typowych rozwiązań możliwych do zastosowania w wielu jednostkowych przekształceniach. Przede wszystkim, w odróżnieniu na przykład od przedsiębiorstw państwowych prywatyzowanych w Wielkiej Brytanii, przedsiębiorstwa polskie nie miały cech charakterystycznych dla spółek akcyjnych i w ramach tworzenia podstaw prawnych transformacji należało najpierw ustalić zasady ich korporatyzacji.

Nie bez znaczenia był też problem praw majątkowych, wynikający z często nieuregulowanej kwestii stosunków prawnowłasnościowych dotyczących poszczególnych składników mienia państwowego. Zagadnienie to spowodowała wieloletnia praktyka socjalistycznego państwa zakładająca docelowo pełne «upaństwienie» własności. Dla dotychczas zarządzających tym mieniem znaczenie problemu było marginalne, gdyż zakładali, że w przyszłości będzie tylko jeden właściciel – państwo. Rozpoczęte wraz z transformacją ustrojową tzw. uwłaszczenie przedsiębiorstw, polegające na przyporządkowywaniu poszczególnych składników mienia prawnie określonym podmiotom gospodarczym, budziło wiele problemów przez obowiązek zdobywania w procedurach administracyjnych potwierdzeń słuszności nabytych praw. Mimo podporządkowania regułom kodeksu cywilnego własność Skarbu Państwa nie mogła doczekać się uregulowania ustawowego, które wyjaśniłoby wszystkie kwestie (Kosikowski 1992). Fakt, że w tym samym czasie dokonywał się proces przekształceń własnościowych i budowania demokratycznego systemu politycznego spowodował, że problem prywatyzacji stał się polem walki w kolejnych kampaniach

wyborczych. Po początkowym uznaniu przez większość partii konieczności denacjonalizacji, z biegiem czasu hasła dewaluujące jej sens ekonomiczny oraz kwestionujące jej osiągnięcia okazały się stałym składnikiem programów wielu ugrupowań usiłujących dotrzeć do szerszej grupy potencjalnych wyborców, rozczarowanych efektami reform. Nie wszystkie partie głosiły jednak taki program. Przy takich okazjach podnoszono i wciąż podnosi się kilka kwestii antyprywatyzacyjnych (Winiecki 1993).

Pierwszą z nich jest kwestia dochodów z prywatyzacji. Gdy prywatyzacja przedstawiana jest jako panaceum na wszystkie «choroby» gospodarki, wtedy oczekuje się, że wpływy z przekształceń własnościowych pokryją zobowiązania budżetu państwa związane z zadłużeniem zewnętrznym i wewnętrznym oraz umożliwią działania rozwojowe i modernizacyjne. Nierealistyczne oczekiwania, liczące na napływ kapitału towarzyszący olbrzymiemu zainteresowaniu inwestorów spotkały się z zawodem – wpływy z prywatyzacji były znacznie niższe od początkowo planowanych, chociaż nie zawsze tak było. Były okresy, gdy planowane dochody z prywatyzacji były bliskie realizacji. Szacując wstępnie wartość prywatyzowanych przedsiębiorstw nie zawsze brano pod uwagę ich skomplikowaną sytuację, związaną z obciążeniem majątkiem nieprodukcyjnym, z zadłużeniem itd. W efekcie spory w zakresie wyceny przedsiębiorstw były często traktowane przez opinię społeczną jako zamierzone zaniżanie wartości przekazywanego majątku, a w niektórych przypadkach wręcz jako «wyprzedaż za bezcen».

Drugim zagadnieniem w społeczno-politycznych przetargach dotyczących procesu prywatyzacji był i jest problem zaangażowania kapitału zagranicznego, ważnego dla sfinansowania rozwoju w warunkach zbyt skromnych zasobów rodzimego kapitału. Obecność kapitału zagranicznego spotykała się niejednokrotnie ze sprzeciwem części społeczeństwa obawiającej się «wyprzedaży majątku narodowego w obce ręce». Opinie takie pojawiały się wcześniej, jednak ich nasilenie nastąpiło w ramach przygotowywania programu NFI, wobec którego jednym z podstawowych zarzutów było umożliwienie zagranicznym firmom zarządzającym przejęcia kontroli

nad ważnymi przedsiębiorstwami. Problem ten niewątpliwie zaogniał się w miarę postępu prywatyzacji branż uznanych za strategiczne.³²

Kolejne zagadnienie natury społecznej – związane z prywatyzacją – to **podnoszone kwestie preferencyjnego udziału obywateli w transferze majątku państwa** – tzw. powszechnego uwłaszczenia. Genezy problemu należy szukać w ugruntowanym w poprzednim systemie utożsamieniu własności państwowej z własnością społeczną czy wspólnotową, co w konsekwencji powodowało roszczenia do majątku państwowego. Równoległe do powszechnego, nie egalitarnego uczestnictwa obywateli w prywatyzacji rozwijał się wątek postulujący zapewnienie szczególnych warunków dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw. Sprzyjało temu silnie rozwinięte lobby pracownicze istniejące w ramach ruchu związkowego i tradycji samorządu pracowniczego. Przedsiębiorstwa państwowe zapewniały pracownikom poczucie bezpieczeństwa. Nowe możliwości i szanse niesione przez przekształcenia przynosiły równocześnie wiele zagrożeń, zmuszały do większej aktywności, zdobywania nowej wiedzy, także w ramach samokształcenia, prowadzenia rachunku ekonomicznego na każdym stanowisku. Redukcje zatrudnienia, zwiększona odpowiedzialność osobista, konieczność samodoskonalenia to tylko niektóre z nowych wyzwań towarzyszących przemianom, budzących stresy i frustracje, poczucie indywidualnego zagrożenia.

2.4.2. Przesłanki – motywy prywatyzacji. Próba zdefiniowania interesu ekonomicznego

W pojmowanej szeroko analizie procesu prywatyzacji wyróżnić można wiele jej przesłanek. W większości mają one charakter ekonomiczny, niemniej silne jest również oddziaływanie uwarunkowań społeczno-politycznych. Przesłanki prywatyzacji mają ponadto

³² Przykładem może tu być opinia A. Zawiślaka przedstawiona w wywiadzie: *Mam prawo wątpić*, «Gazeta Bankowa» 1997, nr 35.

częsty i znaczący wpływ na jej metody, a do najważniejszych przesłanek można zaliczyć (Surdykowska 1997):

- wzmocnienie pozycji rządu (poprzez np. zwiększenie wpływów budżetowych),
- uruchomienie sił rynkowych (np. sama prywatyzacja nie oznacza równoczesnej poprawy funkcjonowania przedsiębiorstwa, konieczne w tym względzie jest istnienie konkurencji),
- rozwój rynku kapitałowego (np. w przypadku prywatyzacji kapitałowej rozwój rynku kapitałowego i prywatyzacje tą metodą są wzajemnie ze sobą powiązane).
- rozszerzenie idei powszechnego akcjonariatu (np. poprzez prywatyzację masową, niekapitałową, wpływającą na upowszechnienie prawa własności, jego atrybutów i wynikających z nich zasad),
- ograniczenie roli związków zawodowych (np. była to pierwotna przesłanka prywatyzacji w Wielkiej Brytanii).

Do przesłanek prywatyzacji należy również zaliczyć udział sektora publicznego w gospodarce i wynikające z tego konsekwencje, politykę państwa prowadzoną w stosunku do przedsiębiorstw sektora państwowego (np. silne ograniczenia autonomii przedsiębiorstw wzmagają dążenia prywatyzacyjne) czy deficytowość sektora publicznego (Brozi 1993).

Przesłanki, cele, motywy prywatyzacji ściśle się ze sobą wiążą. I tak cele prywatyzacji wynikają z dwóch przesłanek, a mianowicie:

- jest to skutek dawnych decyzji politycznych,
- zwiększenie efektywności gospodarowania przedsiębiorstw.

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, która z powyższych przesłanek miała dominujące znaczenie dla procesów prywatyzacyjnych. W warunkach Polski te dwie przesłanki wzajemnie nakładają się na siebie. Następstwa wcześniejszych decyzji zmian własności na dominującą własność państwową było przyczynkiem wadliwego systemu funkcjonowania gospodarki: braku konkurencji, ograniczenia samodzielności do podejmowania decyzji kierowniczych w przedsiębiorstwach czy braku odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Niektórzy autorzy znawcy tego problemu twierdzą, że w krajach o ugruntowanych gospodarkach rynkowych przesłanką przyspieszenia prywatyzacji była:

1. chęć uzyskania gotówki
2. globalizacja rynków kapitałowych (Surdykowska 1997, s. 14).

W pewnych wypadkach chodzi o zwiększenie dochodów do budżetu poprzez zwiększenie deficytu budżetowego lub poprawę sprawności gospodarki, a w drugim, jest to obiektywna konieczność poszukiwania obszarów o korzystniejszej stopie zwrotu (Dowżycki, Sobolewski, Tłuchowski 2004).

W dziedzinach prywatyzacji przedsiębiorstw zawartych jest kilka ważnych motywów:

- pragmatyczny,
- ideologiczny,
- populistyczny.

Motywyw pragmatycznym jest poprawa jakości rządu. Dla liberałów ważne jest samo zmniejszenie wpływu rządu i zmniejszenie zagrożenia dla demokracji. Ekonomiści dążą do osiągnięcia większych korzyści przez obciążenie firm prywatnych wydatkami ponoszonymi dotychczas przez państwo. Wreszcie motywem populistycznym jest dążenie do podniesienia poziomu życia społeczeństwa poprzez zapewnienie większych możliwości zaspokajania jego potrzeb przy jednoczesnym ograniczeniu jego potrzeb przy jednoczesnym ograniczeniu biurokracji (Prusek 2005).

Tabela 11

Przedstawia zestawienie powyższych motywów prywatyzacji i związanych z nimi celów. Motywy i cele prywatyzacji

Motywy	Cele	Uzasadnienie
Polityczne	Budowa systemu rynkowego.	System rynkowy zmniejsza rolę państwa w gospodarce przez zmniejszenie sektora publicznego i wydatków rządowych, w tym likwidację dotacji dla przedsiębiorstw państwowych. Rynek stwarza podstawy demokracji.
Ideologiczne	Zmniejszanie wpływu rządu.	Decyzje rządu uwarunkowane politycznie są z natury mniej godne zaufania niż rozstrzygnięcia wolnego rynku.

Ekonomiczne	Więcej prywatnego biznesu. Efektywność, rozwój, konkurencyjność.	Przedsiębiorstwa i majątek państwa mogą być lepiej wykorzystywane po przesunięciu ich do sektora prywatnego. System rynkowy wymusza: - wzrost efektywności przedsiębiorstw, - przyciąganie nowych inwestycji, - zwiększenie konkurencyjności na rynku. Prywatyzacja zwiększa dochody budżetowe ze sprzedaży przedsiębiorstw. Urynkowienie gospodarki przyciąga inwestycje zagraniczne oraz umożliwia budowę rynku kapitałowego.
Pragmatyczne	Skuteczniejsze zarządzanie	Prywatyzacja wpływa na większą efektywność gospodarki, jest narzędziem poprawy skuteczności i efektywności zarządzania.
Społeczne	Wyższy poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Nowa struktura społeczna.	Gospodarka rynkowa podnosi jakość dóbr i usług oraz zwiększa wrażliwość gospodarki na decyzje konsumentów. System rynkowy zwiększa grupy właścicieli zasobów gospodarczych i tworzy klasy średnie, najbardziej dynamiczne. Prywatyzacja stwarza warunki do rozwoju akcjonariatu pracowniczego oraz osłabienia przerostu funkcji związków zawodowych.
Populistyczne	Lepsze społeczeństwo.	Ludzie powinni mieć większy zakres świadczeń społecznych, ukształtować poczucie wspólnoty oraz prawo do określania, co jest im potrzebne.

Źródło: (Prusek 2005, s. 14).

Z motywami prywatyzacji wiąże się też ściśle pojęcie interesu ekonomicznego. Już klasycy ekonomii m.in. A. Smith zauważyli, że działalność gospodarcza jest prowadzona w celu realizacji interesów. Twórca instytucjonalizmu T. Veblen miał podobne zdanie – zwracając szczególną uwagę na przyczyny zmian instytucji ekonomicznych (Veblen 1971). W teorii ekonomii kryterium, «interesu» ma różne konotacje i wiele określeń, często też pojęcie to jest przyjmowane z innych nauk – głównie socjologii i nauk o polityce (Staniek 1997).

Aby interesy ekonomiczne mogły motywować ludzi do określonej działalności gospodarczej, musi istnieć określony związek między interesami, a potrzebami człowieka. Zaspokojenie potrzeb to swoistego rodzaju korzyść, stanowiąca ogólny motyw interesu.

Interesy ekonomiczne wyrażając konieczność zaspokojenia współzależnych z nimi potrzeb są jednocześnie formą przejawiania się stosunków własnościowych. Potrzeby określają materialną treść interesów ekonomicznych, formy zaś przejawiania się interesów zależą od systemu stosunków własnościowych (Staniek 1997, s. 65).

Jak słusznie stwierdza J. Staniszkis, niezbędnym warunkiem przejawiania się interesów w sferze produkcji jest wydzielenie udziałów we własności (Staniszki 1989). Z kolei według W. Kozek interesy ekonomiczne wiążą się z określonymi korzyściami lub żądaniami korzyści danych jednostek i grup (Kozek 1988). Społeczeństwo najsilniej różni stosunki własności.

Z tego też powodu procesy prywatyzacji są podstawowym czynnikiem kształtowania interesów grupowych (Frączak 1994). Prywatyzacja wpływa też na charakter i zróżnicowanie interesów jednostkowych. Stanowi również istotną płaszczyznę określenia treści interesu publicznego.

Jak pisze cytowana powyżej W. Kozek «podmiotem interesu może być jednostka, grupa społeczna i globalne społeczeństwo. Ocena realizacji interesu odbywa się właśnie w tych wymiarach tj. po pierwsze interesu jednostkowego (wymiar «ja»); po drugie interesu grupowego (wymiar «my» i wymiar «oni»); i po trzecie interesu globalnego (wymiar narodu, państwa, interes publiczny) (Kozek 1988, s. 54).

Kończąc rozważania na temat przesłanek i motywów prywatyzacji, a także interesu ekonomicznego należy przypomnieć, że interpretacje tych sformułowań można znaleźć w klasycznej teorii ekonomii, gdzie przez pojęcie interesu rozumiano egoistyczną własność natury ludzkiej w myśl lansowanej koncepcji homo-oeconomicus. Zgodnie z tą koncepcją sformułowaną przez J. S. Milla «Jednostka dążąca do bogactwa kieruje się uniwersalną zasadą

psychologiczną, woli zawsze większą korzyść od mniejszej, przy czym stara się osiągnąć maksymalne efekty przy minimalnym wysiłku»(Górski, Sierpiński 1975). We współczesnych nurtach neoliberalnych interesy ekonomiczne przedstawia się jako przeplatanie motywów – celów z motywami, środkami w ujęciu indywidualnym. Takie ujmowanie interesu prowadzić może do zrozumienia interesów ekonomicznych jako zmieniającego się układu.

2.4.3. Omówienie metod i technik prywatyzacji

Wymienione w opisie form prywatyzacji szczegółowe sposoby ich realizacji stanowią zbiór metod prywatyzacji pogrupowanych według różnych kryteriów kwalifikacyjnych.

1. Metoda prywatyzacji za pomocą sprzedaży zgodnie z kryterium podmiotowym:

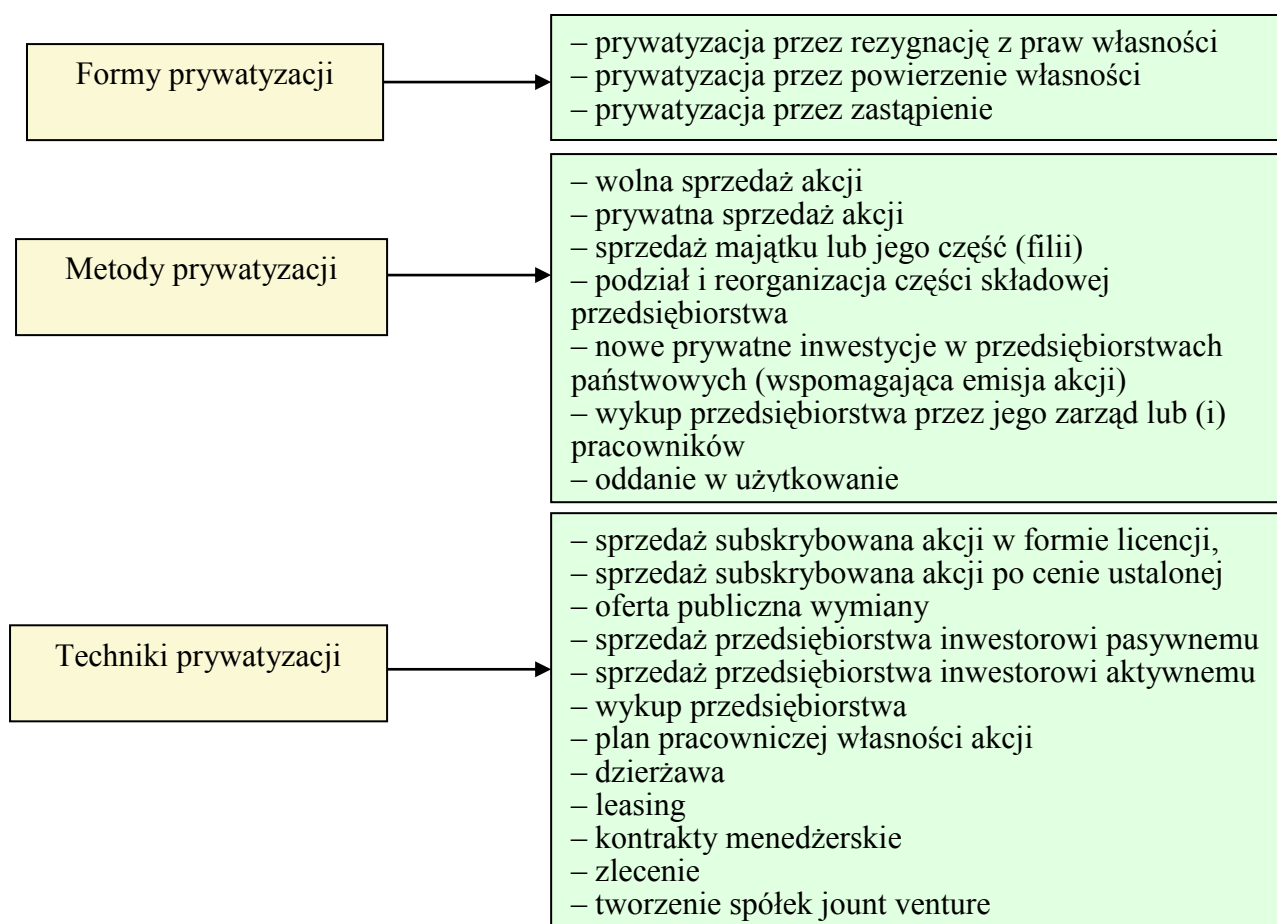
- sprzedaż pośrednia na rynku giełdowym,
- sprzedaż bezpośrednia kierownictwu i pracownikom,
- sprzedaż bezpośrednia grupie interesantów,
- sprzedaż bezpośrednia pojedynczemu nabywcy.

Wyżej wymienione metody mogą występować w postaci mieszanej – wykorzystanie kilku metod jednocześnie w prywatyzacji jednego przedsiębiorstwa.

2. Metody prywatyzacji za pomocą bezpłatnego przekazania:

- bezpłatne przekazanie pracownikom (lub ich funduszom emerytalnym),
- bezpłatne przekazanie użytkownikom (konsumentom),
- bezpłatne przekazanie społeczeństwu (pierwotny właściciel – reprivatyzacja).

W celu analizy metod prywatyzacji zastosowanych w prywatyzacji polskiej gospodarki, należy wyróżnić te, spośród metod stosowanych często w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, które stanowią pewien ich zbiór podstawowy – ich zestawienie przedstawia rysunek 6.



Rysunek 6. Podstawowe formy, metody i techniki prywatyzacji przedsiębiorstw

Źródło: (Brozi 1993, s. 75-123).

Do takich metod zaliczać można:

- wolną sprzedaż akcji,
- prywatną sprzedaż akcji,
- sprzedaż majątku lub jego część (filii),
- podział i reorganizacja części składowej przedsiębiorstwa,
- nowe, prywatne inwestycje w przedsiębiorstwach państwowych (wspomagająca emisja akcji),
- wykup przedsiębiorstwa przez jego zarząd i pracowników,
- oddanie w użytkowanie.

Wymienione metody odnoszą się tak do całości przedsiębiorstwa, jak i do jego części-rozumianych głównie jako tzw. «części zorganizowane, a nie tylko majątek trwały (Mędza 1989).

W ramach poszczególnych metod prywatyzacji wyróżnia się techniki szczegółowe, które są zaliczane do operacyjnych instrumentów prywatyzacji.

Poza technikami prywatyzacji, do instrumentów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zalicza się:

- instrumenty finansowe (kredyt państwowy, kredyty bankowe i pożyczki, papiery wartościowe i udziały, rabaty i premie),
- formuły regulacyjno-podatkowe,
- bony prywatyzacyjne.

Najczęściej stosowanymi technikami prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych są:

- sprzedaż subskrybowana akcji w formie licencji,
- sprzedaż subskrybowana akcji po cenie ustalonej,
- oferta publiczna wymiany,
- sprzedaż przedsiębiorstwa inwestorowi pasywnemu,
- sprzedaż przedsiębiorstwa inwestorowi aktywnemu,
- wykup przedsiębiorstwa,
- plan pracowniczej własności akcji,
- dzierżawa,
- leasing,
- kontrakty menedżerskie,
- zlecenie,
- tworzenie spółek joint venture.

Biorąc powyższe uwarunkowania pod uwagę w Polsce w 1989r nakreślono podstawowe kierunki przewidzianych zmian struktury własnościowej gospodarki, czyli prywatyzacji w szerokim ujęciu:

1. przekazanie w sposób odpłatny lub nieodpłatny majątku przedsiębiorstwa państwowego osobom prywatnym (fizycznym i prawnym).

2. zwrot majątku przejętego przez państwo osobom prywatnym.

3. przekazanie majątku państwowego samorządom terytorialnym.³³

³³ W tym przypadku następuje zmiana własności w obrębie sektora publicznego z własności państwowej na własność komunalną.

4. tworzenie warunków autonomicznego rozwoju sektora prywatnego.

Przyjmując za punkt wyjścia kierunki wyróżnione w ramach procesu zmiany struktury własnościowej gospodarki, można sformułować w odniesieniu do zasad realizowanej zmiany własności z państwowej na prywatną podstawowe jej koncepcje – metody (Breitkopt, Górski, Juszczynski 1991):

– Metoda komercyjna

Podstawą jej jest przyjęcie założenia, że państwo jest jedynym właścicielem przedsiębiorstwa państwowego, a jego przekazanie osobom prywatnym następuje w drodze sprzedaży, wniesienia do spółki lub leasingu – oddania do odpłatnego korzystania mienia Skarbu Państwa w drodze umowy z przeniesieniem prawa własności po uregulowaniu zobowiązań. Możliwe jest przy tym realizowanie drogi bezpośredniej lub pośredniej, a przedmiotem w tym względzie jest całe przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część.

– Koncepcja uwłaszczeniowa

Zakłada nieodpłatne przekazanie przedsiębiorstw dotychczasowym użytkownikom tj. pracownikom, kadrze zarządzającej czy samorządom terytorialnym. Jej rozwinięciem jest koncepcja powszechnego rozdawnictwa. Można wyróżnić: prywatyzację kapitałową i bez kapitałową (prywatyzacja masowa).

– Metoda reprivatyzacyjna

Oddanie majątku (w naturze, pieniądzu lub bonach prywatyzacyjnych) – także przedsiębiorstw – przyjętego wcześniej przez państwo w drodze nacjonalizacji bez odszkodowania.

Obecnie, pod koniec 2013 r analizując potrzebę kontynuowania procesów prywatyzacji należy mieć na uwadze trzy aspekty. **Po pierwsze** skuteczne prowadzenie procesów prywatyzacji jest niezbędne dla zakończenia transformacji gospodarczej naszego kraju. **Po drugie** stanowi szansę na utrzymanie wzrostu gospodarczego oraz poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki. **Po trzecie** zaś, pozyskanie inwestora dla spółek stwarza podstawę ich modernizacji i rozwoju, m.in. poprzez dostęp do know-how, pozyskanie środków

finansowych na inwestycje, czy zapewnienie synergii między podmiotami.

Celem prowadzonych działań prywatyzacyjnych jest przede wszystkim:

- modernizacja podmiotów gospodarczych,
- podniesienie ich innowacyjności i konkurencyjności,
- zwiększenie efektywności działania,
- podporządkowanie struktury właścicielskiej w gospodarce,
- konsekwentne ograniczanie roli państwa w tych obszarach, w których nie jest konieczne sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez organy administracji publicznej.

Przekształcenia własnościowe prowadzone będą poprzez prywatyzację branżową oraz giełdową, procesy komunalizacji, a także wniesienia akcji/udziałów Skarbu Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego innych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa. Na kształt polityki prywatyzacyjnej wpływ będzie miało również rozpoczęcie realizacji Programu «Inwestycje Polskie», którego głównym założeniem jest utworzenie narzędzia wykorzystującego potencjał aktywów Skarbu Państwa, a tym samym mogącego współrealizować duże projekty infrastrukturalne.³⁴

Prywatyzacja gospodarki polskiej charakteryzuje się pewnymi specyficznymi cechami, które pozwalają na **wyróżnienie polskiego modelu prywatyzacji**.³⁵ Należy jednak dodać, iż cechy polskiego modelu prywatyzacji nie są cechami dotyczącymi tylko naszego kraju. Występują one także w modelach prywatyzacji w innych krajach, jednakże w warunkach gospodarki polskiej tworzą całościowy, specyficzny model prywatyzacji.

Po pierwsze, głównymi cechami polskiego modelu są:

- wielość metod, form oraz ścieżek i programów prywatyzacyjnych, decydujący wpływ załóg przedsiębiorstw na przebieg procesów prywatyzacji;

³⁴ Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2014 r, MSP, Warszawa, Wrzesień 2013 r, s. 3–5.

³⁵ Model prywatyzacji pojmowany jest tu w szerokim znaczeniu, które obejmuje w zasadzie całość przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych oraz powstawanie nowych podmiotów prywatnych (tzw. prywatyzację założycielską).

- uznawanie prywatyzacji za proces prowadzący do realnych zmian ekonomicznych w przedsiębiorstwie poprzez restrukturyzację finansową, organizacyjną, techniczną;
- dążenie do zapewnienia udziału inwestora strategicznego w projektach prywatyzacyjnych;
- powiązanie procesów prywatyzacji z realizacją ważnych celów ekonomicznych i społecznych, traktowanie wpływów budżetowych jako jednego z istotnych celów prywatyzacji.

Zgodnie z opinią Piotra Kozarzewskiego, polska prywatyzacja odznacza się wyższą jakością niż prywatyzacja w porównywalnych krajach, jest jednak wolniejsza (Kozarzewski 2006, s. 199–263).

Po drugie, jedną z ważniejszych cech polskiego modelu prywatyzacji, szczególnie istotną z punktu widzenia przedmiotu tego artykułu, jest powiązanie prywatyzacji z rozwojem rynku kapitałowego. Według założeń twórców polskiego modelu prywatyzacji, rynek kapitałowy (zwłaszcza zaś dokonywana na tym rynku sprzedaż przedsiębiorstw w formie oferty publicznej) miał być podstawowym narzędziem prywatyzacji. Jakkolwiek w praktyce liczba przedsiębiorstw sprywatyzowanych w ten sposób stanowi niewielki odsetek ogólnej liczby przedsiębiorstw poddanych procesowi przekształceń własnościowych (22,8% w 2004 r), to rynek kapitałowy stał się ważnym elementem tworzącego się systemu rynkowego.³⁶ Rozpatrując związek pomiędzy prywatyzacją a rynkiem kapitałowym w Polsce, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- prywatyzacja pierwszych przedsiębiorstw umożliwiła uruchomienie podstawowych instytucji rynku kapitałowego (giełdy, depozytu papierów wartościowych, biur maklerskich) oraz determinowała jego rozwój w kolejnych latach, dostarczając akcje nowych spółek do obrotu publicznego,
- prywatyzacja kapitałowa charakteryzowała się wysoką jakością projektów prywatyzacyjnych, co wpływa także na jakość innych programów, zwiększając stopień społecznej akceptacji całego

³⁶ Raport o przekształceniach własnościowych w 2004 r, MSP, Warszawa 2005, s. 11.

procesu przekształceń własnościowych – takie założenia wynikały z deklaracji autorów naszej prywatyzacji,

- rynek kapitałowy, a zwłaszcza ceny akcji notowanych na tym rynku umożliwiły oparcie wyceny prywatyzowanych przedsiębiorstw na coraz bardziej zobiektywizowanych podstawach, co przyczyniło się do optymalizacji wpływów z prywatyzacji,

- rozwój rynku kapitałowego umożliwił wdrożenie programu powszechnej prywatyzacji (programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych), do obsługi którego konieczne było istnienie sprawnego mechanizmu dystrybucji i dematerializacji świadectw udziałowych oraz ich zamiany na akcje NFI, a także zorganizowanie obrotu tymi walorami. Oczywiście należy tu pamiętać o krytyce społecznej i innych zarzutach wysuwanych wobec tego programu,

- rynek kapitałowy tworzy niezbędne warunki do wdrożenia innych programów i inicjatyw prywatyzacyjnych (jak rekompensaty dla emerytów i rencistów oraz pracowników sfery budżetowej, wsparcie reformy systemu emerytalnego, bankowe postępowania ugodowe, regionalne fundusze inwestycyjne).

Po trzecie, jednym z najważniejszych filarów polskiego modelu prywatyzacji są bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Wynika to m.in. z braku kapitału rodzinnego i dużego zadłużenia zewnętrznego. W szczególności inwestycje te wywołują niezbędne procesy restrukturyzacyjne i dostosowawcze. Dotychczasowy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych stawia Polskę na pierwszym miejscu wśród krajów przeprowadzających transformację systemową. Niekorzystna jest jednak struktura branżowa i regionalna tych inwestycji. Względnie słabe jest bowiem zaangażowanie inwestorów zagranicznych w dziedzinach o wysokiej technologii, a także w prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw; oraz w regionach o wysokim bezrobociu.

ROZDZIAŁ 3

BLASKI I CIENIE PRYWATYZACJI FIRM DROGOWYCH WOJEWÓDZTWA WARMIŃKO-MAZURSKIEGO (CASE STUDY)

3.1. Procesy prywatyzacyjne drogownictwa w latach 90 XX wieku – województwo warmińsko-mazurskie (olsztyńskie)

3.3.1. Charakterystyka terenu badań (*Warmia i Mazury*)

Na prywatyzacji, tak jak i na drogownictwie zna się w Polsce prawie każdy. Większość Polaków ocenia przekształcenia własnościowe niekorzystnie, zaś za beneficjentów prywatyzacji uważa «cwaniaków i kombinatorów», kapitał zagraniczny i urzędników państwowych prywatyzujących gospodarke.³⁷ Opinie te w branży drogowej nie są obce. Skąd biorą się takie oceny – jakie są ich realne podstawy w polskiej rzeczywistości?

Oskarżenia o marnotrawstwo majątku narodowego, ograniczenie suwerenności gospodarczej kraju, masową likwidację miejsc pracy, bogacenie się nabywców majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw kosztem pracowników i społeczeństwa potwierdza zarówno głębokie rozczarowanie skutkami transformacji, jak i «obecność» w świadomości potocznej, zmitologizowanej projekcji prywatyzacji efektywnej i sprawiedliwej – źródła powszechnego dostatku (Jarosz 2003, s. 6). Wszystkie te zastrzeżenia miały i mają miejsce w

³⁷ *Opinie o przemianach własnościowych i obecności kapitału zagranicznego w polskiej gospodarce*, CBOS, Warszawa, grudzień 2000, *Opinie o przemianach własnościowych w polskiej gospodarce*, CBOS, Warszawa, październik 2001 oraz wyniki badań innych ośrodków prezentowane (w:) *Niechciana prywatyzacja «Rzeczpospolita»*, 30 październik 2002 r.

procesach prywatyzacyjnych sektora drogowego (Szmítka 2008). Celem artykułu jest próba dokonania analizy procesów prywatyzacyjnych drogownictwa w latach 90-tych na terenie województwa olsztyńskiego – obecnie warmińsko-mazurskiego.

Inspirację do napisania tego artykułu stanowił fakt ukazania się ostatnio na rynku wydawniczym pozycji książkowej Marka Książka, która dotyczyła tych zagadnień i ram czasowych (Książek 2014). Przyczyną było też to, że oprócz ogólnych i statystycznych opracowań naukowych brakuje pozycji przedstawiających mechanizmy transformacji na konkretnych przykładach. Takiej literatury przedmiotu nie ma zarówno w regionie Warmii i Mazur, jak i na terenie całego kraju – nie licząc publikacji prasowych dotyczących pojedynczych przypadków, przeważnie kontrowersyjnych, wykorzystujących wybrane materiały i tendencyjne opinie.

Choć niewątpliwie z tego uogólnienia należy wyłączyć trzytomowe dzieło Jacka Tittenbruna «Z deszczu pod rynnę» (Tittenbrun 2007).

Z deszczu pod rynnę to niezwykła historia polskiej prywatyzacji – kluczowego procesu transformacji ustrojowej. Niezwykła nie tylko bynajmniej ze względu na ilość poświęconych jej stronic (owoc kilkunastoletniej pracy autora). Jacek Tittenbrun, profesor socjologii z Poznania rozpoczyna tę narrację jeszcze w realnym socjalizmie i prowadzi ją przez wszelkie meandry jakim podlegała po 1989 roku.

Czytelnik poznaje wszystkie większe i mniejsze, bardziej i mniej znane, a nawet te zupełnie nieznane afery i skandale w jakie obfitowały przemiany własnościowe w naszym kraju. Specyfika i walor socjologicznego i humanistycznego spojrzenia autora polega na tym, iż na tę powikłaną często historię patrzymy przez pryzmat ludzi – jednostek i grup biorących w niej udział. Takiego spojrzenia na prywatyzację dotychczas w polskiej literaturze nie było. Ale książkę wyróżnia nie tylko to; mimo kompetencji naukowych autora, mnogości przytaczanych faktów nie przytłacza ona czytelnika. Dzięki jego lekkiemu pióru nie jest to bowiem typowa akademicka księga przeznaczona i zrozumiała dla wąskiego czy wręcz elitarnego kręgu osób. Przeciwnie, styl autora w równej mierze co opisywane zdarzenia

wciąża czytelnika w lekturę, nie pozwalając mu się od niej oderwać, tak jakby czytał jakiś dobry kryminał. Bo czyż historia rodzimej prywatyzacji nie była kryminałem – sugeruje autor (lubimyczytać 2015).

Przeprowadzone przez autora artykułu badania dotyczyły środowiska drogowego województwa olsztyńskiego, dlatego należy tytułem wstępu kilka uwag poświęcić wybranym elementom potencjału gospodarczego tego regionu – w analizowanym przedziale czasowym.

Liczba podmiotów gospodarczych w 1999 roku w granicach obecnego województwa warmińsko – mazurskiego wzrosła w stosunku do roku 1995 o 40%, w tym podmiotów gospodarczych prowadzonych przez osoby fizyczne – o 121%. W latach 1997–1999 zmniejszyła się liczba przedsiębiorstw państwowych o 40% (w kraju o 33%) i spółdzielni o 3% (podobnie jak w kraju), natomiast zwiększyła się liczba spółek o 13% (w kraju o 16%), a spółek z udziałem kapitału zagranicznego o 24% (w kraju o 23%).

Poniższa tabela 12 przedstawia zestawienie podmiotów gospodarki narodowej województwa warmińsko – mazurskiego.³⁸

Tabela 12

Zestawienie podmiotów gospodarki narodowej województwa warmińsko-mazurskiego

Rok	Ogółem	W tym:				Osoby fizyczne i spółki cywilne
		Przedsięb. państwowe	Spółki prawa handlowego razem	W tym z udziałem kapitału zagranicz.	Spółdzielnie	
1995	69 247	*	*	*	*	62 617
1997	83 703	115	2 898	531	816	68 633
1998	91 549	94	3 107	599	815	80 714
1999	96 649	80	3 272	656	794	84 077

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych GUS.

³⁸ Diagnoza. I Obszaru Strategii Regionu Warmińsko-Mazurskiego. Wspieranie Przedsiębiorczości, Olsztyn 2000, s. 3

Struktura podmiotów gospodarczych według wielkości zatrudnienia pracowników kształtowała się następująco:

Podmioty o liczbie zatrudnionych

- a) do 5 osób – 92,3% ogółu podmiotów gospodarczych
 - b) 6 – 50 osób – 6,3% ogółu podmiotów gospodarczych
 - c) 51 – 250 osób – 1,2% ogółu podmiotów gospodarczych
 - d) powyżej 250 osób – 0,2% ogółu podmiotów gospodarczych
- Poniższa tabela 13. przedstawia strukturę pracujących w regionie.

Tabela 13

Struktura pracujących w regionie

	Województwo	Kraj
Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo,		
Rybołówstwo i rybactwo	24,2	27,4
Przemysł i budownictwo	28,0	28,8
Usługi rynkowe	30,4	29,0
Usługi nierynkowe	17,4	14,8

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 14

**Bezrobocie na Warmii i Mazurach w latach 1990–2012
(stan na 31.XII.2012 r)**

Lp.	Województwo	Lata	Stopa bezrobocia w (%)	Zarejestrowani bezrobotni (w tys.)
1	olsztyńskie	1990	10,2	34,9
2	“	1991	18,2	69,3
3	“	1992	23,6	87,6
4	“	1993	27,8	104,9
5	“	1994	27,2	98,9
6	“	1995	26,0	90,9
7	“	1996	23,6	81,0
8	“	1997	18,3	61,4
9	warmińsko-mazurskie ¹	1998	19,7	119,5
10	“	1999	22,4	142,4
11	“	2000	25,8	158,2
12	“	2001	31,1 ^a	178,4
13	“	2002	31,1 ^a	176,6
14	“	2003	30,6 ^a	170,4

15	“	2004	29,2	162,4
16	“	2005	27,2	150,9
17	“	2006	23,6	127,6
18	“	2007	18,7	99,0
19	“	2008	16,8	87,4
20	“	2009	20,7	109,2
21	“	2010	20,0	105,9
22	“	2011	20,2	107,3
23	“	2012	21,2	113,2

¹ Dane dla woj. warmińsko-mazurskiego, choć administracyjnie powstało od 1.I.1999 r

^a Wskaźniki obliczone przy wykorzystaniu NSP (Narodowego Spisu Powszechnego) 2002.

Źródło: Wojewódzki Urząd Statystyczny w Olsztynie.

Analizując potencjał gospodarczy województwa warmińsko-mazurskiego z punktu widzenia przedsiębiorczości i potencjalnych szans zmniejszenia bezrobocia należy wskazać na następujące uwarunkowania:

1. Przedsiębiorczość rozwija się wolniej niż średnio w kraju,
2. W strukturze podmiotów gospodarczych dominuje sektor podmiotów handlowych i usługowych, natomiast stosunkowo niewielki jest udział podmiotów działalności produkcyjnej,
3. W strukturze podmiotów pod względem ilości zatrudnionych, dominują podmioty zatrudniające do 50 pracowników (98,6% z ogółu 96 649 podmiotów),
4. W strukturze przedsiębiorstw pod względem form własności przeważają podmioty prowadzone przez osoby fizyczne i spółki cywilne, jednak liczba tych podmiotów w przeliczeniu na 100 mieszkańców w województwie jest niższa od średniej krajowej,
5. Udział regionu w krajowej wartości produkcji sprzedanej przemysłu wynosi 2,5%, zaś w przeliczeniu na 1 mieszkańca ukształtował się na 12 pozycji wśród 16 województw,
6. Niskie nakłady na działalność innowacyjną przy słabym wyposażeniu w najnowsze urządzenia produkcyjne nie sprzyjają podnoszeniu konkurencyjności,
7. W regionie istnieją znaczne rezerwy zasobów ludzkich przede wszystkim bezrobotnej młodzieży z wykształceniem ponadpodstawowym,

8. Dominująca rola sektora małych i średnich firm, brak jest wsparcia dla rozwoju tego sektora poprzez dostęp do kapitału, szkoleń, informacji, innowacji technologicznych.

Stan procesów prywatyzacyjnych w analizowanym województwie w latach 1990–2003 można zawrzeć w kilku stwierdzeń:

- liczba przedsiębiorstw państwowych województwa warmińsko-mazurskiego (2003 r.) – 59, co stanowiło 3,4% ogólnego stanu,
- przedsiębiorstwa państwowe objęte przekształceniami w latach 1990–2003 – 258, co stanowiło 4,7% ogólnego stanu w Polsce, w tym: 31 skomercjalizowano (6 o wielkości zatrudnienia 50–249, 5 o wielkości zatrudnienia 250–499, 20 o wielkości zatrudnienia 500 i więcej).

Największy udział relatywnie małych podmiotów (do 250 zatrudnionych), wśród ogółu przekształconych tą metodą stawia województwo warmińsko-mazurskie w czołówce kraju (19%). Z kolei wyraźnie najmniej (poniżej 2/3) wśród ogółu przedsiębiorstw skomercjalizowanych było jednostek średnich i dużych.

Prywatyzacja bezpośrednia w latach 1990–2003:

- sprzedaż – 38
- wniesienie do spółki – 5
- oddanie do odpłatnego korzystania – 56
- mieszane sposoby – 3
- likwidacja z przyczyn ekonomicznych – 125

Warto przeanalizować, jak ten proces rozkładał się w czasie. Spośród 20 firm, przejętych po reformie administracyjnej z innych województw (głównie elbląskiego i suwalskiego oraz jedna z ciechanowskiego), metodą bezpośredniej prywatyzacji obejmowano średnio po 2–3 przedsiębiorstwa. W 1994 i 1998 r. tylko po jednym, zaś w 1995 i 1997 r. – po cztery. Przedstawione to zostało w poniższej tabeli 15.

Tabela 15

Metody prywatyzacji i regionie

Rok	Liczba firm	Forma prywatyzacji bezpośredniej
1991	9	leasing – 7, sprzedaż – 1, wniesienie do spółki – 1
1992	7	leasing – 6, leasing połączony ze sprzedażą – 1
1993	4	leasing – 3, leasing połączony ze sprzedażą – 1
1994	6	leasing – 3, sprzedaż – 3

1995	4	leasing – 2, wniesienie do spółki – 2
1996	7	leasing – 3, sprzedaż – 3, wniesienie do spółki – 1
1997	10	leasing – 2, sprzedaż – 7, wniesienie do spółki – 1
1998	7	leasing – 2, sprzedaż – 5
1999	10	leasing – 7, sprzedaż – 3
2000	2	leasing – 2
2001	3	leasing – 2, sprzedaż – 1
2002	2	sprzedaż – 2
2003	–	–
2004	3	leasing – 2, wniesienie do spółki – 1
2005	1	leasing – 1
2006	1	wniesienie do spółki – 1
2007	1	wniesienie do spółki – 1
2008	–	–
2009	1	wniesienie do spółki – 1

Źródło: Wykaz przedsiębiorstw państwowych, podległych wojewodzie olsztyńskiemu, sprywatyzowanych metodą bezpośrednią w latach 1991–2009 z uwzględnieniem przedsiębiorstw przejętych z dniem 1. I. 1999 r z innych województw.

Jak wynika z tego zestawienia, najwięcej prywatyzacji bezpośrednich odnotowano do 1999 r., potem były to już pojedyncze przypadki. To zrozumiałe ze względu na kurczącą się liczbę firm państwowych.

3.1.2. Przebieg procesów prywatyzacyjnych drogownictwa

Przekształcenia (przygotowania do przekształceń) w drogownictwie rozpoczęły się w 1991 roku. 197 Rejonów Dróg Publicznych funkcjonujących w skali kraju i 45 jednostek produkcyjno- usługowych podległych Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych przekształcono w 171 zarządów drogowych (administracja drogowa) oraz 237 przedsiębiorstw państwowych i 8 spółek (firmy drogowe wykonawcze. Z tej liczby od 1 stycznia 1992 roku Minister Transportu i Gospodarki Morskiej stał się organem założycielskim dla 137 nowych przedsiębiorstw państwowych działających na rzecz drogownictwa (od 1 października 1996 roku organem założycielskim stał się dla nich wojewoda odpowiadający geograficznie usytuowaniu siedzib przedsiębiorstw).

Autor opracowania był w tamtym czasie (1 styczeń 1992 roku) przewodniczącym rady pracowniczej w jednym z nowopowstałych 137 przedsiębiorstw państwowych branży drogowej (Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie). Przedsiębiorstwa te w momencie powstania nie posiadały jednak jednakowych warunków do rozwoju i funkcjonowania. Silniejszą pozycję – większy potencjał posiadały te przedsiębiorstwa, które powstały na bazie Rejonu Dróg Publicznych w 100%. Przejęły całość majątku (budynki, sprzęt, pracownicy). Natomiast w miejscowościach gdzie z Rejonów Dróg Publicznych powstawała administracja drogowa i firma wykonawcza sytuacja była zgoła odmienna. Ogólnym zarządzeniem administracja drogowa (zarząd dróg) przejmowała najlepszy sprzęt, najlepsze zaplecze i najbardziej kompetentnych pracowników. Dla firmy wykonawczej pozostała tzw. « resztówka ».

Tak było w przypadku Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie. Oprócz wyeksploatowanego sprzętu, nieprzydatnej bazy lokalowo-materiałowej, pracowników bez kwalifikacji do nowych zadań – pozostał jeszcze do wyregulowania dług po Rejonie Dróg Publicznych. Na dodatek na tymczasowego kierownika przedsiębiorstwa został powołany na czas określony z-ca kierownika zarządu dróg. Te wszystkie czynniki sprawiły, że sytuacja przedsiębiorstw wykonawczych branży drogowej w momencie startu przekształceń własnościowych była nierówna. Oznaki tej nierówności ujawniły się szczególnie widocznie, gdy doszło do dalszych przekształceń- prywatyzacji sektora wykonawczego. Winę za taki stan rzeczy w ocenie pracowników drogownictwa ponosi ówczesny organ nadzorczy tj. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, który powołując zarządzeniem nowe przedsiębiorstwa państwowe nie wyposażył ich równo w niezbędne zasoby (sprzęt, baza, środki finansowe).

Przytoczony powyżej przykład Przedsiębiorstwa z Ostródy pokazuje trudności jakie napotkało ono na swojej dalszej drodze w latach 1992–2000 takie jak:

- powołanie organów przedsiębiorstwa (Rady Pracowniczej, wybór z trudnościami dyrektora przedsiębiorstwa),
- pozbycie się zbędnego, nieprzydatnego do działania majątku,

- znalezienie rynków zbytu na świadczone usługi (ustalenie hierarchii tych usług-specjalizacji),
- odnowa parku maszynowego,
- wypracowanie strategii dalszego działania,

Dodatkowym utrudnieniem od 1995 roku była konieczność uczestnictwa warunkach rynkowych w przetargach publicznych. Do tej pory w ograniczonym zakresie administracja drogowa zlecała roboty prawie bez przetargu z ukierunkowaniem na te przedsiębiorstwa.

Niezrozumiałą przeszkodą stała się też dość ostentacyjna niechęć ze strony nowo powstałej administracji drogowej w odniesieniu do firm wykonawczych, do ich udziału w przetargach publicznych. Miały na to wpływ sprawy personalne, mimo że oba te «organizmy» pochodziły z tego samego rdzenia drogowego.

Obraz tamtych czasów wiernie oddaje opinia Krystyny Łazarz – Prezesa Zarządu PRD Nowogard S. A. (...) wtedy właśnie przeprowadziliśmy prywatyzację (...) jestem pełna obaw, ale musiałam podjąć taką decyzję, bo za chwilę mogłoby nas nie być (...) nastąpił podział największego w regionie Rejonu Dróg na zarządzanie drogami i wykonawstwo. Nam przypadło wykonawstwo. Wszystkie znaki na niebie i na ziemi wskazywały, że się nie utrzymamy. Podczas spotkania w ówczesnym ministerstwie transportu usłyszeliśmy, że pozostanie jedynie połowa z firm wykonawczych, a najpewniej jedna trzecia (...) To były trudne czasy. Nie zostaliśmy uwłaszczeni. Dostaliśmy majątek, z którym nic nie można było zrobić. (...)

W 1999r nastąpiły kolejne przekształcenia. Dojrzeliśmy do prywatyzacji. Wszystkie firmy w naszym województwie albo zostały sprywatyzowane, albo sprzedane zachodnim inwestorom. Stałam przed ścianą i pod ścianą.³⁹

Po okresie uzyskania dość względnej stabilizacji Rada Pracownicza i Dyrekcje przedsiębiorstw przystąpiły do wypracowania strategii dalszego działania – podjęcia działań w kierunku dalszych przekształceń-prywatyzacji.

³⁹ Rozmowa Anny Krawczyk z Krystyną Łazarz, Prezesem Zarządu PRD Nowogard S. A., Infrastruktura, Miesięcznik, 22.12.2014.

Tabela 16

**Przedsiębiorstwa drogowe sprywatyzowane przez wojewodę
olsztyńskiego i (po reformie administracyjnej) warmińsko-
mazurskiego**

Lp.	Nazwa przedsiębiorstwa drogowego	Siedziba	Forma prywatyzacji	Termin prywatyzacji	Przejmujący
1	Przedsiębiorstwo Usług Transportowych i Produkcyjnych Drogownictwa	Olsztyn	Sprzedaż	01.01.1998	PRIB sp. z o.o.
2	Szczygieńskie Przedsiębiorstwo Drogowe	Szczytno	Sprzedaż	01.12.1998	PUDiZ sp. z o.o. Olsztyn
3	Olsztyńskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych	Olsztyn z/s Gutkowo	Leasing pracowniczy	31.12.1998	Warmińsko-Mazurskie Przedsiębiorstwo Drogowe sp. z o.o.
4	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych	Ełk	Leasing pracowniczy	23.02.1999	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Ełk sp. z o.o.
5	Oleckie Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe	Olecko	Leasing pracowniczy	23.02.1999	Oleckie Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe sp. z o.o.
6	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych	Giżycko	Leasing pracowniczy	30.07.1999	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o.
7	Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych	Działdowo	Leasing pracowniczy	30.08.1999	PRID sp. z o.o. Działdowo
8	Przedsiębiorstwo Drogowo – Mostowe	Pisz	Leasing pracowniczy	31.12.1999	Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe Pisz sp. z o.o.
9	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych	Lidzbark Warmiński	Leasing pracowniczy	1.12.2000	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o.
10	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych	Braniewo	Leasing pracowniczy	1.12.2000	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych sp. z o.o.
11	Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe	Iława	Leasing pracowniczy	12.06.2001	Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe sp. z o.o.

12	Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych	Mragowo	Sprzedaż	30.11.2001	PBDiM DROMO w Ostródzie
13	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych	Ostróda	Sprzedaż	2.09.2002	IMEX-BIS sp. z o.o. Poznań
14	Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Usług Sprzętowo-Transportowych	Nidzica	Wniesienie do spółki	6.08.2004	PRDiUST sp. z o.o. w Nidzicy

Źródło: Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki.

Będąc aktywnym uczestnikiem tych procesów autor artykułu przeprowadził też badania empiryczne w środowisku drogowym woj. warmińsko-mazurskiego pod kątem procesów prywatyzacyjnych, postaw wobec prywatyzacji, społecznych barier tego procesu, opinii zainteresowanych stron (dawni dyrektorzy – załoga) a także efektywności i kosztów. Oprócz ww. zagadnień związanych z prywatyzacją autor opracowania zajmował się także w tym okresie badaniami dotyczącymi doskonalenia zawodowego pracowników drogownictwa i procesów społeczno-wychowawczych i humanizacyjnych w tym specyficznym środowisku pracy (Szmitka 1999, 2001, 2002). Analiza rozpoczyna się od stanu z 1998r, a więc ma charakter historyczny.

Badania zrealizowane zostały miesiącu lipcu – sierpniu 1998 roku wśród pracowników drogownictwa z następujących przedsiębiorstw:

1. Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie.
2. Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe w Iławie.
3. Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Usług Sprzętowo-Transportowych w Nidzicy.

Zastosowano metodę sondażu diagnostycznego, technikę – ankietę, a narzędzie badawcze to kwestionariusz ankiety.

Materiał badawczy został zebrany za pomocą opracowanej ankiety – przy okazji kontroli przeprowadzonych prac drogowych, wizyt w ww. przedsiębiorstwach, za pomocą kontaktu osobistego oraz częściowo przy pomocy pracowników nadzoru technicznego. Wśród badanych autor badań spotkał się z różną reakcją. Przeważała

jednak radość, że ta zapomniana grupa zawodowa, może w końcu określić swoje oczekiwania wobec tak istotnych zagadnień. Zapewnienie o anonimowości ankiety było istotną przesłanką, która decydowała o pomyślnym zakończeniu. Dobór ww. firm do badań nie był przypadkowy. Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie w momencie powołania i w obliczu procesów prywatyzacyjnych było jednostką słabą (z powodów wyżej opisanych), zresztą jego dalsze losy – nieudana prywatyzacja pracownicza, w konsekwencji sprzedaż dla firmy z innego województwa były tego wynikiem, potwierdziły powyższe ustalenia i były ich potwierdzeniem.⁴⁰ Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe w Iławie w momencie startu to dość stabilna i silna jednostka gospodarcza.

Po długim okresie planowania powołano spółkę pracowniczą akcyjną, w dalszej kolejności pakiet większościowy akcji znalazł się w ręku dawnego dyrektora, obecnie prezesa spółki.

Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Usług Sprzętowo-Transportowych w Nidzicy, które powstało z najsilniejszego (najbardziej wyposażonego w potencjał) Rejonu Dróg Publicznych, bardzo długo prowadziło z marnym skutkiem swoją działalność gospodarczą i dopiero po nieudanych innych próbach (spółka pracownicza), jako ostatnie przedsiębiorstwo drogowe (z grupy która została opisana wcześniej) województwa warmińsko-mazurskiego zostało sprzedane (firma drogowa z innego województwa).

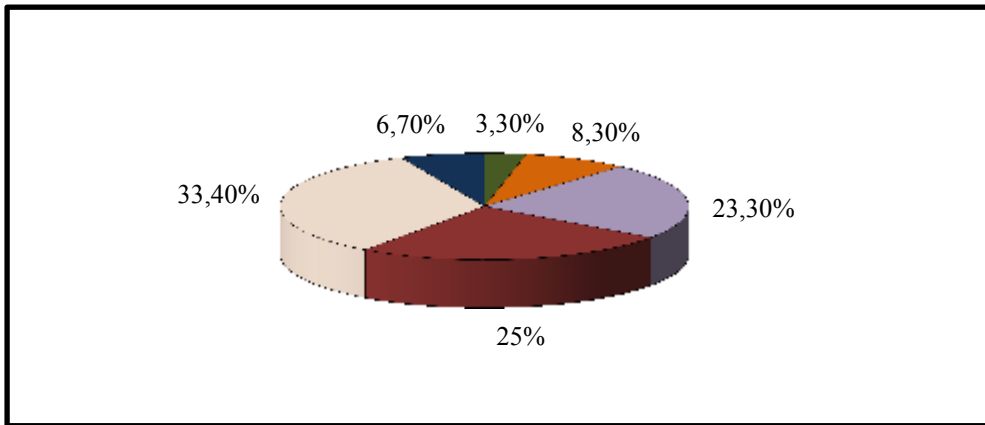
Badana próba stanowi około 20% zatrudnionych w branży drogowej (wykonawczej) w województwie warmińsko-mazurskim.⁴¹ Wśród badanych 93,3% to mężczyźni, natomiast kobiety stanowią 6,7% badanej populacji. Jak widać udział kobiet jest znikomy. W bezpośrednim wykonawstwie nie spotyka się z reguły kobiet, ich rola jest związana raczej z nadzorem i rozliczeniem prowadzonych robót, a także z pracą administracyjną. Wiąże się to z uciążliwością i

⁴⁰ Szczegółowa analiza (case study) prywatyzacji w/w przedsiębiorstwa zostanie opublikowana w kolejnym Warmińsko-Mazurskim Kwartalniku Naukowym (w przygotowaniu).

⁴¹ Badania dotyczą tylko firm drogowych powstałych na bazie dawnych Rejonów Dróg Publicznych w dniu 1.01.1992 roku.

charakterem prowadzonych robót, ciężką, niejednokrotnie fizyczną pracą przy różnych warunkach pogodowych.

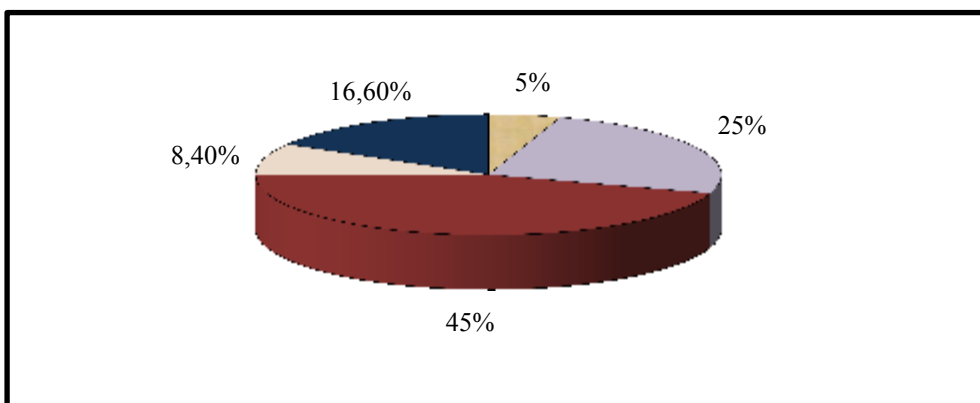
Wybrane dane osobowe badanych pracowników drogownictwa województwa olsztyńskiego.



- 18–25 3.30%
- 26–30 8.30%
- 31–35 23.30%
- 36–40 25%
- 41–50 33.40%

Wykres 1 Przedział wiekowy

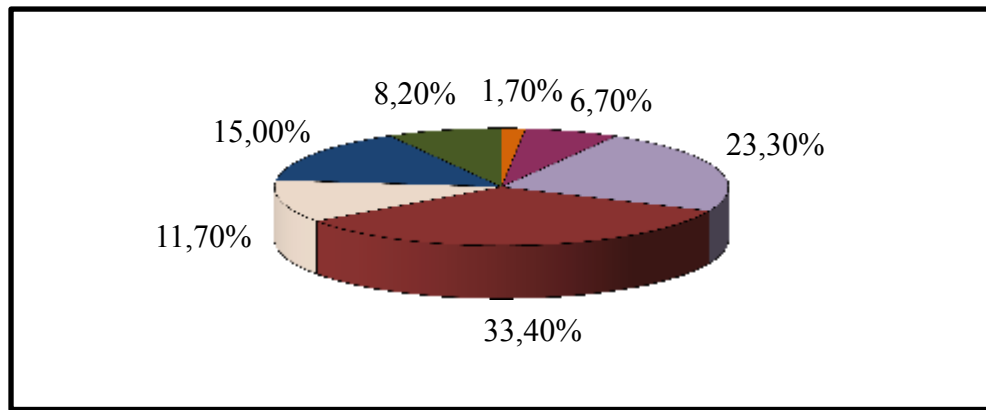
Źródło: Badania własne.



- Niepełne podstawowe 5%
- Podstawowe 25%
- Zasadnicze zawodowe 45%
- Średnie ogólnokształcące 8,40%
- Średnio zawodowe 16,60%

Wykres 2 Wykształcenie

Źródło: Badania własne.



■ od 1–5	1,7%
■ od 6–10	6,7%
■ od 11–15	23,3%
■ od 16–20	33,4%
■ od 21–25	11,7%
■ od 26–30	15%
■ od 31–35	8,2%

Wykres 3 Staż pracy w latach

Źródło: Badania własne.

Z ogólnej liczby badanych pracowników drogownictwa zamieszkujący miasta stanowili 66,6%, a wieś 33,4%. Wynika to z wielu przyczyn. Głównym jednak powodem wydaje się być fakt, że po reorganizacji drogownictwa w 1992 roku, tj. podziale na część wykonawczą i administrację drogową zaczęto bardziej interesować się kosztami. Na pierwszy ogień jak zwykle poszli ludzie. Ze względów ekonomicznych w większości przedsiębiorstw zlikwidowano dowóz pracowników, ograniczając się tylko do miejscowych, względnie do tych którzy sami podjęli ciężar dojazdu do pracy.

Przeprowadzone badania odnośnie pochodzenia społecznego wydają się potwierdzać ten fakt. I tak pochodzenie robotnicze deklarowało 60% badanych, a chłopskie 31,7%.

Powyższe fakty świadczą o tym, że w powszechnej opinii zmienia się obraz pracownika drogownictwa. Do tej pory był to przeważnie chłoporobotnik. Obecnie coraz bardziej widać, że jest to zawód czysto robotniczy.

Wiek w drogownictwie ma bardzo duże znaczenie. Ciągły postęp techniczny w tej branży, nowe technologie, ciągłe zmiany, praca pod ruchem – to wydało by się atrybuty ludzi młodych. W

wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że największą grupę stanowią osoby w przedziale wiekowym 41–50 lat – 33,4%, 36–40 lat – 23,3%. W sumie pracownicy drogownictwa w tych grupach wiekowych (31–50 lat) stanowili 81,7% badanych. Jakie są powody takiego stanu rzeczy? Odpowiedź na to pytanie związana jest z faktem, że do tej pory zawód drogowca nie był zawodem zbyt popularnym i stał nisko w hierarchii.

Można by zaryzykować stwierdzenie, że do jego wykonania trzeba było do tej pory pewnego zamiłowania. W ostatnim okresie zawód ten zyskuje nowe znaczenie. Struktura wieku badanych zdaje się to potwierdzać: znaczenie dróg dla gospodarki, program budowy autostrad – to elementy które przyciągają ludzi młodych do tej grupy zawodowej. Wśród badanych 11,6% stanowili pracownicy w wieku 18–30 lat (wykres 1).

Sytuacja pracowników drogownictwa pod względem wykształcenia nie odbiega zasadniczo od innych elementów, choć można zaobserwować korzystne tendencje w tej dziedzinie w ostatnim okresie. Największą grupę wśród badanych stanowią osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym – 45% i podstawowym – 25%. Stanowią one 70% ogółu badanych. Analizując te grupy w poszczególnych przedsiębiorstwach należy stwierdzić, że występują tu niewielkie różnice do ogólnej liczby badanych. Podobnie wygląda sytuacja związana z wykształceniem średnim zawodowym (16,6% ogółu badanych).

Pocieszającym i optymistycznym faktem wydaje się być bardzo niewielki odsetek badanych z wykształceniem niepełnym podstawowym (5%), świadczy to o tym, że ciężka praca fizyczna przy robotach drogowych staje się powoli anachronizmem. Zastępuje ją coraz częściej praca nowoczesnych zachodnich i polskich maszyn drogowych zastępujących pracę fizyczną wielu ludzi.

Do obsługi tych urządzeń coraz częściej nie wystarcza już wykształcenie zasadnicze zawodowe (choć jest jeszcze często wystarczające – 45% ogółu badanych), na coraz większym znaczeniu zyskuje wykształcenie średnie techniczne i wyższe. Maszyny nasączone elektroniką wymagają wykształconych operatorów, dużej kulturze technicznej i odpowiednim poziomie wykształcenia.

Brak w badanej populacji ludzi z wyższym wykształceniem nie jest też przypadkowy. Stanowią oni kadre techniczną nadzorującą pracę i nie są jeszcze grupą zbyt liczną. Jest to zadanie i bardzo ważny element przy analizie stanu wykształcenia badanych i element bariery chyba szerszej do rozwiązania niż tylko w skali jednego przedsiębiorstwa – całej branży drogowej.

Rysują się już jednak symptomy poprawy tego stanu rzeczy. Zwraca się większą uwagę na zmiany profilu wykształcenia zawodowego, reagując na potrzeby rynku pracy (wykres 2).

Analizując staż pracy wśród badanej populacji pracowników drogownictwa można zauważyć, że najliczniejszą grupę stanowiły osoby ze stażem 16–20 lat – 33,4%, 11–15 lat – 23,3%. Ogółem osoby ze stażem pracy 11–20 lat – stanowiły 56,7% ogółu badanych. Wśród badanych nie było osób ze stażem pracy do 1 roku, a ze stażem pracy od 1–5 lat tylko 1,7%.

Według oceny przeprowadzającego badania jest to bardzo niekorzystna sytuacja, świadcząca o tym, że dopływ nowych wykształconych kadr może być utrudniony, o ile nie znajdzie się szybko dobrych rozwiązań. Każde przedsiębiorstwo stawia na ludzi doświadczonych, sprawdzonych, jednak na obecnym etapie postępu technicznego i nowych wyzwań związanych z integracją europejską może to być rozwiązanie nie do końca optymalne. Nowe czasy niosą nowe rozwiązania i wymagają nowych rozwiązań (wykres 3).

Ponadto w trakcie badań analizowano pracowników według stanu cywilnego, według tytułu zawodowego uzyskanego drogą doskonalenia zawodowego i pracowników według prawnej formy świadczenia pracy.

Tabela 17

Dane osobowe badanych pracowników drogownictwa woj. olsztyńskiego

Lp.	Właściwości osobowe	N-60 ogół badanych		N-20	N-20	N-20
		L	%	Przedsiębiorstwa*		
				1	2	3
1	2	3	4	5	6	7
1.	Płeć					
	M	56	93,3	20	16	20
	K	4	6,7	–	4	–

1	2	3	4	5	6	7
2.	Przedział wiekowy					
	18–25	2	3,3	–	1	1
	26–30	5	8,3	3	2	–
	31–35	14	23,3	3	5	6
	36–40	15	25	3	6	6
	41–50	20	33,4	9	5	6
	50 i więcej	4	6,7	2	1	1
3.	Wykształcenie					
	niepełne podstawowe	3	5,0	–	1	2
	podstawowe	15	25,0	9	1	5
	zasadnicze zawodowe	27	45,0	7	11	9
	średnie ogólnokształcące	5	8,4	1	3	1
	średnie zawodowe	10	16,6	3	4	3
	policealne	–	–	–	–	–
wyższe	–	–	–	–	–	
4.	stan cywilny					
	panna, kawaler	12	20,0	3	5	4
	żonaty, zamężna	47	78,3	17	15	15
	samotny/a/	1	–	–	–	1
5.	Miejsce zamieszkania					
	miasto małe/do 10 tyś./	10	16,6	2	6	2
	miasto duże/więcej niż 40 tyś./	30	50,0	9	10	11
	wieś	20	33,4	6	4	7
6.	Pochodzenie społeczne					
	robotnicze	36	60,0	13	9	14
	chłopskie	19	31,7	7	6	6
	inteligenckie	2	3,3	–	2	–
	rzemieślnicze	3	5,0	–	3	–
7.	Prawna forma świadczenia przez Pana/ia/ pracy					
	umowa o pracę na czas nieokreślony	56	93,4	19	18	19
	umowa o pracę na czas określony	4	6,6	1	2	1
	umowa zlecenie	–	–	–	–	–
	umowa o dzieło	–	–	–	–	1
8.	Tytuł zawodowy uzyskany drogą doskonalenia zawodowego					
	robotnik wykwalifikowany	18	30,0	3	8	7
	czeladnik	1	1,7	–	1	–2
	mistrz	5	8,3	3	–5	7
	operator sprzętu	22	36,7	10	6	4
	nie mam tytułu zawodowego	14	23,3	4	–	–

1	2	3	4	5	6	7
9.	Staż pracy w latach					
	Do 1 roku	–	–	–	–	–
	Od 1–5	1	1,7	–	1	–
	Od 6–10	4	6,7	1	2	1
	Od 11–15	14	23,3	5	3	6
	Od 16–20	20	33,4	4	8	7
	Od 21–25	7	11,7	3	–	4
	Od 26–30	9	15,0	6	2	1
	Od 31–35	5	8,2	1	3	1
	Od 36 więcej	–	–	–	–	–

*1. Przedsiębiorstwo Robót drogowych i Inżynierskich w Ostródzie

2. Przedsiębiorstwo Drogowo Mostowe w Iławie

3. Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Usług Sprzętowo-Transportowych w Nidzicy

Źródła: Badania własne.

Podsumowując teren badań i badane osoby nie sposób się pokusić o określenie sylwetki przeciętnego pracownika drogownictwa olsztyńskiego.

Z badań wynika, że jest to mężczyzna w wieku 35–45 lat, o wykształceniu zasadniczym zawodowym, żonaty, mieszkający w mieście (powyżej 10 tys. mieszkańców), pochodzenia robotniczego, zatrudniony na umowę o pracę na czas nieokreślony, posiadający tytuł zawodowy operatora sprzętu i mający staż pracy 15–20 lat.

Z obserwacji autora badań wynika, że przeprowadzone badania dają właściwy obraz takiego pracownika i zawierają wszystkie elementy niezbędne do prawidłowej charakterystyki tej populacji.

Wartości podstawowe cenione przez pracowników drogownictwa

Obecna sytuacja społeczna i ekonomiczna dla pracownika drogownictwa jest bardzo trudna.⁴² Branża ta znajduje się w ciągłej reorganizacji, brak jest stabilności i jasnej perspektywy na przyszłość. Część wykonawcza tej branży, tj. przedsiębiorstwa państwowe są po przekształceniach własnościowych (prywatyzacji) – albo w ich trakcie. Część z nich do tej pory nie wypracowała dla siebie najlepszej ścieżki prywatyzacji. Sytuacja ta rodzi niepokoje wśród załóg. Ważne życiowe interesy jednostek muszą być podporządkowane interesowi ogółu.

⁴² Badania przeprowadzono w 1998 r., m-c lipiec – sierpień.

Z kolei część administracyjna drogownictwa przeżywa obecnie reformę administracyjną. Jej struktur musi się podporządkować nowemu podziałowi na drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

W związku z wyżej opisaną sytuacją «przeciętny pracownik drogownictwa olsztyńskiego» (scharakteryzowany powyżej) czuje niepokój, czy nie straci pracy, czy nie obniży się jego standard życia.

Brak możliwości w realizacji najważniejszych dla człowieka spraw może z kolei wpłynąć na jego osobisty system wartości. (zależności te przedstawia tabela 18).

Tabela 18

**Najwyżej cenione wartości wśród pracowników drogownictwa
woj. olsztyńskiego**

Wartości	Ogółem N-60		N-20 1		N-20 2		N-20 3	
	wartość punkt.	średnia wyboru	wartość punkt.	średnia wyboru	wartość punkt.	średnia wyboru	wartość punkt.	średnia wyboru
dobrze kontakty towarzyskie	207	3,45	68	3,40	71	3,55	68	3,40
wykształcenie	199	3,32	67	3,35	65	3,25	67	3,35
wiedza	230	3,83	82	3,90	77	3,85	71	3,55
zdrowie	153	2,55	48	2,29	48	2,40	57	2,85
praca za granicą	210	3,50	64	3,37	72	3,60	74	3,70
dobry materialne	221	3,68	75	3,75	76	3,80	70	3,50
wypoczynek	210	3,50	71	3,74	68	3,40	71	3,50
praca zawodowa	213	3,55	73	3,48	69	3,45	71	3,55
komfort życia	170	2,83	53	2,94	58	2,90	59	2,95
poznawanie innych krajów	206	3,43	71	3,38	67	3,35	68	3,40
demokratyczne państwo	234	3,90	80	4,00	77	3,85	77	3,85
szczęśliwe życie rodzinne	2253	3,75	752	3,76	748	3,74	753	3,76
średnia wyboru	odchyl. standard.	0,19	odchyl. standard.	0,19	odchyl. standard.	0,19	odchyl. standard.	0,19
	przedział standard.	13,56– 3,941	przedział standard.	13,56– 3,951	przedział standard.	13,56– 3,921	przedział standard.	13,56– 3,951

Źródło: Badania własne.

Dla badanych pracowników drogownictwa województwa olsztyńskiego jak i dla całego naszego społeczeństwa najbardziej cenne są wartości standardowe takie jak: podjęcie pracy zawodowej, założenie i utrzymanie rodziny na odpowiednim poziomie – są to przecież wartości, których realizacja jest naturalnym procesem w życiu każdego dorosłego człowieka.

Poglądy na temat pracy pracowników drogownictwa

Z przeprowadzonych badań wynika, że dla pracowników drogownictwa najwyższe znaczenie uzyskały następujące stwierdzenia: (tabela 19).

Tabela 19

Poglądy na temat pracy pracowników drogownictwa woj. warmińsko-mazurskiego

wartości	2 Ogółem N-60		N – 20 1		N – 20 2		N – 20 3	
	Wartość punkt.	Średnia wyboru	Wartość punkt.	Średnia wyboru	Wartość punkt.	Średnia wyboru	Wartość punkt.	Średnia wyboru
pracując poznaję nowych znajomych i przyjaciół	199	3,32	68	3,40	71	3,55	60	3,00
praca jest sposobem na zdobycie pieniędzy	221	3,68	76	3,80	70	3,50	75	3,75
pracując czuję się potrzebny dla rodziny i kraju	211	3,52	78	3,90	60	3,30	67	3,35
praca jest ucieczką od zajęć domowych	106	1,77	36	1,80	37	1,85	33	1,65
poprzez pracę przyczyniamy się do gospodarczego rozwoju kraju	197	3,28	68	3,40	64	3,20	65	3,25
ważne jest to, aby posiadać interesujący zawód i móc się w niego zaangażować	204	3,40	70	3,50	66	3,30	68	3,40

najważniejsze jest to, że przez pracę zdobywam nowe doświadczenie i umiejętności	209	3,48	74	3,70	67	3,35	68	3,40
pracując mam możliwość doskonalenia zawodowego	198	3,30	70	3,50	67	3,35	61	3,05
średnia wyboru	1 545	2,58	540	2,70	508	2,54	497	2,49
	odchyl. standard.	0,31	odchyl. standard.	0,32	odchyl. standard.	0,30	odchyl. standard.	0,29
	przedział standard.	[2,27–2,89]	przedział standard.	[2,38–3,02]	przedział standard.	[2,24–2,84]	przedział standard.	[2,20–3,07]

Źródła: Badania własne.

- praca jest sposobem na zdobycie pieniędzy – wielkość 3,68,
- pracując czuje się potrzebny dla rodziny, kraju – wielkość 3,52,
- najważniejsze jest to, że poprzez pracę zdobywam nowe doświadczenie i umiejętności – wielkość 3,48.

Wyniki badań odzwierciedlają w sposób wydaje się rzeczywisty poglądy pracowników drogownictwa na temat pracy.

Dla ankietowanych praca ze względu na uwarunkowania rynku pracy stała się dobrem oczekiwanym i pożądanym. Ogół badanych postrzega pracę jako sposób na zdobycie pieniędzy.

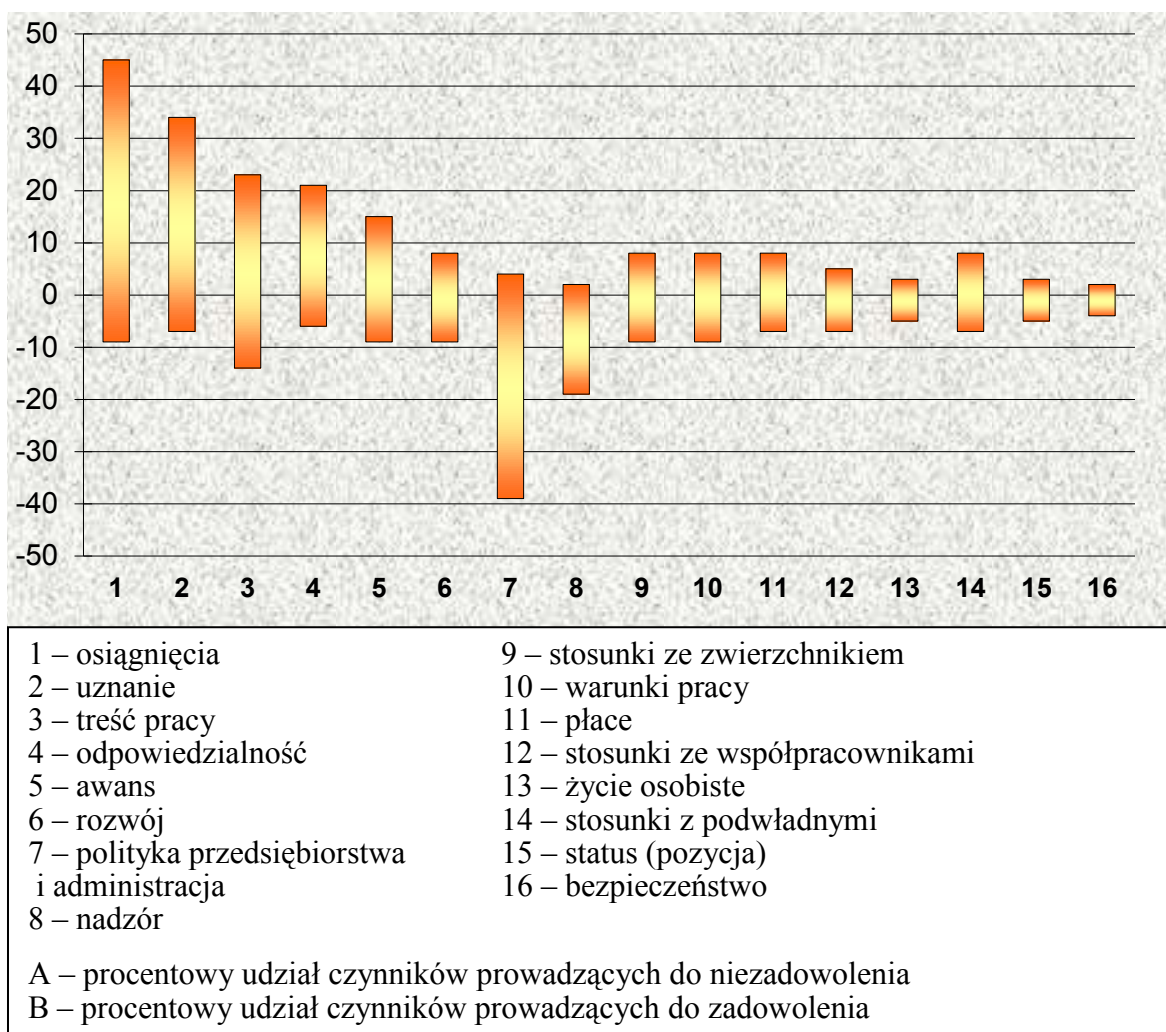
Takie postrzeganie pracy ma związek z materialnymi konsekwencjami nowego zjawiska polskiego kapitalizmu – bezrobocia. Przede wszystkim związane jest to z ograniczeniem środków na zaspokojenie potrzeb oraz zagrożeniem bytu rodziny. Ma to też związek z tym, że badani uważają, że pracując są potrzebni dla rodziny i kraju. Szczególnie optymizmem powinien napawać fakt, że ogół badanych wiąże pracę z doskonaleniem zawodowym. Pracownicy umieścili na trzecim miejscu (wielkość 3,48) pogląd, że najważniejsze jest to, że poprzez pracę zdobywam nowe doświadczenie i umiejętności.

Powyższe poglądy na temat pracy świadczą o tym, że przeobrażenia w świadomości naszego społeczeństwa w ostatnim okresie nie są chyba powierzchowne, ale są trwałym elementem naszego spojrzenia na system uznawanych wartości.

W literaturze zwłaszcza w socjologii pracy, częściej niż «postawy wobec pracy» używa się pojęcia «stosunek do pracy». Jest to określenie bardziej złożone, gdyż obejmuje wszelkie dziedziny pracy ludzkiej, ale również sposoby myślenia pracownika, jego życie duchowe, moralność i świadomość społeczną konkretnych grup pracowniczych. Stosunek do pracy kształtuje się w poszczególnych zbiorowościach pod wpływem, między innymi, procesów przemian społeczno-gospodarczych, transformacji ustrojowej i jest wynikiem działania określonych warunków przemysłowych. Definicję stosunku społecznego przedstawił m. in. T. Szczurkiewicz, który stwierdził, że «stosunkiem społecznym jest każde zachowanie się jednostki, czy zbiorowości wyznaczone lub współwyznaczone w genezie swojej i przebiegu przez wzory i stereotypy społeczne. [...] Inaczej mówiąc, stosunkiem społecznym jest każde zachowanie społeczne» (Szczurkiewicz 1970, s. 414).

Postawy wobec pracy mogą się wyrażać jako postawy wobec czynności zawodowych (zawodu) i jako postawy wobec kolegów z pracy, przełożonych, warunków pracy (środowiska społecznego i fizycznego zakładu pracy), postawy wobec prywatyzacji.

Charakterystykę czynników wpływających na postawy wobec pracy ilustruje wykres 3.4.



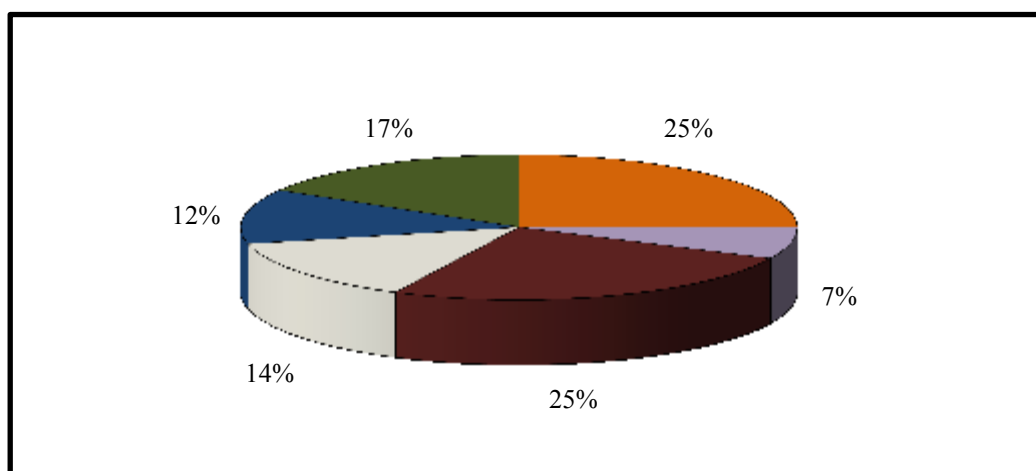
Wykres 4. Czynniki oddziałujące na postawy wobec pracy, wydzielone przez F. Herzberga na podstawie wyników badań

Źródło: (Herzberg, 1973, Kozdrój 1988, s. 70).

Motywy podjęcia decyzji o prywatyzacji przez pracowników drogownictwa

W wyniku przeprowadzonych w tym zakresie badań stwierdzono, że pracownicy drogownictwa pytani o motywy podjęcia decyzji o prywatyzacji mylili je z przyczynami i celami. Najważniejszą sprawą było uwłaszczenie pracowników (25,2%), czyli wyzwolenia ich aktywności, twórczości, upodmiotowienia załogi. Ważną sprawą była też poprawa sytuacji materialnej pracowników (25%) i zapewnienie ciągłości zatrudnienia (14%), a także poprawa stanu ekonomicznego przedsiębiorstw, czyli czynniki czysto «materialne» związane z przetrwaniem zakładu. Dość często badani pracownicy wskazali na bodźce o charakterze negatywnym –min.

obawę przed wykupem przez kapitał obcy (12,2%). Autor artykułu będąc w tamtym okresie dyrektorem przedsiębiorstwa państwowego (PRDiI Ostróda) spotykał się z naciskami ze strony administracji (organu założycielskiego), która groziła, że jeśli przedsiębiorstwa same się nie sprywatyzują, zostanie to dokonane «w sposób siłowy» – przez sprzedaż inwestorowi zewnętrznemu. Jako groźby używano też likwidacji, w przypadku pogorszenia się nawet okresowo wyników finansowych. Jak widać z powyższych informacji, obawy pracowników nie były bezpodstawne. Powyższe motywy przedstawia wykres 5.



■ wzrost wynagrodzeń	25%
■ ratowanie firmy przed upadłością	7,1%
■ uwłaszczenie pracowników	25,2%
■ zapewnienie ciągłości zatrudnienia	14%
■ obawa przed wykupem przez kapitał obcy	12,2%
■ inne przyczyny	16,5%

Wykres 5. Motywy podjęcia decyzji o prywatyzacji w opinii pracowników drogownictwa województwa olsztyńskiego

Źródło: Badania własne.

Główni beneficjanci prywatyzacji w opinii pracowników drogownictwa

W zależności od rodzaju prywatyzacji pracownicy uważają za beneficjentów:

- inwestorów zewnętrznych (48%) przy sprzedaży przedsiębiorstwa,
- pracowników udziałowców (42%) przy spółkach pracowniczych.

Także elity przedsiębiorstwa państwowego zostały zaliczone do beneficjentów przekształceń własnościowych (dyrekcja, rada pracownicza, związki zawodowe). W organach spółek, w zarządzie i radach nadzorczych zostało zatrudnionych około 78,4% byłych dyrektorów i spory odsetek działaczy rad pracowniczych i związkowców. Losy elit przedsiębiorstw państwowych, jeżeli chodzi o miejsce ich przedstawicieli w strukturze władzy i własności spółek pracowniczych, były przede wszystkim związane z ich miejscem w systemie władzy państwowego przedsiębiorstwa. Drugim ważnym czynnikiem była ich rola w procesie przekształcenia własnościowego. Trzecim ważnym czynnikiem była nowa struktura władzy i interesy osobiste. Na przekształceniach skorzystali więc główni aktorzy, którzy mieli «lepszą pozycję wyjściową na rynku».

Tabela 20

Główni beneficjenci prywatyzacji w opinii pracowników drogowictwa

Dla kogo była najkorzystniejsza prywatyzacja	Rodzaj prywatyzacji	
	Spółka Pracownicza	Sprzedaż inwestorowi zewnętrznemu
Prezes zarządu	19,8%	20%
Zarząd Spółki	20%	11%
Pracownicy – udziałowcy	42%	15,7%
Pracownicy – związkowcy	3,2%	2,2%
Pracownicy – Rada Pracownicza	5%	3,1%
Inwestorzy zewnętrzni	10%	48%

Źródło: Badania własne.

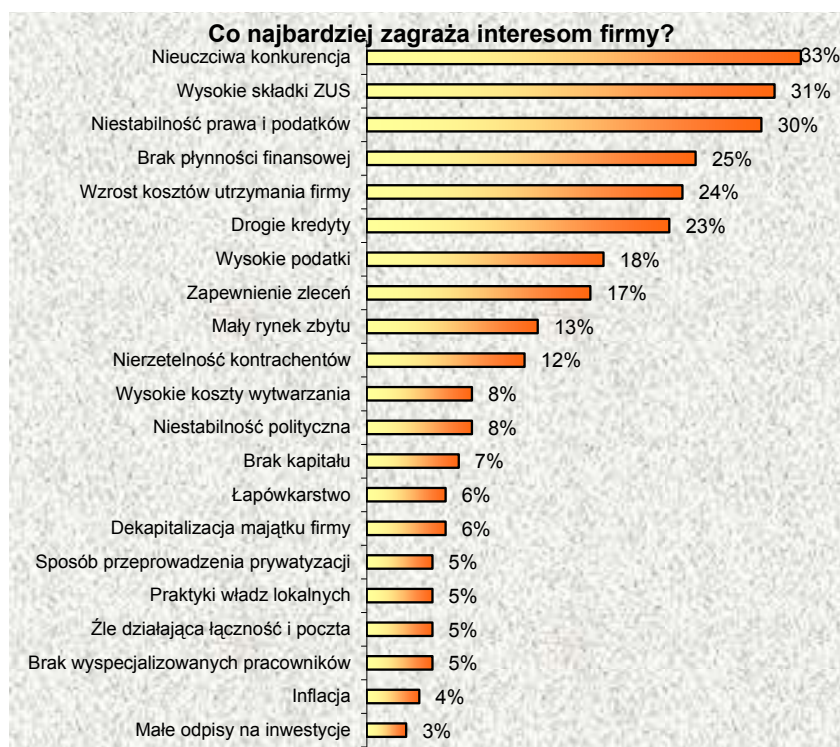
Opinie kierownictw przedsiębiorstw drogowych na temat zagrożeń, celów firmy, pomocy państwa.

Kierownictwo przedsiębiorstw drogowych w odpowiedzi na przyczyny zagrożeń interesów firmy na pierwszym miejscu umieściło nieuczciwą konkurencję (33%).

Czołowe pozycje w tej liście zajęły:

- wysokie składki ZUS (31%),
- niestabilność prawa i podatków (30%),
- brak płynności finansowej (25%).

Pozostałe zagrożenia przedstawia wykres 6.

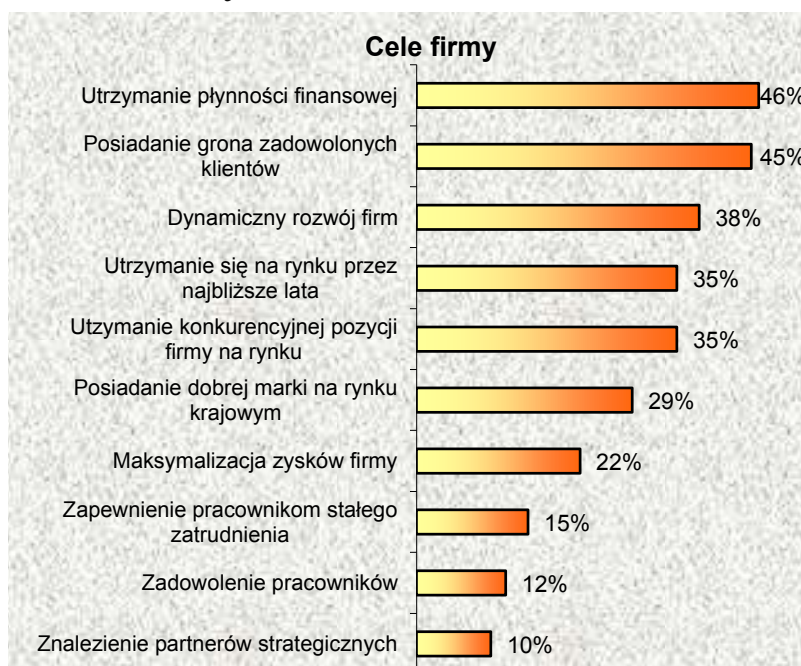


Wykres 6

Źródło: Badania własne

Badanych zapytano również o to, jakie widzą najważniejsze cele dla swojej firmy. Były one zróżnicowane w zależności od ogólnej kondycji finansowej firmy.

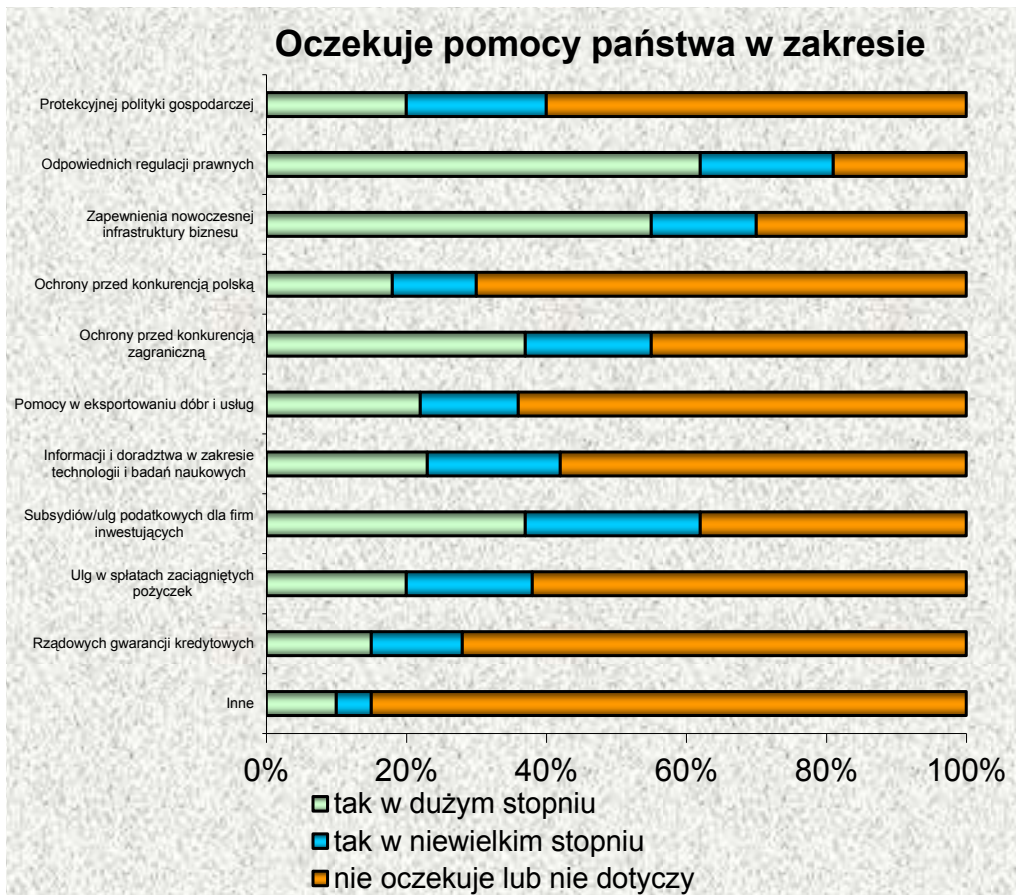
Cele te przedstawia wykres 7.



Wykres 7

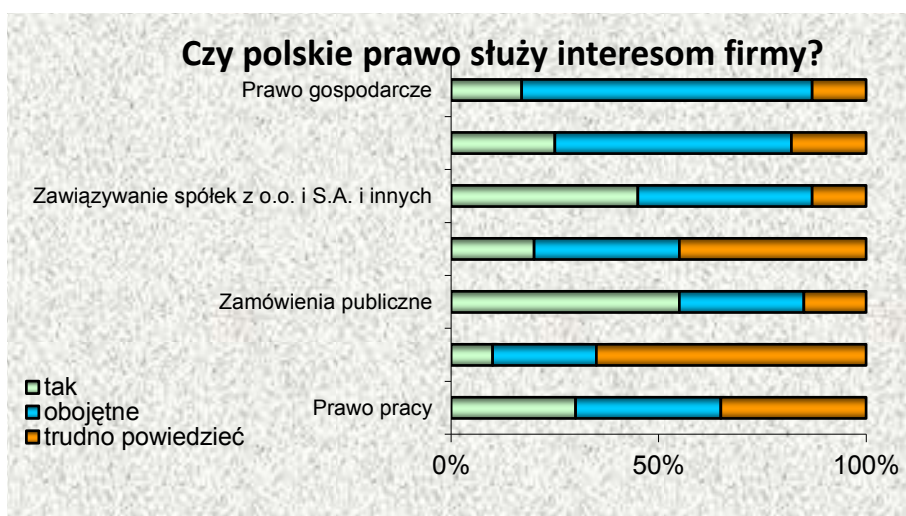
Źródło: Badania własne

Poniższe dwa wykresy 8, 9 przedstawiają oczekiwania na pomoc państwa w zakresie... i pytanie czy polskie prawo służy interesom firmy?



Wykres 8

Źródło: Badania własne



Wykres 9

Źródło: Badania własne.

Kończąc rozważania dotyczące analizy procesów prywatyzacyjnych drogownictwa na podstawie przeprowadzonych przez autora artykułu badań w tym środowisku pracy w roku 1998 należy przytoczyć kilka dość ogólnych stwierdzeń:

1. Przeprowadzona analiza świadczy o tym, że branża drogowa w momencie podejmowania decyzji o przekształceniach własnościowych nie odbiegała w swoich zachowaniach od analogicznych zachowań innych prywatyzowanych sektorów.

2. Na postawy i zachowania szeregowych pracowników drogownictwa i kadry zarządzającej miały wpływ te same czynniki, co przy wyborze ścieżek przekształceń własnościowych innych przedsiębiorstw państwowych odnośnie kształtowania się struktur własności, zarządzania i świadomości.

- najbardziej cenne są wartości standardowe takie jak: podjęcie pracy zawodowej, założenie i utrzymanie rodziny na odpowiednim poziomie,

- praca ze względu na uwarunkowania rynku pracy stała się dobrem oczekiwanym i pożądanym – sposobem na zdobycie pieniędzy,

- motywy podjęcia decyzji o prywatyzacji to uwłaszczenie pracowników, poprawa sytuacji materialnej, zapewnienie ciągłości zatrudnienia,

- główni beneficjenci prywatyzacji to inwestorzy zewnętrzni, pracownicy, udziałowcy, elity przedsiębiorstwa państwowego,

- zagrożenie celów firmy to: nieuczciwa konkurencja, wysokie składki ZUS, niestabilne prawo, brak płynności finansowej.

1. Popularny model przekształceń własnościowych w drogownictwie (na bazie przedsiębiorstw państwowych powstałych z Rejonów Dróg Publicznych) to spółki pracownicze, ze swoimi osiągnięciami, sukcesami i porażkami.

2. Do «prywatyzacji pracowniczej» nadawały się przedsiębiorstwa państwowe, odpowiadające następującym kryteriom:

- względnie dobra kondycja finansowa i rynkowa,
- brak zapotrzebowania na istotne inwestycje modernizacyjne oraz prace badawczo-rozwojowe,

- względnie niska wartość aktywów,

- determinacja kierownictwa i załogi przedsiębiorstwa do podjęcia ryzyka finansowego na własną rękę,

Jak pokazały przeprowadzone badania, tej determinacji w okresie przekształceń sektora drogowego wielokrotnie nie brakowało. Na bilans procesów prywatyzacyjnych w omawianym okresie składa się m. in.

- 65 sprywatyzowanych firm (około 78%) nadal prowadzi działalność gospodarczą, w tym 41 sprywatyzowanych przez leasing;

- 19 przedsiębiorstw ogłosiło upadłość lub uległo likwidacji;

- większość spółek leasingowych powstałych na bazie sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych dokonało przeniesienia prawa własności przedsiębiorstwa przed upływem terminu zawartego w umowie;

- w większości spółek leasingowych 50% lub przeważający udział w kapitale zakładowym Spółki posiadają byli i obecni pracownicy sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych;

- 19 przedsiębiorstw postawionych zostało w stan likwidacji lub upadłości, przy czym majątek tych przedsiębiorstw został sprzedany w całości lub części innym podmiotom, na bazie którego prowadzona jest działalność gospodarcza;

- firmy należycie wywiązują się z nałożonych w umowach prywatyzacyjnych zobowiązań inwestycyjnych. W około 68% firm zobowiązania realizowane były prawidłowo i nie płacono kar umownych. Niektóre jednak firmy nie podpisały pakietu inwestycyjnego (około 10%);

- niektóre ze sprywatyzowanych firm stały się inwestorami dla innych prywatyzowanych przedsiębiorstw. Np. Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni Olsztyn dla Szczycieńskiego Przedsiębiorstwa Drogowego i Olsztyńskiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych w Gutkowie;

- akcje niektórych spółek, które stały się właścicielami byłych przedsiębiorstw państwowych notowane są na Giełdzie Papierów Wartościowych, należą do nich Rolimpex S.A. oraz Indykpol S.A. w Olsztynie;

- na koniec zobowiązania socjalne: prawnie wszystkie firmy wywiązywały się należycie z nałożonych zobowiązań socjalnych (z

małymi wyjątkami), w tym zakresie z utrzymania zatrudnienia w okresie objętym gwarancją zatrudnienia. Niektóre jednak prywatyzowane firmy nie podpisały pakietu socjalnego.

Czy transformację gospodarczą na Warmii i Mazurach możemy uznać za udaną? Zdaniem Marka Książka na tak postawione pytanie odpowiedzi mogą być różne, w zależności od tego, komu zostanie zadane. Liberali powie, że prywatyzacja przeniosła nas z socjalizmu do kapitalizmu, w którym rządzą mechanizmy rynkowe, a nie wojewoda czy sekretarz w partyjnym Komitecie. Bez przeobrażeń w gospodarce zapewne część przedsiębiorstw państwowych mogłaby nadal funkcjonować, tak jak do niedawna kętrzyńska «Warmia», lecz ze względu na słabą wydajność i niesprawność organizacyjną skazane byłyby na przegraną z silniejszą konkurencją.

Na Warmii i Mazurach prywatyzacja praktycznie została zakończona. Według stanu z czerwca 2013 r. nie ma już tu przedsiębiorstw państwowych, a sporadycznie występują spółki z udziałem Skarbu Państwa. Cała gospodarka znajduje się w rękach prywatnych, nie licząc Poczty Polskiej (jednoosobowa spółka SP) czy PKP, choć kolej została podzielona na różne spółki, w tym należąca do samorządu wojewódzkiego sp. z o.o. «Przewozy Regionalne».

3.2. Prywatyzacja pracownicza (Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie – Case Study.

Prywatyzacja bezpośrednia przedsiębiorstw państwowych (wprowadzenie do analizy)

Prywatyzacja bezpośrednia polega na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa państwowego przez:

1. Sprzedaż przedsiębiorstwa,
2. Wniesienie przedsiębiorstwa do spółki,
3. Oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (Fiałkowski 1996, s. 10).

Zapisy ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych były kompromisem wobec różnych opcji prywatyzacyjnych – od partycypacyjnych, po skrajnie liberalne wynikające z odmienności rozumowania ekonomicznych i politycznych wyznaczników procesu oraz nacisków na zabezpieczenie interesów grupowych.

Gros przedsiębiorstw sprywatyzowanych w ten sposób było przekształconych zgodnie z tą ustawą. Nabywca majątku państwowego np. wpłacał 40% ceny gotówką, reszta była rozłożona na raty, których oprocentowanie wynosiło $\frac{3}{4}$ stopy kredytu refinansowego. Okres spłaty nie mógł przekroczyć 5 lat.

Natomiast zgodnie z przepisem art. 39 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, prywatyzacji bezpośredniej mogą podlegać przedsiębiorstwa państwowe spełniające następujące warunki:

1) zatrudnienie w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej nie przekracza 500 osób,

2) wartość sprzedaży towarów i usług w roku poprzedzającym rok wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej nie jest wyższa od równowartości w złotych polskich kwoty 6 mln ECU. Wartość tę oblicza się według kursu kupna ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski na dzień 31 grudnia roku wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej.

3) wysokość funduszy własnych w dniu 31 grudnia roku poprzedzającego rok wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej nie jest wyższa od równowartości w złotych polskich kwoty 2 mln ECU, obliczanej według kursu kupna ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski na ten dzień.

Ustawa upoważniła Radę Ministrów do zezwolenia na prywatyzację bezpośrednią przedsiębiorstwa państwowego, które nie spełnia powyższych warunków. Są to indywidualne, uzasadnione przypadki.

Ten rodzaj prywatyzacji stosuje się do małych i średnich przedsiębiorstw, o niewielkiej wartości. Często są to przedsiębiorstwa deficytowe, które w warunkach gospodarki rynkowej powinny być zlikwidowane. Wówczas sprzedaje się (przekazuje) je w całości, ich części lub elementy ich majątku, nawet za symboliczne kwoty.

W ten sposób można przejąć państwowy majątek i niekiedy uratować dużą liczbę miejsc pracy.

Prywatyzacja bezpośrednia była najpopularniejszą formą przekształceń własnościowych w Polsce. Wykorzystano ją w 36,6% przedsiębiorstw państwowych przekształcanych od 1990 roku do końca 1998 roku. Tą drogą sprywatyzowano 1699 zakładów z 4647. Stopień zakończenia procesów wynosił 93% (Piskorski 1999, s. 20). W latach 1990–1996 Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych umożliwiała zastosowanie dwóch mechanizmów prywatyzacji: kapitałowej – obecnie nazwanej pośrednią i likwidacyjnej – obecnie bezpośredniej. Mechanizm tej drugiej był realizowany na podstawie Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z dnia 25 września 1981 roku lub na podstawie Ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 13 lipca 1990 r. W świetle Ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych likwidacja przedsiębiorstwa państwowego mogła nastąpić w następujący sposób (Surdykowska 1996, s. 144):

1) Likwidacja przedsiębiorstwa poprzez zastosowanie normalnych procedur w przypadku sprzedaży całości lub części jego majątku.

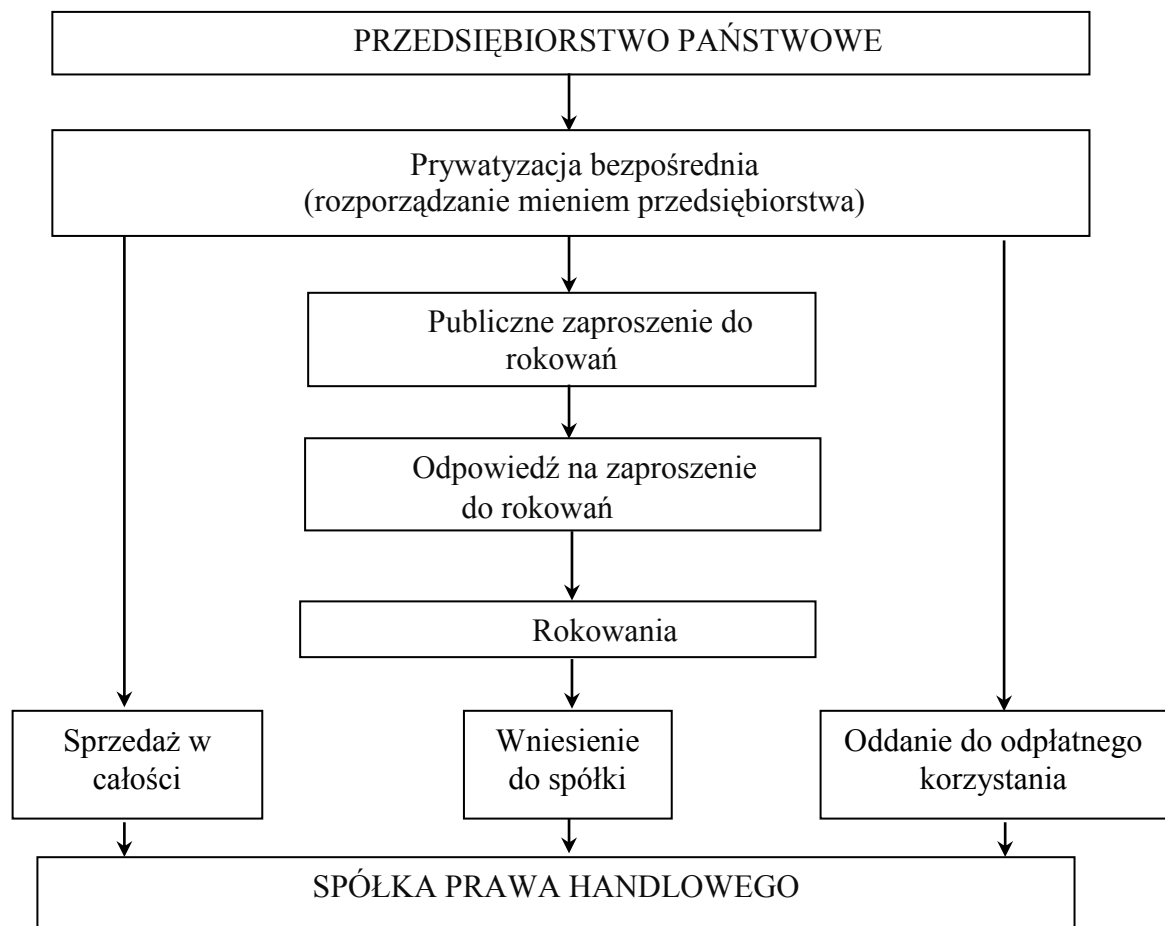
2) W przypadku tzw. szybkiej sprzedaży (art. 37 Ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz art. 18 a Ustawy przedsiębiorstwach państwowych) nie było konieczności zastosowania procedur likwidacyjnych. Nabywcy w tym przypadku mogli korzystać z udogodnień kredytowych i uproszczonej dokumentacji całego procesu, co zawężyło początkowo potencjalnych nabywców tylko do obywateli polskich. Aby uniknąć groźby bezrobocia w niektórych regionach zniesiono to ograniczenie w stosunku do inwestorów zagranicznych, którzy kupowali za gotówkę.

3) Likwidacja przedsiębiorstwa, gdy chodziło o wniesienie go jako aportu do spółki. Miało to miejsce w przypadku powstawania spółki z udziałem Skarbu Państwa, który to wносił udział w postaci całości lub części przedsiębiorstwa.

4) Likwidacja przedsiębiorstwa w momencie oddania go do odpłatnego użytkowania. Miało to na celu przejęcie własności

przedsiębiorstwa przez spółkę z udziałem pracowników po upływie okresu, na który zawarto umowę o odpłatnym korzystaniu ze zlikwidowanego przedsiębiorstwa.

Obecnie proces prywatyzacji bezpośredniej jest przeprowadzany na podstawie Ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, dział V (rysunek 7). Zasady określone przez ustawę stosuje się w postępowaniu rozpoczętym po wejściu w życie art. 39 tej ustawy, tj. po 22 października 1996 r.



Rysunek 7. Ogólny schemat prywatyzacji bezpośredniej

Źródło: (Leksykon Prywatyzacji, s. 148)

Tę ścieżkę prywatyzacji, jak już wcześniej zaznaczono, prowadzi się trzema sposobami: poprzez sprzedaż przedsiębiorstwa, wniesienie go do spółki lub oddanie jego majątku do odpłatnego korzystania spółce pracowniczej.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 przytoczonej ustawy obowiązuje zasada następstwa prawnego podmiotu stanowiącego przedmiot przekształ-

cenia w trybie prywatyzacji bezpośredniej. O ile ustawa nie stanowi inaczej kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo wstępuje we wszelkie prawa i obowiązki przedsiębiorstwa, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa i obowiązki wynikają. W szczególności, kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo odpowiada za zobowiązania podatkowe ujawnione w bilansie zamknięcia przedsiębiorstwa. W razie upadłości kupującego lub przejmującego przedsiębiorstwo, zobowiązania z tytułu spłaty należności wobec Skarbu Państwa zaspokajane są w kolejności przewidzianej do zaspokojenia zobowiązań podatkowych.

Punktem wyjścia w procedurze prywatyzacji bezpośredniej jest **analiza stanu przedsiębiorstwa**. Polega ona między innymi na ustaleniu stanu prawnego majątku przedsiębiorstwa państwowego i ocenie realizacji obowiązków wynikających z wymogów ochrony środowiska oraz ochrony dóbr kultury i na oszacowaniu wartości przedsiębiorstwa. Podstawą tej analizy jest rozporządzenie Rady Ministrów zgodnie, z którym analiza ustalająca sytuację prawną majątku przedsiębiorstwa powinna być dokonana na podstawie wpisów w księgach wieczystych, rejestrach sądowych, ewidencjach i rejestrach organów administracji rządowej, a także na podstawie dokumentacji prawnej, organizacyjnej i finansowo-księgowej przedsiębiorstwa państwowego. W tak sporządzanej analizie powinny się znaleźć informacje o sposobie utworzenia przedsiębiorstwa państwowego, podstawy prawne objęcia majątku Skarbu Państwa, a także innych osób prawnych i fizycznych. Analiza winna wskazywać które nieruchomości i ruchomości wchodzi w skład majątku, przez określenie prawa własności i ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na rzecz przedsiębiorstwa państwowego na majątku osób trzecich. Kompletna analiza zawiera jeszcze opis praw na dobrach niematerialnych, należności i zobowiązań, a także opis realizacji obowiązków, które wynikają z wymogów ochrony środowiska i dóbr kultury. Oszacowanie majątku prywatyzowanego przedsiębiorstwa zalecane jest dwoma spośród wymienionych metod (Grzeszczyk 1997, s. 15):

- 1) zdyskontowanych przyszłych strumieni pieniężnych,

- 2) według wartości odtworzeniowej,
- 3) według wartości aktywów netto,
- 4) według rynkowej wartości likwidacyjnej,
- 5) przy zastosowaniu mnożnika zysku.

Rezultatem analizy powinno być ustalenie ceny sprzedaży lub minimalnej ceny sprzedaży, wartości lub minimalnej wartości akcji obejmowanych w zamian za przedsiębiorstwo państwowe w przypadku wniesienia do spółki, wartości, lub minimalnej wartości przedsiębiorstwa państwowego w razie oddania do odpłatnego korzystania spółce z udziałem pracowników.

Do przeprowadzenia powyższej analizy jest wyłaniany drogą przetargu publicznego podmiot. Odstąpienie od takiej analizy jest uzasadnione, gdy:

- zbliżoną charakterem i zakresem wykonano przed wejściem w życie Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Wykonana wcześniej analiza musi spełniać warunki określone rozporządzeniem Rady Ministrów,
- jej koszt przewyższa możliwą do uzyskania cenę za prywatyzowane przedsiębiorstwo.

Po etapie oszacowania wartości przedsiębiorstwa organ założycielski za zgodą Ministra Skarbu Państwa (art. 41 ust. 2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji) wydaje zarządzenie o prywatyzacji bezpośredniej. Zawiera ono w formie załącznika analizę stanu przedsiębiorstwa i podlega ujawnieniu w rejestrze przedsiębiorstw państwowych (art. 41. ust. 6 przytoczonej ustawy). Sposób prywatyzacji bezpośredniej tj. przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub wniesienie do spółki, lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania określa organ założycielski w zarządzeniu o prywatyzacji. W akcie tym organ założycielski określa osobę, którą upoważnił do dokonania prywatyzacji bezpośredniej. Funkcja ta nosi nazwę **pełnomocnika do spraw prywatyzacji** i z dniem powołania jej do życia ustaje działalność dotychczasowych organów przedsiębiorstwa państwowego, których to funkcje przejmuje pełnomocnik. Pełnomocnik ma określony przez organ założycielski zakres działania tzn. może być upoważniony do dokonania wszystkich, bądź tylko

niektórych czynności niezbędnych do przeprowadzenia procesu prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego.

Następnym krokiem jest sporządzenie przez pełnomocnika bilansu zamknięcia i wystąpienie z wnioskiem do sądu o wykreślenie przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorstw państwowych (art. 43 ust. 2). Do obowiązków organu założycielskiego należy zawiadomienie Ministra Skarbu o dokonanym wykreśleniu.

Nowy podmiot przejmujący uprawnienia i zobowiązania zlikwidowanego przedsiębiorstwa, staje się stroną w dotychczasowych stosunkach pracy.

Zbycie przedsiębiorstwa wywołuje skutki wobec osób trzecich z chwilą ich zawiadomienia, najpóźniej jednak z chwilą wykreślenia przedsiębiorstwa państwowego z rejestru. Kupującemu lub przejmującemu przedsiębiorstwo państwowe jak i stronie umowy wzajemnie zawartej z przedsiębiorstwem państwowym przysługuje prawo wypowiedzenia tej umowy, przy czym wygasa ono z upływem trzech miesięcy od dnia zawarcia umowy rozporządzającej przedsiębiorstwem (art. 46 ust. 2). Zgodnie z art. 47 ust. 1 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, przyjęcie w wyniku prywatyzacji bezpośredniej zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego, powstałych podczas działalności tego przedsiębiorstwa nie wymaga zgody wierzycieli. Kupujący lub przejmujący przedsiębiorstwo jest zobowiązany za wcześniej wynikłe zobowiązania przedsiębiorstwa państwowego. Odpowiedzialność ta ogranicza się do wartości przedsiębiorstwa według stanu z chwili jego nabycia, a według cen z chwili zaspokojenia wierzycieli.

W wyniku przeprowadzenia procesu prywatyzacji bezpośredniej powstaje spółka prawa handlowego, działająca w oparciu o przepisy Kodeksu Handlowego.

Konstrukcja ustawy prywatyzacyjnej z 1990 roku kładła nacisk głównie na prywatyzację wówczas zwaną kapitałową, czyli sprzedaż akcji i udziałów spółek Skarbu Państwa, jako główną metodę przekształceń. Rozpoczęta w grudniu 1990 roku prywatyzacja wykazała, iż szybszym i mniej konfliktogennym sposobem prywatyzacji była prywatyzacja likwidacyjna (obecnie bezpośrednia), a w

szczegółności wykupy załogowo-menedżerskie (tzw. leasingi) (Dąbrowski 1996, s. 40).

W ówczesnych warunkach braku stabilizacji gospodarczej prywatyzacja bezpośrednia charakteryzowała się wysokim udziałem pracowników w dokonywanych przeobrażeniach, co pozwalało zmniejszyć opór społeczeństwa przed radykalnymi zmianami.

Prywatyzacja bezpośrednia była i jest ukierunkowana na małe i średnie przedsiębiorstwa, co sprzyja angażowaniu przede wszystkim inwestorów krajowych. Ze względu na wielość procedur, a także negocjacyjny charakter transakcji ta ścieżka prywatyzacji stwarza możliwość udziału w niej ludzi z poza świata wielkiego kapitału.

Prywatyzacja bezpośrednia, a osobliwie spółki pracownicze, są swoistym fenomenem polskiej sceny politycznej, którego analiza rzuca światło na ekonomiczne i społeczne mechanizmy procesu denacjonalizacji całej polskiej gospodarki.

Chodzi tu zwłaszcza o tworzące się w określonych warunkach «struktury interesów wspólnych właścicieli i pracowników normy i wzory zachowań, tworzące podstawy nowej w polskich warunkach, racjonalnej kultury przedsiębiorstwa». Ale nie tylko. Na szczególną uwagę zasługuje proces dostosowania ludzi, osvajania nowej, początkowo zupełnie obcej i groźnej rzeczywistości. Jest to proces złożony (Jarosz 1998, s. 5–6).

Sposób przeprowadzenia prywatyzacji bezpośredniej jest określony w zarządzeniu o prywatyzacji bezpośredniej wydanym przez organ założycielski, który działa poprzez osobę pełnomocnika. **Prywatyzacja bezpośrednia może być realizowana poprzez sprzedaż bezpośrednią przedsiębiorstwa państwowego.** Jest ona uregulowana przepisami Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, (dział V).

Zgodnie z art. 48 ust. 1 omawianej ustawy, sprzedaż przedsiębiorstwa może nastąpić poprzez przetarg publiczny bądź rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia. Rada Ministrów określiła na mocy rozporządzenia szczegółowy tryb sprzedaży przedsiębiorstw. Zgodnie z nim przetarg publiczny lub rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia są przeprowadzane

przez komisję (powołaną przez organ założycielski) w składzie: pełnomocnik do spraw prywatyzacji, osoby powołane spośród pracowników i organu założycielskiego. W pracach komisji mogą uczestniczyć jako obserwatorzy przedstawiciele Ministerstwa Skarbu Państwa.

Po powołaniu komisji należy ogłosić przetarg. W ogłoszeniu takim powinny się zawierać:

- data, miejsce, oznaczenie przedmiotu i warunków przeprowadzenia przetargu,
- określenie organu założycielskiego, zarządzenie o prywatyzacji, cena wywoławcza, wysokość i sposób wpłaty wadium, termin i miejsce składania ofert oraz sposób uzyskania dodatkowych informacji o przetargu.

Zaproszenia do składania ofert bądź rokowań są ogłaszane w dziennikach o zasięgu lokalnym, ogólnopolskim, a nawet w czasopiśmie zagranicznych, radio i telewizji.

Gdy przedsiębiorstwo jest sprzedawane w trybie publicznego przetargu to obowiązuje pisemna forma – konkurs ofert. Po ocenie ofert przez komisję przetargową, podjęciu uchwały o wyborze najlepszej z nich oraz zawiadomieniu uczestników przetargu o podjętej decyzji, pełnomocnik do spraw prywatyzacji zawiera umowę sprzedaży przedsiębiorstwa z wybranym oferentem. Ponowne przeprowadzenie przetargu ma miejsce, gdy przetarg jest unieważniony lub gdy nie dał on rezultatu.

W przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa w trybie rokowań, komisja ma prawo do swobodnego wyboru oferenta oraz do odstąpienia od rokowań bez podania przyczyny. Przedmiotem rokowań powinna być cena, sposób jej zapłaty oraz dodatkowe zobowiązania nabywcy.

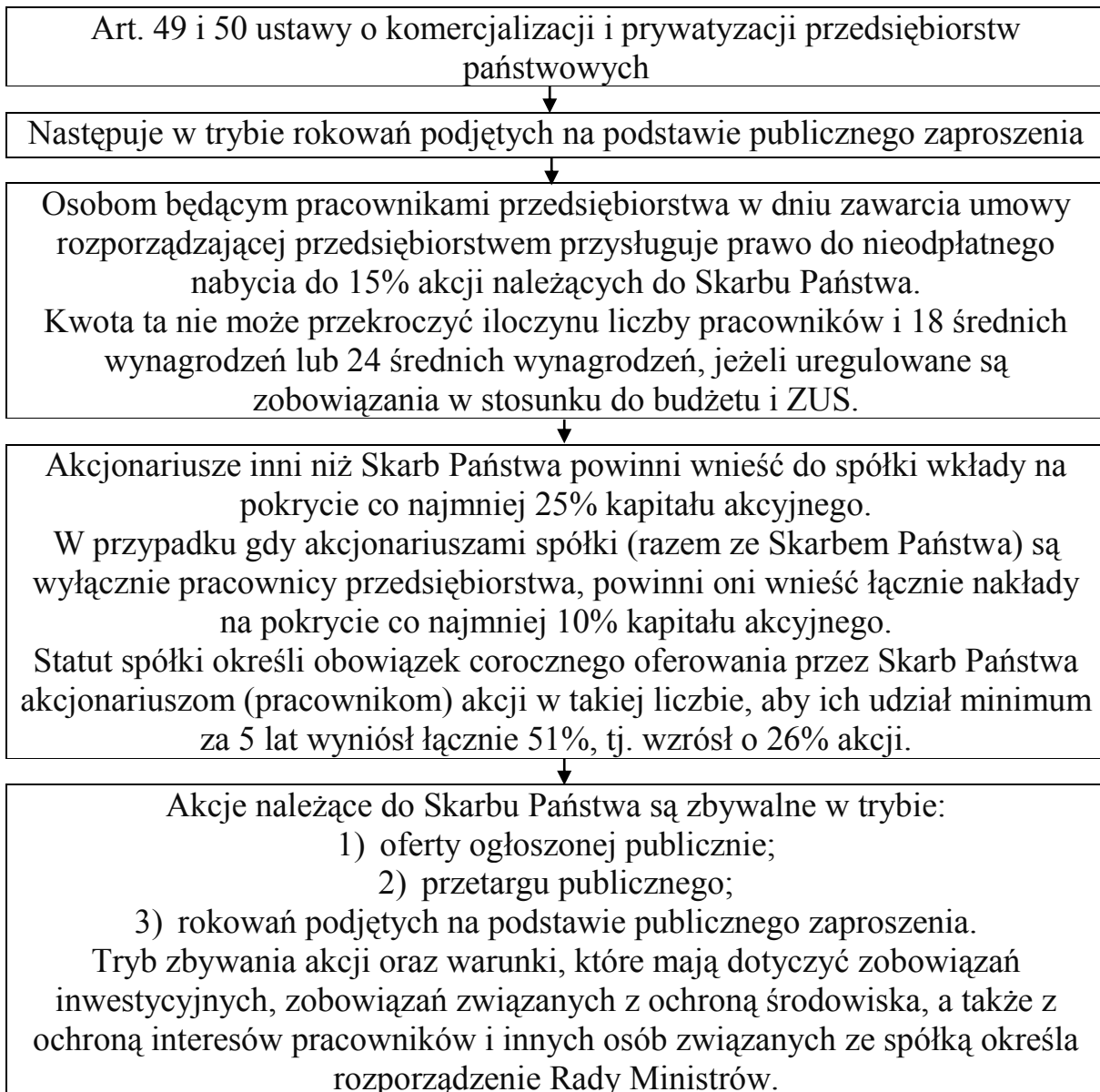
W trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia, w umowie należy uwzględnić zobowiązania kupującego w zakresie przewidywanych inwestycji, ochrony środowiska i dóbr kultury oraz ochrony miejsc pracy (art. 48 ust. 2 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji). Art. 48 ust. 3 ustawy stanowi, że kwotę równą 15% ceny przedsiębiorstwa, ale nie więcej niż kwotę będącą

iloczynem liczby pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie w dniu sprzedaży oraz kwoty osiemnastu średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku, obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym następuje sprzedaż, kupujący przekazuje na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Ma to miejsce nie później niż do dnia pierwszej płatności należności za przedsiębiorstwo. O tę kwotę jest pomniejszona cena przedsiębiorstwa. Zapłata należności za przedsiębiorstwo może być dokonana w ratach (przez okres nie dłuższy niż pięć lat) po uiszczeniu pierwszej raty (art. 48 ust. 5), która powinna wynosić nie mniej niż 20% ceny. Pozostała kwota należności za przedsiębiorstwo jest oprocentowana w wysokości nie niższej niż wskaźnik wzrostu cen dóbr inwestycyjnych, ogłaszany co kwartał przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski» (art. 48 ust. 6).

Prywatyzacja bezpośrednia przez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki następuje w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia (art. 49 ust. 1 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji). W rzeczywistości jest to założenie przez Skarb Państwa spółki prawa handlowego z udziałem indywidualnych pracowników związanej przez nich spółki oraz ewentualnie osób trzecich (rysunek 8).

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji akcjonariusze inni niż Skarb Państwa muszą wnieść wkłady w wysokości nie mniejszej niż 25% pokrycia kapitału akcyjnego. Skarb Państwa wnosi aport w postaci przekształconego przedsiębiorstwa – obejmując najwyżej 75% akcji nowej spółki. Wysokość kapitału akcyjnego jest uwarunkowana wartością przedsiębiorstwa, przy czym udziałowcy mogą wnieść aporty lub wkłady pieniężne. Zgodnie z przepisem art. 49 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji zbycie akcji, które należą do Skarbu Państwa następuje w trybie:

- oferty ogłoszonej publicznie
- przetargu publicznego
- rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia.



Rysunek 8. Wniesienia przedsiębiorstwa do spółki

Źródło: (Leksykon Prywatyzacji, s. 150).

Zbywanie dotyczy 63,75% akcji pozostałych we władaniu Skarbu Państwa po nieodpłatnym udostępnieniu części akcji osobom uprawnionym.

Art. 49 ust. 4 ustawy gwarantuje osobom, które są pracownikami przedsiębiorstwa państwowego w dniu zawarcia umowy rozporządzającej przedsiębiorstwem, prawo do nieodpłatnego nabycia do 15% akcji należących do Skarbu Państwa w spółce powstałej w trybie rokowań w sprawie wniesienia przedsiębiorstwa do spółki. Inni akcjonariusze obejmują minimum 25% akcji, co pozostawia Skarbowi Państwa udział w 75% akcji spółki. 15% akcji nieodpłatnie nabytych

przez pracowników z 75% akcji Skarbu Państwa wynosi nie więcej niż 11,25% wszystkich akcji spółki. W przypadku, gdy inni akcjonariusze niż Skarb Państwa obejmą więcej niż ustawowe minimum 25% akcji, liczba akcji do nieodpłatnego zbycia ulegnie odpowiedniemu zmniejszeniu. W rezultacie wartość przedsiębiorstwa spółki będzie wyższa, gdyż osoby trzecie wniosą większe udziały. Konsekwentnie mniejszy procentowy udział akcji spółki będzie reprezentował rzeczywisty wyższy kapitał spółki.

Gdy akcjonariuszami spółki powstałej w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia jest wyłącznie Skarb Państwa, pracownicy przedsiębiorstwa państwowego wniesionego do spółki oraz uprawnieni rolnicy lub rybacy, wkłady wniesione przez nich muszą się równać co najmniej 10% pokrycia kapitału akcyjnego spółki.

Zgodnie z przepisem art. 50 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, funkcjonowanie takiej spółki reguluje statut. Struktura kapitału akcyjnego spółki powstałej przez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki z wyłącznym udziałem pracowników przedstawia się następująco:

- pracownicy wnoszą łączne wkłady na pokrycie minimum 10% kapitału akcyjnego (pierwsze odpłatne nabycie akcji),
- pracownicy nabywają nieodpłatnie 15% z akcji Skarbu Państwa tj. z 90% akcji, co stanowi 13,5% akcji spółki dla pracowników – łącznie pracownicy dysponują minimum 23,5% ogółu akcji spółki.

Ustawa wymaga, by po pięciu latach pracownicy mieli w swoim posiadaniu minimum 51% akcji spółki. Obliguje ich to do nabycia 27,5% akcji przez ten czas, czyli 5,5% akcji rocznie. W przypadku nie nabycia oferowanych akcji przez osoby uprawnione, są one zbywane na zasadach ogólnych zbywania akcji Skarbu Państwa, co reguluje art. 33 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

Statut spółki powstałej na podstawie wniesienia przedsiębiorstwa do spółki z wyłącznym udziałem pracowników określiła Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 50 ust. 3 omawianej ustawy).

Najczęściej stosowaną metodą prywatyzacji bezpośredniej jest prywatyzacja przez oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Tryb tej procedury jest uregulowany przepisami art. 51–54 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

Aby przedsiębiorstwo mogło zostać oddane do odpłatnego korzystania na rzecz spółki muszą być łącznie spełnione następujące warunki:

1. Do spółki przystąpiła odpowiednio ponad połowa ogólnej liczby pracowników przedsiębiorstwa państwowego albo pracowników i rolników lub rybaków.

2. Akcjonariuszami spółki są wyłącznie osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania w kraju, chyba, że Minister Skarbu Państwa zezwoli na uczestnictwo w spółce osobom fizycznym mającym miejsce zamieszkania za granicą lub osobom prawnym.

3. Opłacony kapitał akcyjny spółki nie jest niższy niż 20% wysokości funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa w dniu, na który sporządzony został bilans za rok obrotowy poprzedzający wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej.

4. Co najmniej 20% akcji zostało objętych przez osoby nie zatrudnione w prywatyzowanym przedsiębiorstwie państwowym.

Wyjątki od przedstawionych warunków dotyczą:

a) przypadków, w których wysokość kapitału akcyjnego może zostać obniżona do 15% wysokości funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa (art. 54 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji uregulowany rozporządzeniem Rady Ministrów),

b) możliwości oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania ma rzecz spółki, w której akcje zostały objęte przez osoby nie zatrudnione w prywatyzowanym przedsiębiorstwie państwowym, w ilości innej niż 20% akcji (art. 51 ust. 2 ustawy, gdzie wymagana jest zgoda Ministra Skarbu Państwa).

Zobowiązującym terminem w omawianej procedurze jest czas sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o prywatyzację bezpośrednią. W tym czasie należy złożyć wniosek o wpisanie do rejestru handlowego spółki, która spełnia warunki określone w art. 51 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Jeśli to nie nastąpi,

Skarb Państwa ma prawo do oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania osobie fizycznej lub prawnej w drodze przetargu publicznego.

Oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania jest umocowane umową, gdzie stronami jest Skarb Państwa i przejmujący na okres nie dłuższy niż dziesięć lat. W umowie strony mogą postanowić, że (art. 52 ust. 2 omawianej ustawy);

1. Po upływie okresu, na który została zawarta umowa i po spełnieniu warunków określonych w umowie, na przejmującego zostanie przeniesione prawo własności przedsiębiorstwa (strony mogą postanowić, że własność przedsiębiorstwa może być przeniesiona przed upływem okresu, na który została zawarta umowa, a pozostała część należności zostanie uiszczona w ratach. Konieczne jest wtedy wcześniejsze zapłacenie przez przejmującego nie mniej niż jedna trzecia należności wynikającej z umowy oraz zatwierdzenie bilansu i rachunku wyników za drugi rok obrotowy od dnia zawarcia umowy o odpłatne korzystanie. Ustalony początkowo okres może ulec skróceniu o połowę, gdy przejmujący spłaci co najmniej połowę należności ustalonej w umowie – pozostała część należności jest oprocentowana poniżej wskaźnika wzrostu cen dóbr inwestycyjnych, ogłaszanego kwartalnie przez Prezesa GUS – u.)

2. Po upływie okresu, na który została zawarta umowa, przejmujący ma prawo nabycia przedsiębiorstwa, natomiast ustalenie ceny następuje po zakończeniu okresu, na który została zawarta umowa o odpłatne korzystanie,

3. Po upływie dwóch lat od dnia zawarcia umowy akcje spółki o podwyższonym kapitale mogą objąć osoby prawne.

Natychmiast po zawarciu umowy o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, organ założycielski, który w imieniu Skarbu Państwa zawarł umowę, przekazuje Ministrowi Skarbu Państwa niezbędne dokumenty i informacje do wykonywania przez niego praw i obowiązków skarbu Państwa wynikających z tej umowy (Piasecki, Światecki 1997, s. 163).

Art. 53 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji określa sytuację, w której możliwe jest rozwiązanie umowy o oddanie

przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania przez Skarb Państwa, zanim minie okres, na który została zawarta. Ma to miejsce, gdy przejmujący nie wykonuje lub wykonuje nienależycie zobowiązania wynikające z zawartej umowy. W takim przypadku Skarb Państwa sprzedaje lub wnosi do spółki w trybie przetargu publicznego lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia przedsiębiorstwo, które było przedmiotem umowy o oddanie do odpłatnego korzystania.

Podstawowe informacje o funkcjonowaniu przedsiębiorstwa Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie Geneza utworzenia Przedsiębiorstwa

Za datę powstania firmy można uznać styczeń 1952 roku. Wówczas to rozpoczął funkcjonowanie Rejon Eksploatacji Dróg Publicznych, zajmujący się utrzymaniem, remontami oraz budową dróg i mostów. Przedsiębiorstwo działało w tym okresie w trudnych warunkach, pozyskując kolejne urządzenia, maszyny oraz środki transportu dla prowadzenia statutowej działalności. Pod koniec lat 60 – tych władze lokalne podjęły decyzje inwestycyjne dotyczące budowy nowych baz zaplecza technicznego, oraz baz produkcyjnych dla Rejonów Eksploatacji Dróg Publicznych, które w kolejnych latach wyposażano w maszyny, urządzenia oraz środki transportu dla budowy dróg. Z dniem 1 stycznia 1978 roku w związku z reorganizacją całego drogownictwa, na bazie istniejącego Rejonu Eksploatacji Dróg Publicznych utworzony został Rejon Budowy Dróg Publicznych w Olsztynie.

Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24.06.1975 roku został dokonany nowy podział administracyjny kraju (Dz. U. nr 22, poz. 119). Zarządzeniem Ministra komunikacji Nr 117 z dnia 30 czerwca 1975 r. utworzono Dyрекcję Dróg Publicznych, której podporządkowano:

1. Rejon Dróg Publicznych⁴³
2. Rejony Eksploatacji Kruszywa

⁴³ W Ostródzie najpierw powołano do życia Rejon Eksploatacji Kruszywa, który następnie przekształcił się w działający do końca 1999 roku Rejon Dróg Publicznych.

3. Rejony Budowy Dróg i Mostów
4. Zakłady Transportu i Maszyn Drogowych
5. Jednostki produkcyjne i usługowe działające jako gospodarstwa pomocnicze.

Zarządzeniem nr 343 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30.12.1991r. utworzono z dniem 1 stycznia 1992 roku przedsiębiorstwo państwowe o nazwie: Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie.

Decyzją Naczelnego Dyrektora Okręgu Dróg Publicznych w Olsztynie Nr 33/91 z dnia 31 grudnia 1991 r. zostało zniesione Gospodarstwo Pomocnicze o nazwie: Rejon Dróg Publicznych w Ostródzie. Jednocześnie tą samą decyzją zostało powołane Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie, które przejęło składniki majątkowe zlikwidowanego Gospodarstwa Pomocniczego na podstawie bilansu zamknięcia sporządzonego na dzień 31.12.1991 r. Organem założycielskim dla przedsiębiorstwa był Minister Transportu i Gospodarki Morskiej. Z dniem 1 października 1996 r. kompetencje organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa przejął Wojewoda Olsztyński – następnie po zmianach administracyjnych – Wojewoda Warmińsko-Mazurski.⁴⁴

Wybrane dane finansowe

Przedsiębiorstwo posiadało środki trwałe zlokalizowane w dwóch bazach: w siedzibie przedsiębiorstwa w Ostródzie, ul. Gizewiusza 34 a oraz w Morażu przy ulicy Przemysłowej 18. Rachunek wyników za lata 1997–1999 przedstawiono w tabeli 21 (w tys. zł.).

Tabela 21

Rachunek wyników za lata 1997–1999 PRDiI Ostróda (tys. zł.)

Lp.	Wyszczególnienie	1997	1998	1999	Dynamika w %	
					1998/97	1999/98
A	Działalność podstawowa	X	X	X	X	X
I	Przychody z działalności podstawowej	2518,2	4169,2	5033,3	165,6	120,7
1	Przychody ze sprzedaży produktów	2395,4	4148,8	4994,5	173,2	120,4
2	Przychody ze sprzedaży towarów	122,8	20,4	38,8	16,6	190,2

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów nr 548 z 30 września 1996 r. (Dz. U. nr 115).

II	Koszty działalności podstawowej	2736,2	3884,1	4951,5	142,0	127,5
1	Wartość sprzedanych towarów i materiałów	115,5	16,5	37,1	14,3	224,8
2	Koszt wytworzenia sprzedanych produktów	2161,7	3278,3	4211,2	151,7	128,5
3	Koszty ogólnego zarządu	459,0	589,3	703,2	128,4	119,3
III	<i>Wynik na działalności podstawowej</i>	-218,0	285,1	81,8	230,8	28,7
B	Pozostała działalność operacyjna	X	X	X	X	X
I	<i>Przychody z działalności pozostałej</i>	198,8	198,2	83,3	99,7	42,0
1	Przychody ze sprzedaży majątku	113,0	192,5	26,0	170,4	13,5
2	Dotacje	0,0	2,4	3,6	–	150,0
3	Przychody pozostałe	85,8	3,3	53,7	3,8	1627,3
II	<i>Koszty z działalności pozostałej</i>	72,5	269,8	46,7	372,1	17,3
1	Wartość sprzedanych składników majątku	0,1	216,1	15,8	216100	7,3
2	Koszty pozostałe	72,4	53,7	30,9	74,2	57,5
III	<i>Wynik na pozostałej działalności operacyjnej</i>	126,3	-71,6	63,6	-156,7	151,1
C	Działalność finansowa	X	X	X	X	X
I	Przychody finansowe	25,4	7,8	10,0	30,7	128,2
II	Koszty finansowe	47,0	38,3	28,9	81,5	75,5
III	<i>Wynik na pozostałej działalności operacyjnej</i>	-21,6	-30,5	-18,9	141,2	62,0
D	Zdarzenia nadzwyczajne	X	X	X	X	X
I	Zyski nadzwyczajne	5,2	–	–	–	–
II	Straty nadzwyczajne	0,0	–	–	–	–
III	<i>Saldo zysków i strat nadzwyczajnych</i>	5,2	–	–	–	–
E	Zysk/strata brutto (I3+II3+III3+IV3)	-108,1	183,0	99,5	269,3	54,4
F	Obow. Obciążenia zysku/straty brutto	0,0	96,3	54,5	–	56,6
I	Podatek dochodowy	0,0	96,3	54,5	–	56,6
II	Inne obciążenia	0,0	15,3	8,0	–	52,3
G	Zysk/strata netto	-108,1	86,7	45,0	180,2	51,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentacji finansowej PRDiI Ostróda.

Analiza wyniku finansowego w latach 1997–1999

Przeprowadzona analiza wyniku finansowego w latach 1997–1999 wykazała, że najslabsze wyniki finansowe przedsiębiorstwo uzyskało w 1997 roku. Przedsiębiorstwo osiągnęło w tym roku stratę netto w kwocie 108,1 tys. zł. spowodowane to było uzyskaniem w 1997 roku straty na działalności podstawowej wynoszącej 218,0 tys.

zł. oraz straty na działalności finansowej kształtującej się na poziomie 21,6 tys. zł.

W latach 1998–1999 wynik na działalności podstawowej był dodatni i wynosił odpowiednio 285,1 tys. zł. i 81,8 tys. zł. Natomiast w następnych latach wynik ten kształtował się następująco:

- 2000 r. – wynik ujemny: 696,0 tys. zł.
- 2001 r. – wynik dodatni: 473,3 tys. zł.

Tabela 22

Kształtowanie się w latach 1997–1999 podstawowych wskaźników ekonomicznych

Nazwa wskaźnika	Skrót	Objaśnienie	Wartość		
			1997	1998	1999
Wskaźniki płynności					
Wskaźnik bieżący	P/B	(majątek obrotowy + rozliczenia międzyokresowe czynne) / zobowiązania krótkoterminowe	1,21	1,24	1,14
Wskaźnik szybki	P/Sz	(majątek obrotowy-zapasy) / zobowiązania krótkoterminowe	0,89	0,84	0,84
Wskaźnik chwilowej płynności	P/CH	(środki pieniężne + papiery wartościowe przeznaczone do obrotu) / zobowiązania krótkoterminowe	0,03	0,39	0,62
Majątek obrotowy	Mon	(majątek obrotowy + rozliczenia międzyokresowe czynne) – (zobowiązania krótkoterminowe + fundusze specjalne + rozliczenia międzyokresowe bierne) w tys. zł.	46,90	124,90	49,40
Wskaźniki zyskowności					
Wskaźnik nadwyżki na działalności podstawowej	Z/dp	nadwyżka na działalności podstawowej / przychody netto ze sprzedaży	–9,07	6,87	1,61
Wskaźnik nadwyżki operacyjnej	Z/op	nadwyżka operacyjna / przychody operacyjne	–3,57	4,89	2,31
Wskaźnik zyskowności brutto	Z/Zb	zysk brutto / przychody ogółem	–3,94	4,18	1,91
Wskaźnik zyskowności netto	Z/Zn	zysk netto / przychody ogółem	–3,94	1,98	0,86
Wskaźnik zyskowności majątku	Z/M	zysk netto / majątek ogółem	–6,82	5,26	2,84
Wskaźnik zyskowności majątku trwałego	Z/MT	zysk netto / majątek trwały	–9,09	9,68	4,73
Wskaźnik zyskowności majątku obrotowego	Z/MO	zysk netto / (majątek obrotowy + rozliczenia międzyokresowe czynne)	–27,56	11,58	7,16

Wskaźnik zyskowości kapitału własnego	Z/E	zysk netto / kapitały własne	-11,58	8,50	4,50
Wskaźnik zysku na jednego zatrudnionego	Z/ztr	zysk netto / przeciętne zatrudnienie w etatach	-2,57	2,22	1,15
Wskaźniki sprawności operacyjnej					
Wskaźnik rotacji zapasów (w dniach)	R/Mz	przeciętny stan zapasów / przychody netto ze sprzedaży x liczba dni w okresie	11,23	15,47	14,94
Wskaźnik rotacji należności (w dniach)	R/Mn	przeciętny stan należności / przychody netto ze sprzedaży x liczba dni w okresie	52,36	23,82	13,67
Wskaźnik rotacji zobowiązań	R/Db	przeciętny stan zobowiązań bieżących / (razem koszty-amortyzacja) x liczba dni w okresie	48,11	41,89	43,20
Wskaźnik rotacji majątku	R/M	przychody / majątek ogółem	1,73	2,66	3,28
Wskaźnik rotacji majątku trwałego	R/MT	przychody / majątek trwały	2,31	4,89	5,46
Wskaźnik rotacji majątku obrotowego	R/MO	przychody / majątek obrotowy + rozliczenia międzyokresowe czynne	6,93	5,81	8,23
Wskaźniki wypłacalności					
Wskaźnik ogólnego zadłużenia	D/A	zobowiązania ogółem / aktywa	0,40	0,37	0,35
Wskaźnik udziału kapitałów własnych w finansowaniu majątku	E/A	kapitały własne / aktywa	0,59	0,62	0,63
Wskaźnik relacji zobowiązań do kapitałów własnych	D/E	zobowiązania ogółem / kapitały własne	0,68	0,59	0,56
Wskaźnik relacji zobowiązań długoterminowych do ogółu zobowiązań	Dd/D	zobowiązania długookresowe / zobowiązania ogółem	0,48	0,00	0,00
Wskaźnik pokrycia zobowiązań nadwyżką finansową	Nf/D	(zysk netto + amortyzacja) / stan zobowiązań	0,35	0,36	0,32
Wskaźniki uzupełniające					
Wskaźnik wydajności pracy	S/ztr	przychody netto ze sprzedaży / zatrudnienie (w tys. zł)	57,21	106,48	130,7
Wskaźnik zaangażowania majątku na jednego zatrudnionego	M/ztr	majątek / zatrudnienie (w tys. zł)	37,73	42,25	40,62

Źródło: Opracowanie własne – na podstawie dokumentacji finansowej PRDiI Ostróda

Sytuacja marketingowa – kierunki oraz metody sprzedaży usług

Przedsiębiorstwo nie posiadało zawartych długoterminowych umów z klientami, których poszukiwało na terenie całego kraju.

W tabeli 23. przedstawiono głównych zleceniodawców PRDiI Ostróda w latach 1997–1999.

Tabela 23

Główni inwestorzy w latach 1997–1999

Lp.	Nazwa	Wartość prac w 1997 r.	Wartość prac w 1998 r.	Wartość prac w 1999 r.
1	Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych	1 653,6	3 279,1	1 924,7
2	UM Morań	133,7	132,3	37,1
3	UM Ostróda	46,3	67,1	80,9
4	UM Iława	34,2	–	–
5	UM Nidzica	–	140,5	–
6	UM Kwidziń	–	176,8	12,3
7	UM Kalisz	–	–	283,9
8	UM Jelenia Góra	–	–	218,2
9	MZD Olsztyn	198,6	–	17,9
10	ZDM Warszawa	–	242,8	123,5
11	Zarząd Dróg Powiatowych Ostróda	–	–	428,9
12	Powiatowa Służba Drogowa Olsztyn	–	–	60,8
13	Powiatowy Zarząd Dróg Nidzica	–	–	21,4
14	Urząd Gminy Łukta	–	5,9	–
15	Urząd Gminy Ostróda	–	–	19,2
16	Urząd Gminy Zalewo	–	–	13,8
17	Urząd Gminy Police	91,9	92,6	51,5
18	Zarząd Dróg Woj. Gdański, RDW Sztum	–	–	59,9
19	ZDW Gdańsk, RDW Starogard Gdański	–	–	17,0
20	Zarząd Dróg Woj. Bydgoszcz, RDW Tuchola	–	–	147,4
21	ZDW Bydgoszcz, RDW Włocławek	–	–	63,7
22	ZDW Bydgoszcz, RDW Inowrocław	–	–	68,7
23	ZDW Bydgoszcz, RDW Toruń	–	–	57,4
24	WZDW Poznań	–	–	186,6
25	ZDW Lublin	–	–	288,9
26	Zarząd Dróg Woj. Olsztyn, RDW Elbląg	–	–	431,9
Razem		2 158,2	4 137,1	4 849,3
27	Pozostali inwestorzy	360,0	32,1	317,7
Ogółem przychód ze sprzedaży		2 518,2	4 169,2	5 033,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych organizacyjnych PRDiI Ostróda.

Struktura odbiorców usług PRDiI Ostróda i udział w obrotach (sprzedaży) w latach 1997–1998 przedstawiała się następująco:

- Generalna Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych – 65,6% w 1997 r., 78,6% w 1998r., 38,3% w 1999 r. (zimowe utrzymanie dróg, oznakowanie poziome, remonty dróg);

- Urzędy Gmin, Zarządy Dróg Wojewódzkich w kraju, pozostali inwestorzy – 34,4% w 1997 r., 21,4% w 1998 r., 61,7% w 1999 r. (remonty dróg, modernizacja dróg, wymiana nawierzchni i budowa ulic, zimowe utrzymanie dróg).

Roboty drogowe stanowiły usługi przedsiębiorstwa, które realizowane były dla odbiorców i ich przekazanie następowało po komisyjnym odbiorze robót. W nielicznych przypadkach przedsiębiorstwo było podwykonawcą niektórych robót drogowych. Ceny na produkty przedsiębiorstwa (beton, mieszanka bitumiczna i kruszywa, farby, bariery energochłonne, znaki drogowe, piasek, sól) kalkulowane były przez Dział Umów oraz aktualizowane w miarę potrzeb. Oferty na przetargi (roboty drogowe) przygotowywane były na bieżąco według rozmiarów robót zgodnie z obowiązującymi katalogami nakładów rzeczowych i kalkulacjami własnymi.

Charakterystyka sprzedawanych produktów, usług

Podstawowymi produktami Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie w latach 1997–1999 były (w %):

- modernizacja dróg wojewódzkich, gminnych, ulic – około 4,3% – 0,8% obrotów,

- remonty dróg krajowych, wojewódzkich, gminnych – około 14,1% – 1,5% obrotów,

- oznakowanie poziome dróg – około 36% – 55,4% obrotów,

- zimowe utrzymanie dróg – około 45,7% – 50% obrotów.

Oznakowanie poziome, montaż barier energochłonnych w 1997r. wyniosło 35,9 w 1998 r. stanowiło aż 55,4%, a w 1999 r. – 45% przychodów ze sprzedaży.

Należy zauważyć, iż dzięki tak dużemu zróżnicowaniu działalności, sezon produkcji podstawowej faktycznie trwał cały rok. W okresie od listopada do marca Przedsiębiorstwo zajmowało się

zimowym utrzymaniem dróg krajowych (E-7), wojewódzkich, powiatowych oraz naprawą barier energochłonnych, a w okresie wiosenno – letnim i jesiennym wykonywało oznakowanie poziome dróg, oraz różne roboty utrzymaniowe.

Posiadana baza umożliwiała zwiększenie mocy produkcyjnych przedsiębiorstwa o około 25–30%, natomiast jej dalszy rozwój miał nastąpić po zrealizowaniu zaplanowanych inwestycji.

Pozycja rynkowa

Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie posiadało przeciętnie ustabilizowaną pozycję rynkową w zakresie produkcji podstawowej, jaką było:

- oznakowanie poziome dróg,
- prowadzenie usług w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania dróg,
- ustawianie barier energochłonnych,
- budowa i modernizacja dróg, ulic, chodników, placów i parkingów,
- wykonawstwo nawierzchni bitumicznych, nawierzchni z płyt betonowych, chodników z płytek i kostek betonowych,
- przeprowadzanie remontów kapitalnych i cząstkowych nawierzchni dróg, ulic, placów, chodników, przepustów, naprawy dróg gruntowych, ścinania i uzupełniania poboczy oraz wycinka drzew i krzewów,
- budowa dróg o nawierzchni żwirowej,
- wynajem maszyn budowlanych i drogowych oraz świadczenie usług transportowych,
- usługi specjalistyczne dla innych odbiorców.

Podstawowe produkty stanowiły w okresie ostatnich lat ok. 95–98% wartości przychodów ze sprzedaży, utrzymująca się na jednolitym poziomie wysoka jakość usług jest i będzie nadal podstawą funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie prowadziło swoją podstawową działalność w zakresie wyznaczonym głównie przez rynek lokalny.

Udział poszczególnych rynków geograficznych w sprzedaży przedsiębiorstwa w 1999 roku przedstawiał się następująco:

- rynek obecnego województwa warmińsko-mazurskiego 67,0%
- rynek obecnego województwa kujawsko-pomorskiego 6,7%
- rynek obecnego województwa pomorskiego 1,5%
- rynek obecnego województwa lubelskiego 7,7%
- rynek obecnego województwa wielkopolskiego 9,4%
- rynek obecnego województwa zachodniopomorskiego 1,0%
- rynek obecnego województwa mazowieckiego 2,4%
- rynek obecnego województwa dolnośląskiego 4,3%

Pozycja konkurencyjna

Najważniejszymi konkurentami przedsiębiorstwa w regionie były:

1. Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów «DROMO» 14-100 Ostróda, ul. Narzeczna 5, zatrudnienie ok. 50 osób;
2. Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Usług Sprzętowo-Transportowych 13-100 Nidzica, ul. Kolejowa 29A, zatrudnienie ok. 100 osób;
3. Hastrabau-Molders Polska Sp. z o.o. Warszawa, ul. Jagiellońska 74A, Oddział w Nidzicy, zatrudnienie ok. 20 osób;
4. Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych Sp. z o.o. 14-200 Działdowo, ul. Lidzbarska 31, zatrudnienie ok. 120 osób;
5. Przedsiębiorstwo Drogowo-Mostowe 14-300 Iława, zatrudnienie ok. 80 osób;
6. Szczycieńskie Przedsiębiorstwo Drogowe 12-100 Szczytno, ul. Mrongowiusza 2, zatrudnienie ok. 80 osób;
7. Olsztyńskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o.o. 10-513 Olsztyn, Gutkowo 49, zatrudnienie ok. 100 osób;
8. Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni Sp. z o.o. 10-699 Olsztyn, ul. Jarocka 21, zatrudnienie ok. 120 osób.

Konkurencja w zakresie oznakowania poziomego dróg

- PPHU Sejny, zatrudnienie ok. 30 osób;
- PRD Pruszcz Gdański, zatrudnienie ok. 100 osób;
- VIA Brodnica, zatrudnienie ok. 25 osób;
- ZABERD Wrocław zatrudnienie ok. 110 osób.

Oprócz wyżej wymienionych firm w przetargach lokalnych uczestniczyły jeszcze firmy z sąsiednich województw.

Przedsiębiorstwo rywalizowało z konkurentami przystępnymi cenami swoich produktów, solidnością, jakością wykonywanych prac oraz utrzymaniem przyjętych terminów realizacji inwestycji.

Struktura organizacyjna

W obowiązującej w tamtym okresie strukturze organizacyjnej funkcjonowały następujące komórki organizacyjne:

- **Dyrektor**, któremu bezpośrednio podlega Radca prawny, stanowisko ds. pracowniczych, stanowisko ds. obronnych oraz sekretariat;
- **Z-ca Dyrektora**, któremu podlegają:
 - **Jednostki wykonawcze, tj.:**
 - Kierownictwo Robót w Morażu,
 - Kierownictwo robót w Ostródzie oraz
 - Dział rozliczeń i umów,
 - Stanowisko ds. zaopatrzenia, stanowisko ds. paliw energetycznych, stanowisko ds. bhp i p. poz.,
- **Główny Księgowy**, któremu podlegały:
 - dział finansowo-księgowy,
 - stanowisko ds. administracyjno-gospodarczych.

Tabela 24

Krótką charakterystyka struktury organizacyjnej (ilościowy stan – 31.12.1999)

Komórka organizacyjna	Prac. fizyczni	Prac. umysłowi	Razem
DN Dyrektor	–	1	1
NT Zastępca Dyrektora ds. technicznych	–	1	1
NF Główny Księgowy	–	1	1
Dział Finansowo-Księgowy	–	3	3
KGR Kierownictwo Robót KR-1	10	3	13
KGR Kierownictwo Robót KR-2	12	2	14
Stanowisko ds. pracowniczych	–	1	1

Specjalista ds. bhp, p. poż. i ochrony środowiska	–	1	1
Dział rozliczeń i umów	–	2	2
Magazyn M-1	–	½	½
Stanowisko ds. obronnych i OC	–	½	½
Razem	22	16	38

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych organizacyjnych PRDiI Ostróda.

Tabela 25

Zatrudnienie w zależności od wieku, stan na 31.12.1999 r.

Przedział Wieku	Pracownicy	Mężczyźni	Kobiety	Pracownicy fizyczni		Pracownicy umysłowi	
	Ogółem	Ogółem	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
Od 20 do 25 lat	2	2	–	2	–	–	–
Od 26 do 30 lat	3	3	–	2	–	1	–
Od 31 do 36 lat	3	3	–	3	–	–	–
Od 36 do 40 lat	4	3	1	2	–	1	1
Od 41 do 45 lat	10	7	3	6	–	1	1
Od 46 do 50 lat	12	9	3	5	–	4	3
Od 51 do 55 lat	4	2	2	1	1	1	3
Od 56 do 60 lat	–	0	–	–	–	–	–
Powyżej 60 lat	–	0	–	–	–	–	–
Razem	38	29	9	21	1	8	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych organizacyjnych PRDiI Ostróda.

Tabela 26

Zatrudnienie wg wykształcenia

Wykształcenie	Liczba pracowników	Wykształcenie	Liczba pracowników
Wyższe	2	Srednie	15
Techniczne	–	Techniczne	9
Ekonomiczne	1	Ekonomiczne, pozostałe	6
Inne	1	Zasadnicze zawodowe	7
Policealne	–	Podstawowe	14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych organizacyjnych PRDiI Ostróda.

Tabela 27

Zatrudnienie w zależności od stażu pracy, stan na 31.12.1999 r.

Lata pracy	Pracownicy	Mężczyźni	Kobiety	Pracownicy fizyczni		Pracownicy umysłowi	
	Ogółem	Ogółem	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Mężczyźni	Kobiety
Do 5 lat	2	2	–	2	–	–	–
Powyżej 5 do 10 lat	1	1	–	–	–	1	–
Powyżej 10 do 15 lat	7	6	1	6	1	–	–
Powyżej 15 do 20 lat	5	4	1	3	–	1	1
Powyżej 20 do 25 lat	7	4	3	3	–	1	3
Powyżej 25 do 30 lat	–	10	4	6	–	4	4
Powyżej 30 do 35 lat	14	2	–	1	–	1	–
Powyżej 35 do 40 lat	2	–	–	–	–	–	–
Razem	38	29	9	21	1	8	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych organizacyjnych PRDiI Ostróda

3. Analiza procesu prywatyzacji.

Przygotowania do procesu prywatyzacji przedsiębiorstwa były prowadzone przez Dyрекcję PRDiI w Ostródzie przez dłuższy okres czasu. Przeprowadzono uporządkowanie stanu majątkowego, restrukturyzację zbędnych nieruchomości, środków trwałych oraz uporządkowanie pozostałych uwarunkowań, prawnych, w tym decyzji uwłaszczeniowych. Przedsiębiorstwo upłynniło zbędną część majątku trwałego-nieruchomości oraz środki trwałe.

Ogólne Zebranie Załogi Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie, które odbyło się w dniu 10 kwietnia 1999 r. dotyczyło prywatyzacji Przedsiębiorstwa. W wyniku przeprowadzonego głosowania za procesem prywatyzacji zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt. 3 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, tj. oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, wypowiedziało się 95% załogi. Na tej podstawie podjęto Uchwałę

nr 3/99, w której wyrażono pozytywną opinię dotyczącą wyboru ścieżki prywatyzacji.

Rada pracownicza uwzględniając opinię Ogólnego Zebrania Załogi, podjęła w dniu 23.09.1999 r. Uchwałę nr 14/99 w sprawie prywatyzacji PRDiI w Ostródzie zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt. 3 Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, tj. oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, spółce pracowniczej z udziałem inwestora zewnętrznego. Dyrektor i Rada Pracownicza Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie złożyli w dniu 24.09.1999 r. wniosek do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o dokonanie prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa poprzez oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania spółce pracowniczej.

Rozpoczęty proces prywatyzacji oraz aprobatą wśród załogi przedsiębiorstwa co do formy przekształceń świadczyła o zrozumieniu procesów prywatyzacji i przekonaniu o dalszym rozwoju firmy.

Zawiązanie spółki pracowniczej stało się podstawą do podjęcia negocjacji z Wojewodą Warmińsko-Mazurskiego odnośnie warunków leasingu.

Autor (w tamtym okresie dyrektor przedsiębiorstwa a następnie prezes spółki pracowniczej) miał przekonanie, że istnieje realna szansa na prowadzenie działalności przez spółkę pracowniczą. Właściwie przygotowany proces prywatyzacyjny, pełne zrozumienie wśród załogi oraz uzyskiwane wyniki finansowe były podstawą do proponowanego sposobu prywatyzacji, tj. oddania do odpłatnego korzystania Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie spółce pracowniczej w trybie art. 39 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Tymczasem życie napisało inny scenariusz. Organ założycielski nie wyraził zgody na taką formę prywatyzacji argumentując tę decyzję:

- słabą sytuacją finansową przedsiębiorstwa,
- trudnościami ze spłatą rat leasingowych;
- nie przygotowaniem spółki pracowniczej do poziomu cen sprzedaży przedsiębiorstwa.

Biorąc to pod uwagę Rada Pracownicza i Dyrektor Przedsiębiorstwa po uzyskaniu pozytywnej opinii ogólnego zebrania pracowników postanowili zmienić ścieżkę prywatyzacji: ze spółki pracowniczej na sprzedaż. Organ założycielski ogłosił przetarg, który wygrała firma «IMEX BIS» Poznań.

Firma ta po zakupieniu od organu założycielskiego PRDiI na bazie jego majątku utworzyła z dniem 01.09.2002 r. spółkę Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Ostróda Spółka z o. o. Pod tą nazwa firma ta funkcjonowała jeszcze do końca 2005 r. z dniem 01.01.2006 r. «IMEX BIS» Poznań (fundusz inwestycyjny) sprzedał tę spółkę inwestorowi z południa Polski.

Opis napotkanych barier w prywatyzacji pracowniczej:

Jak wynika z teorii trudności napotymane w procesie prywatyzacji można podzielić na dwie zasadnicze grupy: trudności zewnętrzne i trudności wewnętrzne.

Jeżeli chodzi o zewnętrzne trudności w trakcie prywatyzowania przedsiębiorstw zmieniały się one na przestrzeni lat.

Takie zanikające przeszkody to min.:

- niepewna sytuacja społeczno-polityczna i ekonomiczna,
- brak wzorców i doświadczeń,
- brak aktywnych inwestorów,

Niektóre przeszkody nie zanikają, lecz występują cały czas. Są to:

- biurokracja,
- wady przepisów prywatyzacyjnych,

Trudności te powodują, że rzadko kiedy procedura prywatyzacyjna trwa krócej niż rok.

Problemem często wskazywanym był brak pieniędzy u osób zainteresowanych (głównie pracowników) udziałem w prywatyzacji oraz trudności kredytowaniu tego procesu. Często wywołuje niezadowolenie także wycena firmy i wysokość rat leasingowych. Te trudności wynikały ze sprzecznych dążeń organów państwa, które preferowały nabywców, z kapitałem zapewniającym inwestycje, oraz pracowników (kadrę zarządzającą), pragnących utrzymać zakład w swoich rękach, przy tym przekonanych, że zaangażowanie i pilna praca wystarczą do utrzymania i rozwoju firmy.

Te główne trudności były bezpośrednią przyczyną nieudanej prywatyzacji pracowniczej Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie. Złożyły się na to następujące czynniki:

- organ założycielski przedsiębiorstwa wywierał naciski na zarząd utworzonej Spółki pracowniczej w celu przejęcia mienia przedsiębiorstwa państwowego (PRDiI Ostróda), mając na celu obsadę Rady Nadzorczej Spółki. Gdy spotkało się to ze stanowczą odmową, rozmowy o przejęciu przedsiębiorstwa zaczęły się przeciągać. Organ założycielski zażądał szczegółowego biznes planu funkcjonowania spółki, gdy warunek ten spełniono, żądano ciągłego uaktualnienia i poprawiania. Jako punkt niemożliwy do spełnienia wysuwano argument wysokości przyszłych rat leasingowych, uznając, że Spółka nie będzie ich w stanie spłacać. Ponadto kwestionowano wysokość kapitału zakładowego spółki jako za niskiego, choć zebranego z ogromnym trudem przez załogę i kadre zarządzającą, a także spełniającego wymogi formalne wynikające z ustawy.

Trzeba nadmienić, że Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie jako firma spełniała wszystkie kryteria na spółkę pracowniczą. Firma ta powstała z Rejonu Dróg Publicznych Ostróda w wyniku podziału na części administracyjną i wykonawczą.

Według opinii biegłych (min. firmy sporządzającej memorandum informacyjne i wycenę przedsiębiorstwa) przedsiębiorstwo to było wprost idealne do tej ścieżki prywatyzacji. Ale wszystko skończyło się niepomyślnie. Inwestorów zewnętrzny kupił to przedsiębiorstwo od organu założycielskiego za cenę o 25% mniejszą, niż oferowała Spółka pracownicza, przy takim samym poziomie nakładów, inwestycyjnych i bardziej odpowiadającym pracownikom uregulowaniom Porozumienia Socjalnego. Co wydaje się dziwne, że w tym czasie w Polsce rządziła opcja solidarności, która głosiła hasła społeczeństwa obywatelskiego i uwłaszczenia pracowników i obywateli.

- drugim zagadnieniem związanym z prywatyzacją Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie jest praktyka zawierania porozumień socjalnych z załogą i umów prywatyzacyjnych z kadre zarządzającą. Po nieudanej prywatyzacji pracowniczej (o której powyżej) organ założycielski postanowił przepro-

wadzić prywatyzację bezpośrednią poprzez sprzedaż. Do tej formy przymuszono organy przedsiębiorstwa (Dyrektora i Radę Pracowniczą) strasząc, w przypadku nie podjęcia działań likwidacją z przyczyn ekonomicznych. (wyniki przedsiębiorstwa w tym okresie zawirowań i niepewności nieznacznie się pogorszyły, ale w żadnym wypadku nie uzasadniały decyzji o likwidacji).

Inwestor zewnętrzny (firma drogowa z Poznania) rozpoczął rozmowy z załogą i kadrą zarządzającą. Jeżeli chodzi o załogę to chodziło o porozumienie socjalne, mające kluczowe znaczenie dla ułożenia stosunków między pracą a kapitałem. W związku z tym, że w przedsiębiorstwie nie działały związki zawodowe do rozmów przystąpili wybrani przedstawiciele załogi, w tym byli wiceprzewodniczący Rady Nadzorczej mający zapewnione miejsce z zarządzie nowo powstałej spółki przez Inwestora.

Porozumienia o których mowa, powinny być korzystne z punktu widzenia wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces prywatyzacji. I tak, prowadzący zobowiązuje się w okresie sięgających nawet pięciu lat do utrzymania stanu zatrudnienia od daty przejęcia spółki przez nowego właściciela. Z reguły zapewnia się przy tym (choć zdarzają się wyjątki) ochronę indywidualnych stosunków pracy poprzez ustanowienie zakazu wypowiedzenia umowy o pracę pracowników objętych gwarancją.

Pracownikom przyznaje się ponadto szereg dalszych korzyści w dziedzinie płac, warunków pracy, świadczeń socjalnych, akcjonariatu pracowniczego itd.

Podmiot zamierzający kupić przedsiębiorstwo ma interes w przedstawianiu atrakcyjnej oferty socjalnej, gdyż od tego min. może zależeć jego wybór jako kontrahenta umowy prywatyzacyjnej. Ponadto inwestor powinien być zainteresowany w zjednaniu sobie przychylności załogi i jej przedstawicieli, co zapewnia mu spokój społeczny.

Przy zawieraniu porozumienia socjalnego z załogą Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie, doszło do szeregu uchybień:

– dzięki zastosowanej socjotechnice i zyskaniu (kupieniu) przychylności wybranych szeregowych pracowników, Rady Pracow-

niczej i Dyrekcji Przedsiębiorstwa, a także zastanawiającej bierności organu założycielskiej, wynegocjowany i zatwierdzony Pakt Socjalny okazał się fikcją. Zawierał on szereg banałów i nieistotnych rzeczy (które gwarantuje Kodeks Pracy i inne akty prawne) takie jak: gwarancja zatrudnienia 3 lata, wzrost płac o stopień inflacji, zapewnienie warunków BHP, czy funkcjonowania Funduszu Socjalnego.

Także porozumienie prywatyzacyjne zawarte u notariusza z Dyrekcją Przedsiębiorstwa (Dyrektor i zastępcy), gwarantujące pracę w nowopowstałej na bazie zakupionego przedsiębiorstwa państwowego spółce i dość znaczny (49%) pakiet udziałów okazało się w dłuższym czasie tylko obietnicą.

Dyrektor i jeden z zastępców tylko jeszcze 1,5 roku pracowali w Zarządzie Spółki, następnie bez podania przyczyn zostali zwolnieni. Powodem było chyba to, że stali na straży praw pracowniczych i porozumienie «nawet tak okrojonego» Paktu Socjalnego starali się realizować. Odwołana kadra zarządzająca musiała w Sądzie Pracy dochodzić swoich praw wynikających z Kodeksu Pracy.

To tylko niektóre uchybienia przy analizowanej prywatyzacji Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie. W tym przypadku chodziło o czysty biznes – tanio kupić, drogo sprzedać. Tak też się stało. Analizowane Przedsiębiorstwo funkcjonowało przez jakiś czas, a następnie stało się obiektem dalszej odsprzedaży dla firmy zainteresowanej wejściem na giełdę (fundusz inwestycyjny). Szkoda, bo stracono szansę, aby pracownicy drogownictwa w tym tak ubogim regionie, mogli poczuć się podmiotami przeobrażeń gospodarczych. W związku z powyższym nie powinny dziwić postawy społeczne niechętnie prywatyzacji.

Jako negatywny przykład przebiegu procesów prywatyzacji należy rozpatrywać opisany przypadek Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie. Cel deklaracyjny organów Przedsiębiorstwa (Dyrektora, Rady Pracowniczej i załogi) tj. założenie i prawidłowe funkcjonowanie spółki pracowniczej minął się z celem faktycznie zrealizowanym. Co prawda, dzięki determinacji i

zaangażowaniu powołano do życia spółkę pracowniczą, ale fiaskiem skończyły się rozmowy z organem założycielskim na temat przejęcia majątku Przedsiębiorstwa. Analizując przyczyny z perspektywy czasu i dalszych faktów należy stwierdzić, że w tamtym momencie zadecydowały o niepowodzeniu bariery: społeczno-polityczne: przekonanie odpowiednich organów o korzyściach z prywatyzacji wg danego projektu, upolitycznienie procesów prywatyzacyjnych, wpływ przez administrację na obsadę władz Spółki (zarząd, a w szczególności Rada Nadzorcza). Dalsze działania prywatyzacyjne z tą firmą (sprzedaż za niską cenę, utworzenie nowej spółki, spłata zaciągniętych zobowiązań przez kupującego, pozorna rozbudowa i następnie odsprzedaż w celu osiągnięcia określonych korzyści finansowych) świadczą o niepowodzeniu i negatywnym przykładzie tego przypadku.

A przecież akcjonariat pracowniczy, jak pokazują pozytywne przykłady umożliwia pracownikom udział we własności firmy i czyni ich współwłaścicielami przedsiębiorstwa, w którym są zatrudnieni. Z jednej strony umożliwia zwiększenie indywidualnych zysków pracownika, a z drugiej pozwala na udział w rozwoju i wzroście przedsiębiorstwa.

Wdrożenie (w analizowanym przypadku się to nie udało) akcjonariatu pracowniczego w przedsiębiorstwie skutkuje istotnymi zmianami dotyczącymi przedsiębiorstwa, przedsiębiorców i pracowników. Jego ogólne zalety ekonomiczne i społeczne, program motywacyjny dla pracowników, może stanowić podstawę trwałego i długoterminowego rozwoju podmiotu, w którym został wprowadzony. Ukazany w Case Study przypadek ma charakter historyczny.

W prywatyzacji jako procesie społecznym istnieją sprzeczne interesy różnych stron. Interesy cząstkowe i interes publiczny wpływają na wzajemne związki, na podejmowane decyzje gospodarcze. Te relacje szczególnie działały przy prywatyzacji Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie.

3.3. Regionalny holding drogowy (Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie – Case Study)

Trzydzieści tal prywatyzacji polskiej gospodarki to na pewno wystarczający okres, który daje podstawę do sporządzenia różnorodnych analiz, zestawień i ocen.⁴⁵

Wątki pozytywne przeplatają się z negatywnymi, wywołują rezonans polityczny i społeczny. Na pewno z procesem prywatyzacji łączono wiele różnych celów. Ocena stopnia ich realizacji jest tematem na dłuższe opracowanie, niż niniejszy artykuł. Ma on charakter poznawczy. Dotyczy procesu prywatyzacji Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie, w ocenie autora pozytywnego przykładu budowy regionalnego holdingu drogowego.

⁴⁵ Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych – stan na dzień 31 grudnia 2014 roku

8453 – liczba przedsiębiorstw państwowych istniejących na dzień 31 grudnia 1990 roku.

6002 – liczba przedsiębiorstw państwowych objętych przekształceniami własnościowymi, w okresie od 1 sierpnia 1990 roku do końca grudnia 2014 roku.

54 – liczba przedsiębiorstw państwowych istniejących na dzień 31 grudnia 2014 roku, w tym 20 prowadzących działalność.

I. Przekształcenia własnościowe dokonane w okresie od dnia 1 sierpnia 1990 roku do dnia 31 grudnia 2014 roku:

- skomercjalizowano 1755 przedsiębiorstw państwowych (29,2% ogółu przekształcanych przedsiębiorstw), w wyniku czego powstało:

- 1738 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,

- 17 spółek z udziałem wierzycieli na podstawie Działu III ustawy o kip (komercjalizacja z konwersją wierzytelności);

- zaakceptowano 2308 wniosków o prywatyzację bezpośrednią (38,5% ogółu przekształcanych przedsiębiorstw);

- nie wyrażono sprzeciwu wobec 1939 wniosków o likwidację z powodu złej kondycji finansowej w trybie art. 19 ustawy o pp (32,3% ogółu przekształcanych przedsiębiorstw).

Ponadto:

- udostępniono akcje/udziały w 1300 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji, w tym w:

- 512 – poprzez wniesienie akcji/udziałów do NFI,

- 543 – poprzez prywatyzację pośrednią,

- 127 – poprzez zamianę wierzytelności na akcje/udziały w ramach BPU,

- 73 – poprzez nieodpłatne zbycie akcji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego,

- 17 – poprzez objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym jsSP przez podmioty inne niż Skarb Państwa i państwowe osoby prawne,

- 28 – w innym trybie;

- 2222 przedsiębiorstwa państwowe sprywatyzowane bezpośrednio wykreślono z rejestru przedsiębiorców;

- 1168 przedsiębiorstwa państwowe wykreślono z rejestru przedsiębiorców po zakończonej likwidacji.

Inicjatorzy tego zamierzenia postawili sobie przed rozpoczęciem procesów przekształceń własnościowych dwa cele: cel ekonomiczny, cel społeczny.

Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni Olsztyn (Case Study).

Charakterystyka działalności Przedsiębiorstwa⁴⁶

Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni z siedzibą w Olsztynie przy ulicy Gietkowskiej 9 a zostało utworzone w dniu 2 kwietnia 1990 roku i było przedsiębiorstwem użyteczności publicznej działającym w oparciu o:

- Zarządzenie nr 5 Prezydenta Miasta Olsztyna z dnia 2 kwietnia 1990 w sprawie: utworzenia Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie.

- Ustawę z dnia 25 kwietnia 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych (jednolity tekst Dz. U. nr 35 poz. 201 z 1987 ze zmianami Dz. U. nr 17 poz. 99 z 1990 roku).

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 roku w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 31 poz. 170).

- Ustawę z dnia 25 września 1981 roku o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz. U. nr 24 poz. 123).

- Statut przedsiębiorstwa uchwalony w dniu 10 kwietnia 1990 roku i złożony do rejestru w Sądzie Rejonowym w Olsztynie – Wydział V Gospodarczy 8 maja 1990 roku.

- Statut samorządu załogi przedsiębiorstwa uchwalony w dniu 10 kwietnia 1990 roku i złożony do rejestru 8 maja 1990 roku.

Organem założycielskim przedsiębiorstwa o zasięgu terytorialnym obejmującym obszar miasta Olsztyna był Prezydent Miasta Olsztyna. PUDiZ był samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się podmiotem gospodarczym posiadającym osobowość prawną i podlegającym wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Nadzór nad przedsiębiorstwem sprawował organ założycielski w zakresie i w sposób przewidziany w artykule 8 Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz przepisach wykonawczych wydanych na podstawie tego artykułu.

⁴⁶ Dane zaczerpnięto z dokumentacji prywatyzacyjnej Przedsiębiorstwa.

Zgodnie z II częścią Statutu działalność przedsiębiorstwa obejmowała:

1. Pełnienie na rzecz Urzędu Miejskiego w Olsztynie funkcji zarządcy miejskich dróg i drogowych obiektów inżynierskich (mosty, kładki itp.) oraz zarządcy terenów zieleni miejskiej za wyjątkiem lasu miejskiego, terenów zieleni przydomowej i wewnątrzsiedlowej zarządzanych przez administratorów domów i terenów zieleni zarządzanych przez zakłady pracy, instytucje, szkoły itp.

2. Pełnienie na rzecz Urzędu Miejskiego w Olsztynie funkcji inwestora zastępczego oraz generalnego wykonawcy w zakresie robót drogowych, mostowych itp.

3. Budowa, modernizacja oraz bieżące utrzymanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich.

4. Budowa, modernizacja oraz bieżące utrzymanie sygnalizacji świetlnej.

5. Wykonawstwo oraz bieżące utrzymanie poziomego i pionowego oznakowania ulic i placów.

6. Letnie oraz zimowe (organizacja i prowadzenie «Akcji Zimowej») utrzymanie dróg i ciągów pieszych w parkach i na skwerach.

7. Budowa terenów zieleni na zlecenie Urzędu Miejskiego w Olsztynie oraz innych zleceniodawców.

8. Konserwacja zieleni własnej oraz na zlecenie.

9. Produkcja na potrzeby własnej działalności oraz na sprzedaż prefabrykatów betonowych, asfaltów, materiału szkółkarskiego, roślin ozdobnych i innych stosownie do możliwości i potrzeb.

10. Prowadzenie działalności produkcyjnej, usługowej i handlowej na części przekazanego majątku szczegółowo określonej w regulaminie organizacyjnym przedsiębiorstwa.

11. Bieżące utrzymanie nieczynnych cmentarzy i miejsc pamięci narodowej oraz stała opieka nad tymi obiektami.

12. Prowadzenie działalności w zakresie inżynierii ruchu.

13. Współdziałanie z organami samorządu mieszkańców Olsztyna.

Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni występowało w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek, odpowiadało za

swoje zobowiązania, nie odpowiadało za zobowiązania Skarbu Państwa ani innych osób prywatnych, Skarb Państwa nie odpowiadał za zobowiązania przedsiębiorstwa.

Organami przedsiębiorstwa były:

– Ogólne Zebranie Pracowników – poprzez Ogólne Zebranie Pracowników załoga mogła w sposób bezpośredni uczestniczyć w zarządzaniu przedsiębiorstwem, co było realizowane w formie uchwał. Aby były one ważne wymagało obecności na posiedzeniu co najmniej połowy liczby pracowników (stan zatrudnienia w roku 1990 wynosił 216 osób). Uchwały Ogólnego Zebrania Pracowników zapadały zwykłą większością głosów, a posiedzenia tego organu odbywały się co najmniej dwa razy do roku.

– Rada Pracownicza – wybierana ona była przez pracowników w wyborach powszechnych, bezpośredni i równych, w głosowaniu tajnym. Kadencja Rady Pracowniczej trwała dwa lata.

– Dyrektor Przedsiębiorstwa – był powoływany i odwoływany przez Organ Założycielski czyli Prezydenta Miasta Olsztyna. Dyrektor zarządzał przedsiębiorstwem i reprezentował je na zewnątrz, działał zgodnie z przepisami prawa, podejmując decyzje samodzielnie i ponosząc za nie odpowiedzialność. Dyrektor zarządzał przedsiębiorstwem przy pomocy: Zastępcy Dyrektora do spraw Dróg, Zastępcy Dyrektora do spraw Zieleni oraz Głównego Księgowego.

W przedsiębiorstwie występował zarząd, komórki organizacyjne i komórki produkcji podstawowej oraz pomocniczej. Zarząd był aparatem wykonawczym Dyrektora i obejmował: zastępców dyrektora oraz kierowników komórek organizacyjnych. Komórki produkcji podstawowej i pomocniczej były zespołami pracowników do bezpośredniej realizacji zadań planowanych nie będące na pełnym lub ograniczonym i wewnętrznym rozrachunku gospodarczym. Komórkami organizacyjnymi zarządu były: działy, sekcje i samodzielne stanowiska. Regulamin organizacyjny przedsiębiorstwa (określał szczegółowy zakres działania, podział uprawnień i odpowiedzialności osób pełniących funkcje kierownicze i samodzielnie w przedsiębiorstwie) był ustalany przez Dyrektora po zasięgnięciu opinii Rady Pracowniczej.

Przebieg procesu prywatyzacji PUDiZ Spółki z o.o.

Za wstąpienie Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni na ścieżkę prywatyzacji należy uznać datę 23 października 1991 roku, kiedy to Rada Miejska w Olsztynie podjęła uchwałę nr XIV/155/91 w sprawie likwidacji przedsiębiorstwa. Zgodnie z treścią powyższej uchwały PUDiZ został zlikwidowany w celu:

- wydzielenia funkcji zarządzania drogami miejskimi, mostami i zielenią komunalną i powierzenia tych zadań jednostce budżetowej Miejski Zarząd Dróg, Mostów i Zieleni w Olsztynie,
- oddania majątku trwałego przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania na zasadzie dzierżawy i leasingu finansowego, spółce prawa handlowego utworzonej przez pracowników PUDiZ w Olsztynie.

Jako dzień otwarcia likwidacji ustalono 5 listopada 1991 roku. Zakończenie działalności operacyjnej przedsiębiorstwa zostało określone datą 31 grudnia 1991 roku. Uchwałą nr XVI/189/91 Rady Miejskiej w Olsztynie z dnia 18 grudnia 1991 roku został odwołany dyrektor Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni i wyznaczony likwidator. Uchwałą nr 83/92 z dnia 28 lipca 1992 roku Zarząd Miasta Olsztyna uznał z dniem 31 grudnia 1991 roku Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie za zlikwidowane. Zakończenie procesu likwidacji przedsiębiorstwa zostało wpisane do księgi rejestrowej nr RPP – 227, po czym PUDiZ został wykreślony z rejestru przedsiębiorstw państwowych.

PUDiZ Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powstała poprzez bezpośrednią prywatyzację w formie spółki pracowniczej. Spółkę zarejestrowano 19 grudnia 1991 roku w Rejestrze Handlowym Sądu Rejonowego w Olsztynie, w dziale B, pod numerem 1016. Umowa spółki została podpisana 6 grudnia 1991 roku przez 115 osób, byłych pracowników przedsiębiorstwa, do których należało 100% udziałów spółki. PUDiZ Spółka z o.o. przejęła wszelkie zobowiązania i należności Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni. Spółka rozpoczęła działalność 1 stycznia 1992 roku.

W dniu 31 grudnia 1991 roku pomiędzy Gminą Olsztyn a PUDiZ Spółką z o.o. w Olsztynie została zawarta umowa leasingu finansowego, którego przedmiotem było mienie przedsiębiorstwa

wchodzące w skład zlikwidowanego Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie. Na mocy tej umowy i na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego, sporządzonego z udziałem likwidatora PUDiZ w Olsztynie, Prezesa i W-ce Prezesa PUDiZ Spółki z o.o. w Olsztynie oraz przedstawicieli Urzędu Miasta z dniem 1 stycznia 1992 roku nastąpiło przejęcie przez PUDiZ Spółkę z o.o. w Olsztynie mienia przedsiębiorstwa wchodzącego w skład zlikwidowanego Przedsiębiorstwa Utrzymania dróg i Zieleni w Olsztynie. Wartość powyższego mienia wyceniono na 750 tys. zł. Spłata należności wraz z obsługą naliczana była od dnia 1 stycznia 1993 roku, a mienie na czas trwania umowy pozostawało własnością Gminy. Umowę zawarto na czas określony do 31 grudnia 2002 roku. Spłata należności (750 tys. zł) przez spółkę została ustalona na 9 rat leasingowych, płatnych rocznie w terminach do 31 grudnia każdego roku. Poczynając od 1993 roku – pierwsza rata w wysokości 83.600 zł i 8 rat po 83.300 zł. faktycznie należność ta została spłacona przez spółkę do końca 1994 roku.

Dnia 11 maja 1995 roku zawarta została umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste i umowa sprzedaży, pomiędzy Zarządem Miasta Olsztyna a PUDiZ Spółką z o.o. Zgodnie z wcześniej zawartą umową leasingu finansowego i spłaconej przez spółkę należności w kwocie 750 tys. zł, Zarząd Miasta Olsztyna oddał na rzecz PUDiZ Spółki z o.o. w Olsztynie mienie, będące przedmiotem leasingu finansowego, na 99 lat (do 10 maja 2094 roku). Ponadto Zarząd sprzedał spółce zabudowania i budowle znajdujące się na powyższych gruntach. Wartość przedmiotowych gruntów oddanych w wieczyste użytkowanie wynosiła 1.342.323,50 zł. Pierwsza opłata roczna za użytkowanie wieczyste gruntu stanowiła 20% ceny gruntu (268.464,70 zł), zaś następne stanowiły 5% wartości gruntów (67.160,59 zł). Spółka zobowiązała się uiszczać opłaty rocznie do 31 marca każdego roku.

Charakterystyka utworzonej spółki – PUDiZ Olsztyn Spółka z o.o.

PUDiZ spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Olsztynie przy ulicy Jarockiej 21 powstała poprzez bezpośrednią prywatyzację Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w

Olsztynie. Spółkę zarejestrowano 19 grudnia 1991 roku w Rejestrze Handlowym Sądu Rejonowego w Olsztynie, w dziale B, pod numerem 1016, a działalność rozpoczęła 1 stycznia 1992 roku. Przedmiotem działalności spółki jest produkcja, usługi, projektowanie i handel w zakresie:

- budownictwa drogowego i ogólnego,
- zieleni miejskiej,
- ogrodnictwa,
- mechaniki pojazdowej i sprzętowej,
- oczyszczania miasta,
- ekologii.

Działalność ta jest prowadzona na rachunek własny, w pośrednictwie oraz kooperacji z partnerami krajowymi i zagranicznymi. Czas trwania spółki jest nieograniczony.

Zgodnie ze strukturą organizacyjną w spółce funkcjonują następujące działy:

1. EKSPLOATACJA – zajmująca się konserwacją, odnawianiem i wymianą oznakowania poziomego i pionowego ulic i ciągów komunikacyjnych w mieście oraz prowadzeniem robót związanych z utrzymaniem przydatności technicznej i eksploatacyjnej ulic, placów, wiaduktów. Mostów i urządzeń zabezpieczenia ruchu.

2. SYGNALIZACJA – specjalizująca się w robotach związanych z konserwacją sygnalizacji ulicznej, utrzymaniem jej sprawności technicznej, budową i modernizacją urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz oświetleniem ulic i placów.

3. OCZYSZCZANIE MIASTA – zajmujące się oczyszczaniem letnim i zimowym ulic, placów oraz targowisk na terenie miasta oraz sprzedażą, wydzierżawianiem o obsługą toalet biologicznych.

4. DROGOWY – specjalizujący się w remontach bieżących i kapitalnych ulic, placów i obiektów drogowo – mostowych. W ramach tego działu funkcjonuje ASFALTOWNIA, zajmująca się produkcją asfaltu lanego i mieszanek mineralno – asfaltowych oraz ich rozkładaniem w ramach remontów bieżących (remonty cząstkowe) oraz remontów kapitalnych nawierzchni bitumicznych.

5. BETONIARNIA I – zajmująca się produkcją betonu towarowego, kostki betonowej do robót drogowych oraz obrzeży

trawnikowych i krawężnika ulicznego. W maju 1996 roku uruchomiony został drugi węzeł betoniarski oraz kruszarka, produkująca tłuczeń na podbudowy dróg.

6. KONSERWACJA ZIELENI – zajmująca się utrzymaniem stanu terenów zielonych, wycinką drzew, sadzeniem nowego materiału roślinnego itp., w ramach tego działu funkcjonuje SZKÓŁKA DRZEW I KRZEWÓW OZDOBNYCH.

7. OGRODY – zajmujące się produkcją materiału roślinnego, zgodnie z zapotrzebowaniem rynku.

W 1998 roku uruchomiono BETONIARNIĘ II w Gutkowie, na terenie wydzierżawionym od Olsztyńskiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych w Olsztynie i zakupiono przedsiębiorstwo pod nazwą Szczycieńskie Przedsiębiorstwo Drogowe w Szczytnie.

Kapitał zakładowy

Kapitał zakładowy spółki wynosił 254 500,00 zł. i dzielił się na 5.090 równych i niepodzielnych udziałów w wysokości po 50 zł. każdy (tabela 8). Na dzień 31 grudnia 1998 roku udziały były w posiadaniu 81 wspólników, od poprzedniego roku ubył 1 wspólnik, a od początku istnienia spółki 34 wspólników. Każdy ze wspólników może mieć więcej niż jeden udział. Wspólnicy obejmują udziały i pokrywają je gotówką.

Kapitał zakładowy spółki może ulec podwyższeniu na mocy uchwały Zgromadzenia Wspólników podjętej większością 2/3 głosów w obecności wspólników reprezentujących przynajmniej 4/5 kapitału zakładowego. Przystąpienie do spółki nowego wspólnika wymaga zgody Zgromadzenia Wspólników. Zbycie udziałów lub ich zastawienie wymaga zezwolenia Zarządu Spółki, wydanego w formie pisemnej. W zezwoleniu Zarząd może wskazać osobę nabywcy, przy czym pierwszeństwo w zakupie udziałów mają aktualni wspólnicy. Zbycie lub zastawienie udziałów następuje w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Wspólnicy są zobowiązani do dopłat na pokrycie strat bilansowych w kapitale zakładowym spółki, które mogą sięgać wysokości jednokrotnej wartości udziału i które będą nakładane i uiszczane przez wspólników proporcjonalnie do ich udziałów. W

przypadku, gdy dopłaty na pokrycie strat bilansowych nie są potrzebne, będą one zwracane wspólnikom.

Wspólnicy uczestniczą w podziale czystego zysku, wynikającego z rocznego bilansu, dzielonego między wspólników proporcjonalnie do posiadanych udziałów. Rokiem obrachunkowym jest rok kalendarzowy. Wspólnicy mogą podjąć uchwałę w celu stworzenia funduszu oraz przeznaczenia zysku na inne cele.

Tabela 27

Wielkość i rodzaj kapitałów własnych i udziałów PUDiZ Spółka z o.o.

Treść	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
podstawowy	254,5	254,5	254,5	254,5	254,5	254,5	254,5	254,5
zapasowy	97,0	352,0	904,7	1243,0	2821,7	3113,8	5504,9	8915,4
razem	351,5	606,5	1159,2	1497,5	3076,2	3368,3	5759,4	9169,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z PUDiZ Spółki z o.o.

Władze spółki.

Zgromadzenie ze statutem PUDiZ Spółki z o.o. w Olsztynie władzami spółki są:

1. Zgromadzenie Wspólników
2. Rada Nadzorcza
3. Zarząd

Zgromadzenie Wspólników podejmuje uchwały w sprawach określonych statutem spółki m.in.: w sprawie połączenia spółek, podwyższenia kapitału zakładowego, przejęcia wspólnika lub wstąpienia do sądu w sprawie wykluczenia wspólnika, zmiany umowy spółki, rozwiązania spółki, zatwierdzenia regulaminu działalności Rady Nadzorczej i Zarządu przedłożonych przez te organy. Uchwały Zgromadzenia zapadają zwykłą większością głosów i są ważne, jeżeli podjęto je na zgromadzeniu, w którym uczestniczyli wspólnicy reprezentujący przynajmniej 1/2 kapitału zakładowego. W Zgromadzeniu Wspólników jednemu udziałowi odpowiada jeden głos.

Nadzwyczajne Zgromadzenie zwołuje Zarząd z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek Rady Nadzorczej albo wspólników reprezentujących co najmniej 1/10 część kapitału zakładowego. Wspólnicy uczestniczą w Zgromadzeniu Wspólników osobiście lub przez umocowanych pełnomocników.

Rada Nadzorcza składa się z 5 członków powołanych przez Zgromadzenie Wspólników na okres 3 lat. Członkowie Rady wybierają spośród siebie Przewodniczącego Rady Nadzorczej, który zwołuje posiedzenia Rady i im przewodniczy. Rada sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki. Do obowiązków Rady należy m.in. rozpatrywanie i opiniowanie rocznych sprawozdań Zarządu, bilansu oraz rachunków strat i zysków za ubiegły rok obrachunkowy, przedkładanie na Zgromadzeniu Wspólników wniosków odnośnie udzielania

Zarządowi absolutorium, opiniowanie propozycji podziału zysku lub sposobu pokrycia strat, wyrażanie zgody na zaciąganie przez spółkę średnio i długoterminowych pożyczek.

Zarząd spółki składa się od jednej do trzech osób. Uchwałą Zgromadzenia Wspólników zostaje wybrany Prezes Zarządu na okres 5 lat. Prezes po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady Nadzorczej powołuje członków Zarządu. Prezesowi spółki przysługuje wynagrodzenie, którego wysokość ustala Rada Nadzorcza. Zarząd zarządza majątkiem i sprawami spółki oraz kieruje całokształtem bieżącej działalności gospodarczej spółki, reprezentuje spółkę na zewnątrz, ustanawia prokurę po uprzednim uzyskaniu zgody Rady Nadzorczej oraz odwołuje prokurę.

Zakup Szczycieńskiego Przedsiębiorstwa Drogowego w Szczytnie

Dnia 1 grudnia 1998 roku pomiędzy Wojewodą Olsztyńskim działającym w imieniu Skarbu Państwa a Prezesem Zarządu i Wiceprezesem Zarządu PUDiZ Spółka z o.o. w Olsztynie została zawarta umowa sprzedaży spółce Szczycieńskiego Przedsiębiorstwa Drogowego w Szczytnie. Tym samym zgodnie z art. 39 ust.1 pkt 1 w zw. z art. 48 ust. 1 pkt 2 i art. 48 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Szczycieńskie Przedsiębiorstwo Drogowe (SPD) będące przedsiębiorstwem państwowym zostało sprywatyzowane drogą bezpośrednią poprzez zakup jego składników materialnych i niematerialnych przez PUDiZ Spółkę z o.o. w Olsztynie.

Prywatyzacja SPD była poprzedzona szeregiem urzędowych kroków. Do najważniejszego należy Postanowienie Wojewody Olsztyńskiego z dnia 3 września 1997 roku wobec wniosku Dyrektora

i Rady Pracowniczej, złożonego w dniu 10 lipca 1997 roku i wystosowanie dnia 30 grudnia 1997 roku przez Dyrektora SPD zgłoszenia zamiaru łączenia podmiotów gospodarczych w trybie art. 11 ustawy z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym do Urzędu Antymonopolowego. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Bydgoszczy dnia 23 lutego 1998 roku zawiadomił, iż nie zgłasza zastrzeżeń do zamiaru prywatyzacji bezpośredniej Szczycieńskiego Przedsiębiorstwa Drogowego w Szczytnie poprzez sprzedaż w trybie rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia. W styczniu 1998 roku PUDiZ Spółka z o.o. w Olsztynie została wybrana przez Wojewodę Olsztyńskiego na nabywcę SPD w Szczytnie. Protokołem nr 2/98 z dnia 4 maja 1998 roku z posiedzenia Rady Pracowniczej Szczycieńskiego Przedsiębiorstwa Drogowego i na podstawie art. 25 ust. 1 statutu samorządu załogi SPD w Szczytnie Rada Pracownicza zaopiniowała pozytywnie zamiar dokonania prywatyzacji bezpośredniej poprzez sprzedaż Przedsiębiorstwu Utrzymania Dróg i Zieleni Spółce z o.o. w Olsztynie. Zgodnie z Zarządzeniem nr 93 Wojewody Olsztyńskiego z dnia 28 października 1998 roku, SPD w Szczytnie otrzymało akceptację Ministra Skarbu na prywatyzację bezpośrednią w drodze sprzedaży.

Cenę składników materialnych i niematerialnych przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą Szczycieńskie Przedsiębiorstwo Drogowe ustalono na 700 tys. zł. 65% tej ceny (455.000 zł) rozłożono na równe raty, płatne kwartalnie przez okres 5 lat. Pozostałe 35% zapłacono w dniu sprzedaży, 20% ceny wpłacono na rachunek Skarbu Państwa, 15% ceny sprzedaży spłacona została przez nabywającą spółkę na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Przedsiębiorstwo Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie przejęła wykonanie zadań obronnych obciążających zgodnie z prawem prywatyzowane przedsiębiorstwo. SPD przyjęło nazwę PUDiZ Spółka z o.o. oddział w Szczytnie z siedzibą na Lipowej Górze Wschód.

Po zakupie Szczycieńskiego Przedsiębiorstwa Drogowego, zgodnie z podpisanym pakietem socjalnym, PUDiZ Spółka z o.o. przekazała 105,0 tys. zł na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych

Oddziału Szczytno. Środki pieniężne zostały zużyte na bezzwrotne pożyczki dla pracowników, zgodnie z opracowanym w Oddziale regulaminem i zatwierdzonym przez Zarząd Spółki.

Szczycieńskie Przedsiębiorstwo Drogowe (SPD) zostało utworzone z dniem 1 stycznia 1992 roku na podstawie Zarządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 grudnia 1991 roku. Wybrane dane z działalności SPD do chwili prywatyzacji – zakupienia przez PUDiZ Spółkę z o.o. w Olsztynie przedstawia tabela 28.

Tabela 28

Wybrane dane z działalności SPD do chwili prywatyzacji

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998 (*)
Przychody, tys. zł.	1474,2	1555,1	2242,0	3385,2	3383,0
Koszty, tys. zł.	1417,7	1634,5	2197,7	3153,1	3407,0
Wynik netto, tys. zł.	20,5	-118,2	1,1	88,7	-116,0
Zobowiązania, tys. zł.	234,9	280,5	123,5	476,5	967,0
Należności, tys. zł.	73,7	121,4	60,0	359,9	570,0
Majątek obrotowy, tys. zł.	311,9	295,6	206,1	652,5	864,0
Majątek trwały, tys. zł.	443,1	575,3	205,1	484,3	578,0
Razem aktywa, tys. zł.	755,0	870,9	708,2	1142,7	1442,0
Zatrudnienie, osoby	75	63	61	72	74

(*) za okres do dnia 30 listopada – do prywatyzacji, która nastąpiła z dniem 01.12.1998 r.

Źródło: Opracowania własne na podstawie danych SPD.

Przedsiębiorstwo nie posiadało perspektyw rozwojowych. Działalność w ostatnim roku przed prywatyzacją zakończyło ze stratą – 116 tys. zł. Na przestrzeni 7 lat istnienia tylko 1994, 1996 i 1997 przedsiębiorstwo wypracowało zysk netto. Wskaźnik ogólnego zadłużenia (zobowiązania ogółem / wartość aktywów ogółem) w ostatnim roku działalności (1998) wyniósł $967/1442 \times 100\% = 67\%$ i był wyższy od wskaźnika z roku poprzedzającego wynoszącego $476,5/1142,7 \times 100\% = 42\%$. Oznacza to, że pomiędzy 1997 a 1998 rokiem stopień pokrycia majątku obcymi źródłami finansowania wzrósł i tym samym zmniejszyła się możliwość samofinansowania. Nastąpiło także pogorszenie płynności finansowej. W 1997 roku wskaźnik bieżącej płynności (aktywa obrotowe / zobowiązania bieżące) wyniósł $652,5/476,5 = 1,37$, a w 1998 roku $864,0/967,0 = 0,89$, co

oznacza drastyczne pogorszenie płynności finansowej. Świadczy to o poważnych trudnościach płatniczych przedsiębiorstwa w ostatnim roku działalności przed prywatyzacją.

W okresie istnienia SPD struktura przychodów uległa zmianie, co wynikało z działań dostosowawczych do sytuacji rynkowej. Np. przychody z podstawowego rodzaju działalności, produkcji budowlano-montażowej (branży drogowej) spadły z 78% w 1992 roku do 54% w 1998 roku, natomiast przychody z produkcji pomocniczej materiałów wzrosły w analogicznym okresie z 5% do 30%.

Przedsiębiorstwo posiadało koncesję na wydobywanie kruszywa naturalnego na powierzchni ok. 32 ha, która po prywatyzacji została udzielona spółce PUDiZ.

Przedmiotem działalności Oddziału w Szczytnie było:

- wykonawstwo robót drogowych,
- produkcja materiałów dla drogownictwa i budownictwa,
- usługi sprzętowo-transportowe,
- usługi zimowego utrzymania dróg.

W Oddziale znajdowały się wydzielone terytorialne komórki produkcyjne:

- Wytwórnia Lipowa Góra (produkująca betony cementowe, mieszanki mineralno – asfaltowe, asfalt lany),
- Zakład Kruszyw w Romanach k/ Szczytna (przerób kruszywa),
- Żwirownia w Jabłonce gm. Dźwierzuty 9 wydobywanie kruszywa),
- Baza Sprzętowo-Transportowa w Szczytnie przy ulicy Mrongowiusza.

Utworzenie Spółki: Warmińsko-Mazurskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Gutkowie k. Olsztyna

Realizując założenia programowe dotyczące budowy w województwie warmińsko-mazurskim silnej firmy drogowej PUDiZ Olsztyn kupił Olsztyńskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o. o. z siedzibą 14-041 Gutkowo k. Olsztyna⁴⁷. Z połączenia własnego działu drogowego i zakupionego przedsiębiorstwa utworzono War-

⁴⁷ Wcześniej to przedsiębiorstwo zostało utworzone w wyniku prywatyzacji decyzją wojewody warmińsko-mazurskiego (leasing pracowniczy) z Olsztyńskiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych w Gutkowie.

mińsko-Mazurskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Gutkowie. Struktura organizacyjna Spółki przedstawiała się następująco:

- Zarząd Spółki (prezes, wiceprezes);
- Dyrektor ds. realizacji kontraktów;
- Dział ekonomiczno-księgowy;
- Dział kadr i płac;
- Dział jakości i rozliczeń;
- Pełnomocnik ds. jakości;
- BHP, P.POŻ.;
- Sekretariat;
- Wytwórnia mas bitumicznych w Gutkowie.

W 2004 r. wyprodukowano 122 207 Mg masy bitumicznej na potrzeby własne i na sprzedaż. Produkcja mas odbywa się pod stałym nadzorem laboratorium, co gwarantuje ich wysoką jakość. Cykl produkcyjny działa w oparciu o wytwórnię AMMAN GLOBAL o wydajności 160 Mg na godzinę.

1. Dział Robót Bitumicznych.

Prowadzi on działalność w oparciu o sprzęt takich firm jak: DYNAPAC, MADRO i inne.

Do najważniejszych zrealizowanych zadań należy m.in. zaliczyć:

- w roku 2002: przebudowa placu Bema w Olsztynie;
- modernizację dróg dojazdowych do lotniska w Szymanach droga krajowa nr 53 i 57, wykonanie nawierzchni na ul. Śliwy i Warszawskiej w Olsztynie, modernizacje drogi krajowej nr 51 na odcinku Samolubie-Rogoź;

- w roku 2003: wykonanie nawierzchni przy przebudowie drogi krajowej nr 16 wokół Olsztyna na odcinku Olsztyn-Naglady, wykonanie nawierzchni na ul. Tuwima w Olsztynie, modernizacja drogi krajowej nr 53 na odcinku Trękusek-Kośno, modernizację drogi krajowej nr 51 na odcinku Miłogórze-Kraszewo.

- Dział drogowy.

Dział dysponuje kadrą techniczną i wszelkiego rodzaju sprzętem umożliwiającym wykonawstwo nawierzchni drogowych z kostki betonowej, kamiennej, kruszyw naturalnych. Potencjał działu, tj. około 35 pracowników, pozwala na ułożenie w ciągu roku ponad 50 tys. m² nawierzchni. Dysponując maszyną do mechanicznego

układania kostki jest w stanie układać do 500 m² dziennie nawierzchni z kostki betonowej.

Przykładowe realizacje:

- parking i droga dojazdowa do hurtowni EUREKA w Olsztynie;
- parking DH PLUS w Bartoszycach;
- ulice na osiedlu Redykajny w Olsztynie;
- budowa odcinaka ulicy Tuwima w Olsztynie;
- stacja paliw LOTOS w Olsztynie.

Podstawowym przedmiotem działalności WMPD Spółka z o. o. 4523A- budownictwo drogowe. W grudniu 2011r Skanska stała się właścicielem dwóch olsztyńskich firm branży drogowej: PUDiZ i zależnego od niego Warmińsko-Mazurskiego Przedsiębiorstwa Drogowego (WMPD). Proces przekształceń własnościowych nie skończył się i miał bardzo ciekawy przebieg, który będzie obiektem analizy następnego artykułu.

Prywatyzacja w skali kraju miała służyć osiągnięciu wielu odmiennych celów, często trudnych do pogodzenia. Ogólnie można je było podzielić na «ekonomiczne» i «społeczne». Pierwsze były związane min. z budową gospodarki rynkowej, rozwojem gospodarczym, pozyskiwaniem kapitału inwestycyjnego. Drugie to – odpaństwowienie gospodarki, zmiany w strukturze społecznej w kierunku tworzenia klasy średniej, przekazanie społeczeństwu majątku, który został przez nie wypracowany w okresie PRL. Cele «ekonomiczne» i «społeczne» były ze sobą ściśle powiązane, często stanowiły różne aspekty tych samych działań.

Działania prywatyzacyjne i związane z nimi te właśnie cele były widoczne przy analizie działań prywatyzacyjnych tego przypadku.

Proces prywatyzacji rozpoczął się od prywatyzacji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej podległego Prezydentowi miasta Olsztyn. Utworzona spółka praw handlowego – PUDiZ Olsztyn Spółka z o. o. rozpoczęła proces budowy grupy drogowej wykonawczej kupując kolejne przedsiębiorstwa państwowe – Szczycieńskie Przedsiębiorstwo Drogowe w Szczycinie, Olsztyńskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Gutkowo k. Olsztyna – Elbląskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Nowina k. Elbląga.

Z połączenia działów drogowych zostało powołane do życia Warmińsko-Mazurskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Gutkowie.⁴⁸

Przypadek prywatyzacji Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie uznać należy za przykład sukcesu budowy regionalnego holdingu – grupy drogowej.

Inicjatorzy tego zamierzenia postawili sobie przed rozpoczęciem procesów przekształceń własnościowych dwa cele:

1. Cel ekonomiczny – to zmiana przedsiębiorstwa użyteczności publicznej na dobrze zorganizowaną, sprawną, zarządzaną profesjonalnie strukturę prawa handlowego. Jak wiemy z wcześniejszych teoretycznych rozważań z rozdziału pierwszego niniejszego opracowania – na płaszczyźnie teoretycznej wpływem formy własności na proces gospodarowania zajmuje się teoria praw własności. Traktuje ona własność – wiązkę uprawnień w stosunku do przedmiotu własności. W myśl tej teorii poziom uprawnień własnościowych w zasadniczej mierze wpływa na motywacje osób dysponujących własnością. A motywacje właściciela z kolei mają kluczowe znaczenie dla efektywności, z jaką dany zasób jest wykorzystywany.

A zatem własność będzie wpływać na efektywność gospodarowania. W tym konkretnym przypadku zastąpienie własności publicznej (miasto Olsztyn) na własność prywatną (spółka prawa handlowego osób fizycznych) jest klasycznym przykładem wyższości własności prywatnej nad publiczną świadczą o tym następujące fakty:

- dobre wyniki finansowe uzyskane ze świadczonych usług drogowych,
- dobre opanowanie technologii świadczonych usług gwarantujące wysoką ich jakość,
- dobre rozeznanie rynku,
- dobra opinia i wysoka rozpoznawalność na rynku regionalnym,
- wysokie kwalifikacje i kompetencje kadry zarządzającej,
- zróżnicowana oferta usługowa (stałe rozszerzanie asortymentu świadczonych usług od bieżącego utrzymania dróg do kompleksowej ich budowy),

⁴⁸ W analizowanym Case Study nie uwzględniono dalszych losów tak utworzonego «nieformalnego holdingu» firm drogowych (chodzi o sprzedaż dla firmy Skanska).

– dobre położenie geograficzne – region o umiarkowanych kosztach pracy, a także dużych możliwości inwestycji drogowych (strategia rozwoju Polski Wschodniej),

2. cel społeczny – nawet poprawnie przeprowadzone procesy przekształceń własnościowych powodują napięcia społeczne, bo nieuchronnie kreują grupy pokrzywdzone w tych procesach. Do realizowania zatem prywatyzacji grupy te muszą otrzymać rekompensaty poniesionych strat. I właśnie taki charakter rekompensujący pewne utracone elementy wiązki praw przy prywatyzacji PUDIZ Olsztyn, (czyli procesie odchodzenia od uprawnień słabych w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej do mocnych w WMPRD Sp. z o. o. Gutkowo) miały porozumienia socjalne zawarte z pracownikami. Treść tych porozumień, zaakceptowanych przez pracowników i związki zawodowe w świetle teorii praw własności determinowała zarówno formalnoprawny kształt procesów prywatyzacyjnych, jak i sytuację społeczną, w jakiej były zawierane. O sukcesie tego przypadku decyduje też, jak zaznaczyłem powyżej dobre położenie geograficzne – miasto Olsztyn.

3.4. Postawy pracownicze wobec prywatyzacji w badaniach empirycznych.

W minionych latach, które wyznaczały etapy transformacji w naszym kraju, następowały zmiany warunków prywatyzacji. Porównując odpowiedzi, zadawane w różnych latach, na pytanie – «Jakie były przeszkody w procesie prywatyzacji» – można zauważyć, że skróciła się lista wymienianych problemów. Stosunkowo częsta w 1992 r. «niepewna sytuacja społeczno-polityczna i ekonomiczna» znika w następnych latach. «Brak wzorów i doświadczeń» (20% odpowiedzi w 1993 r.) zmniejszył się do 7% w 1995 r., a w następnych latach występuje już tylko sporadycznie. Systematycznie maleje też częstotliwość odpowiedzi wskazujących na wewnętrzny opór (pracowników, związków zawodowych), rośnie natomiast stwierdzeń, że «nie było przeciwników». Od 1995 r. praktycznie nie pojawia się, częsty wcześniej, problem nieuregulowania kwestii

własności gruntów firmy. Jedynie w badaniu z 1992 r. wystąpiła odpowiedź: «brak aktywnych inwestorów» (Jarosz 1998, s. 223–277).

Oprócz wymienionych zanikających przeszkód obserwujemy wiele takich, które występują cały czas. Są to: biurokracja i wady przepisów prywatyzacyjnych. Trudności te powodują, iż rzadko kiedy procedura prywatyzacyjna trwa krócej niż rok. Często wskazywanym problemem był brak pieniędzy u osób zainteresowanych udziałem w prywatyzacji (głównie pracowników) oraz trudności w kredytowaniu tego procesu. Niezadowolenie wywołuje też wycena firmy i wysokości rat leasingowych (w przypadku spółek leasingowych). Te problemy wynikały z odmiennych dążeń organów państwa, które preferowały nabywców, posiadających kapitał zapewniający odpowiednie inwestycje, oraz pracowników, pragnących zostać właścicielami, często sądzących że zaangażowanie i lepsza praca wystarczą dla utrzymania i rozwoju firmy (Jarosz 1998, s. 223–277).

Nie zawsze i nie wszyscy pracownicy dawali się przekonać do proponowanej przez większość prywatyzacji. Osoby te były przeciwnikami radykalnych zmian w firmie albo nie odpowiadał im proponowany sposób prywatyzacji. Pierwsza sytuacja zdarzała się stosunkowo rzadko i raczej we wczesnym okresie przekształceń własnościowych. Najczęściej występowała druga sytuacja. Przeciwnicy określonego sposobu prywatyzacji występowali zazwyczaj tam, gdzie próbowano tworzyć konkurencyjne koalicje prywatyzacyjne dążące do realizacji przekształceń w inny sposób. Grupy te starały się skupić wokół siebie jak najwięcej pracowników, przekonując, że ich oferta jest lepsza od realizowanej.

Przedstawione w tabeli 29 wyniki dowodzą, że «koalicjom prywatyzacyjnym» udawało się uzyskać akceptację odpowiedniej liczby pracowników dla swych zamierzeń. Niemniej wszystkie badania prywatyzowanych firm⁴⁹ potwierdzały występowanie oponentów przekształceń własnościowych. Procent doniesień o

⁴⁹ Chodzi tu głównie o badania zrealizowane w latach 1993, 1994, 1995, których wyniki opublikowano w książkach: M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja. Szanse i zagrożenia*, ISP PAN, Warszawa 1993; M. Jarosz (red.), *Spółki pracownicze*, ISP PAN, Warszawa 1994; M. Jarosz (red.), *Blaski i cienie spółek pracowniczych 1991–1994*, ISP PAN, Warszawa 1995; M. Jarosz (red.), *Spółki pracownicze 1995*, ISP PAN, Warszawa 1996.

występowaniu przeciwników waha się w zależności od roku badania od około 20 do 30%.

Tabela 29

Odpowiedzi przedstawicieli grup społeczno-zawodowych na pytanie: «Czy byli przeciwnicy prywatyzacji?» a rok prywatyzacji. Odpowiedzi «tak» (w %)

Grupy respondentów	Rok prywatyzacji							W próbie ogółem
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
- Zarząd	0,0	27,7	27,8	30,3	5,6	19,1	33,3	24,9
- Kierownicy	0,0	15,4	19,2	26,9	11,1	25,0	27,3	17,8
- Specjaliści	20,0	10,8	18,1	6,8	13,5	21,4	22,2	14,0
- Pracownicy szeregowi	5,3	18,2	30,6	17,7	23,5	29,3	21,7	22,7

Źródło: (Jarosz 1998, s. 228).

Przedsiębiorstwa przemysłowe były przed 1989 r. głównym miejscem uzewnętrzniania się ostrego konfliktu społecznego. Wynikało to z faktu, iż były one instytucjami, w których państwo sprawowało kontrolę nad jednostką. W początkowym okresie transformacji przedsiębiorstwa były też obszarem silnych napięć społecznych. Konflikty, które w skali makro doprowadziły do pozytywnych zmian systemowych, w skali zakładu zakłócały poważnie jego funkcjonowanie. Te doświadczenia powodowały, że spokój społeczny w firmach zaczął być traktowany jako wartość sama w sobie. Nie dostrzegano, że w nowych warunkach konflikt może dawać impulsy innowacyjne. Oczekiwano, że po przeprowadzeniu prywatyzacji nastąpi okres harmonijnej i bezkonfliktowej współpracy wszystkich zatrudnionych. W tej sytuacji pojawiające się nieuchronnie konflikty starano się ukrywać, bagatelizować, inaczej nazywać.

Tabela 30

Obecne nastroje w firmie (w %) – badania przeprowadzono w 1996 r.

Nastroje	Zarząd	Kierowcy	Specjaliści	Pracownicy szeregowi
Bardzo dobre	5.5	1.3	1.7	1.3
Dobre	57.0	35.6	41.3	30.2
Średnie, takie sobie	34,5	49.4	45.7	57.3
Złe	1.5	5.0	9.5	8,9
Bardzo złe	-	6.2	1.2	1.3
Brak odpowiedzi	1,5	2.5	0.6	1.0

Źródło: (Jarosz 1998, s. 233).

Pracownicy pytani o nastroje w firmie najczęściej odpowiadali, że są średnie lub dobre. Łącznie tak określało nastroje około 90% badanych we wszystkich grupach. Przeciętnie nastroje najwyższej ocenili członkowie zarządów, najniżej – pracownicy szeregowi.

Znaczna większość pracowników deklaruwała mocne przywiązanie do firmy i wyrażała chęć pracowania w niej jak najdłużej. Ważne są w tym zakresie uzyskane wyniki badań zespołu Marii Jarosz przeprowadzone wśród pracowników zarządu, kierowników, specjalistów i pracowników szeregowych. Odsetki deklarujących silne przywiązanie są najwyższe wśród osób zajmujących prominentne stanowiska i zmniejszają się w grupach zajmujących niższe, jednak nawet w przypadku pracowników szeregowych stanowią prawie 70% tej grupy. Są też osoby, które czują się mocno związane z firmą, lecz chciałyby zmienić pracę (im niższe stanowisko tym odsetek takich osób jest większy, od 4% wśród zarządu do 14% i 13% wśród specjalistów i pracowników szeregowych). Można przypuszczać, że powodem chęci zmiany pracy są niedostateczne zarobki, a w grupie specjalistów wiąże się to również z perspektywami awansu, który oprócz innych korzyści wiąże się z większymi zarobkami. Grupa osób deklarująca małe przywiązania, ale nie przewidująca zmiany jest niewielka, ale: im niższa pozycja, tym większy odsetek deklaruje małe przywiązanie do miejsca pracy. Śladowe są tylko odsetki badanych oświadczających, że nic ich z firmą nie łączy i planują zmianę pracy.

Ważnym elementem oceny prywatyzacji są odpowiedzi na dwa pytania: kto na prywatyzacji zyskał, kto stracił?. Należy pamiętać, że prezentowane odpowiedzi nie wynikają z wszechstronnej analizy zmian własnościowych, lecz ukazują opinie na ten temat pracowników prywatyzowanych firm. Są to więc odpowiedzi na pytania: kto, zdaniem pracowników na prywatyzacji zyskał, kto stracił?

Tabela 31

Osoby i grupy, które najwięcej zyskały na prywatyzacji (w %)

Beneficjanci	Zarząd	Kierownictwo	Specjaliści	Pracownicy szeregowi
– Kierownictwo firmy, dyrekcja, zarząd, rada nadzorcza	19,3	38,1	42,2	45,9
– Wszyscy, pracownicy firmy, wszyscy pracujący, wszyscy aktywni	37,6	20,6	15,6	9,9
– Główny akcjonariusz, posiadacze większych udziałów	12,2	15,6	10,7	9,3
– Specjaliści, pracownicy umysłowi	10,2	2,5	4,9	4,0
– Nikt	18,3	6,2	8,4	7,5
– Właściciel	1,5	1,3	2,0	2,8
– Inni	2,0	6,3	3,8	5,9
– Trudno powiedzieć	4,0	7,5	9,8	13,0

Źródło: (Jarosz 1998, s. 256).

Tabela 32

Osoby i grupy, które najwięcej straciły na prywatyzacji (w %)

Beneficjanci	Zarząd	Kierownictwo	Specjaliści	Pracownicy szeregowi
– Nikt specjalnie nie stracił	59,9	37,5	40,2	35,8
– Pracownicy, robotnicy	11,7	21,9	22,5	28,5
– «Nie uczestniczący»	16,8	6,9	7,8	7,0
– Ci, którzy zostali zwolnieni	4,6	6,9	6,7	5,5
– Umysłowi, urzędnicy	-	2,5	2,3	3,0
– Inni	0,5	8,7	5,4	3,8
– Więksi udziałowcy	2,0	-	-	-
– Trudno powiedzieć	5,1	10,0	10,7	11,9

Źródło: (Jarosz 1998, s. 258).

Przebudowa gospodarki jest procesem, którego dynamikę i kierunki wyznaczają obiektywne («twarde») wskaźniki ekonomiczno-finansowe oraz instytucjonalne. Jest to jednocześnie proces stymulowany (lub hamowany) przez postawy i zachowania jego uczestników: indywidualnych i zbiorowych aktorów sceny politycznej, gospodarczej oraz społecznej.

Specyfika transformacji w Polsce polega na tym, że była ona i wciąż jest modelowana przez środowiska pracownicze. Pracownicy, zwłaszcza przedsiębiorstw państwowych, nie są, oczywiście, jedynym istotnym czynnikiem określającym kształt i tempo transformacji, ale w pewnych okresach i obszarach byli i mogą być ponownie uczestnikiem dominującym. Niegdyś – przez podejmowane próby reformowania systemu monocentrycznego, zakończone wreszcie jego obaleniem. Później – przez wpływanie na kształt gospodarki rynkowej .która, jak oczekiwała większość środowisk pracowniczych, powinna zapewnić to wszystko, co socjalizm obiecywał, a czego nie zrealizował: sprawiedliwość społeczną, państwo opiekuńcze oraz iluzoryczną perspektywę egalitarnego dobrobytu, a także sprawniejsze egzekwowanie praw obywatelskich i pracowniczych, w tym tych przypisywanych własności pracowniczej i partycypacji (Jarosz 1994, s. 5–7).

W rezultacie wszystkich tych zdarzeń przebudowa gospodarki państwowej w rynkową stała się przedsięwzięciem znacznie bardziej złożonym i konfliktowym od oczekiwań «technokratycznych», polegających, upraszczając, na milczącym założeniu, że transformację systemową (racjonalną przecież i zgodną z długofalowym interesem społecznym) można i trzeba przeprowadzić odgórnie, społeczeństwo zaś podporządkuje się jej regułom.

Rzeczywistość lat dziewięćdziesiątych wykazała nietrafność tego typu założeń. Główną barierą polskiej prywatyzacji stał się bowiem opór społeczeństwa, zwłaszcza zaś pracowników przedsiębiorstw państwowych, co zrozumiała większość polityków nie związanych uprzednio z «Solidarnością». Obawy przed doraźnymi skutkami transformacji wyrażali przede wszystkim robotnicy, należący we własnej ocenie do grup najgorzej uposażonych jednocześnie mający najsilniejsze poczucie niesprawiedliwości, związane z decydującym udziałem w obaleniu systemu totalitarnego, a nieoczekiwanie doznający nagiego poczucia niższej wartości wobec innych warstw społeczeństwa. («To myśmy ich wynieśli na najwyższe stanowiska w Polsce, a teraz traktują nas gorzej niż tamci» «...bo robotnicy są już nieważni, ważna jest klasa średnia. Tacy tam

handlarze, kupcy, spekulanci», «...dla nich bogactwo, a dla nas bieda i bezrobocie») (Jarosz 1994, s. 11).

Opory przeciw transformacji gospodarczej nie były jednak powszechne, zwłaszcza u jej zarania, w roku 1990. Pewnie właśnie dlatego, że początkowo z transformacją, a zwłaszcza z realizacją prywatyzacji, będącej istotnym elementem przeobrażeń, wiązano ogromne i nierealne oczekiwania. Prywatyzacja miała «być czymś w rodzaju magicznego zaklęcia, po którego wypowiedzeniu spełnią się marzenia o prawdziwym przedsiębiorstwie – konkurencyjnym, efektywnym, a jednocześnie dającym pracownikom gwarancję bezpieczeństwa (Chełmiński 1994, s. 259).

Nadzieje te były, jak się okazało, zbyt wygórowane. Restrukturyzacja zakładów pracy pociągnęła za sobą rosnące bezrobocie i pauperyzację dużych grup społecznych. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych miała tę restrukturyzację przyspieszać, a czasami wręcz umożliwiać. Zarazem narastała świadomość, zwłaszcza wobec stosunkowo niskich cen za akcje lub aktywa, że prywatyzacja umożliwia nielicznym łatwe przejęcie kontroli nad przekształcanym majątkiem państwowym. Stała się ona przeto przedsięwzięciem kontrowersyjnym i konfliktowym, ocenianym w zależności od przynależności do określonych kategorii i układów, statusu materialnego, społecznego itp. Duże i zdolne do mobilizacji grupy społeczeństwa – zwłaszcza pracownicy – uznały, że ich interesy zostały zagrożone, co pociągnęło za sobą «rosnący opór tkanki społecznej wobec radykalnych zmian systemowych (Wnuk-Lipiński 1993, s. 160). Ściślej zaś – wobec społecznych kosztów przekształceń uznanych za zbyt wysokie i niesprawiedliwie rozłożone. Należy zauważyć, że wielu ludzi prywatyzację uznało za synonim transformacji i obawy przed jej skutkami przeniosło na prywatyzację.

ROZDZIAŁ 4

PRÓBA BILANSU SKUTKÓW POLSKIEJ PRYWATYZACJI

4.1. Pozytywne i negatywne oblicza polskiej prywatyzacji

4.1.1. *Przeobrażenia systemowe a prywatyzacja*

Zjawisko prywatyzacji, jest bardzo ciekawym zagadnieniem ekonomii, z jakim mamy do czynienia. Wywiera większe bądź mniejsze skutki nie tylko ekonomiczne, ale też i społeczne. Tu warto zadać sobie pytanie: co to jest ta prywatyzacja?

Wielu ludzi, ma problem z jednoznacznym określeniem pojęcia «prywatyzacja». Prywatyzacja jest kojarzona przez zwykłych ludzi z informacjami jakie uzyskują w mediach. Często są to news, połączony z wiadomościami o kryzysie, likwidacjach miejsc pracy, zamknięciach firm. Nie powinno być więc zaskoczeniem, że prywatyzacja jest kojarzona negatywnie. Prywatyzacja jednak, daje całemu społeczeństwu, jak i pojedynczym jednostkom, możliwość realizacji gospodarczej. Nie ulega wątpliwości że na pewno szerszej, niż tylko praca na państwowy rachunek. Starsze pokolenia wychowane na ideologii socjalistycznej, nie są w stanie podjąć własnej inicjatywy, wykazać się przedsiębiorczością, która jest podstawą w działaniach prywatyzacyjnych. W literaturze fachowej prywatyzacją – został nazwany proces przekazywania majątku państwowego podmiotom prywatnym, proces prowadzący do zmiany kontroli nad gospodarką i zmiany własności społecznej w prywatną.⁵⁰

Z jednej strony patrząc na prywatyzację można mówić o korzyściach z tego procesu w wymiarze pragmatycznym czy też ekonomicznym (Savas 1992, s. 333–334). «Przejawia się to m.in. w

⁵⁰ <http://portalwiedzy.onet.pl/38329;;;;prywatyzacja,haslo.html> 2019-06-10.

zmniejszaniu roli państwa w gospodarce, a tym samym zmniejszaniu wydatków rządowych, zwiększaniu dochodów rządowych z tytułu sprzedaży przedsiębiorstw oraz uzyskiwanych następnie podatków, wzroście efektywności przedsiębiorstw czy podnoszeniu jakości dóbr i usług. Z drugiej zaś strony prywatyzacja pociąga za sobą szereg skutków społecznych. Do najbardziej istotnych z nich należą takie zjawiska jak zmiana struktury zatrudnienia, wzrost znaczenia systemów uzależniających wysokość wynagrodzeń od wyników pracy oraz od «bardziej elastycznych warunków pracy» (Grupta, Schiller, Ma 1999), ograniczenie gwarancji stałego zatrudnienia, ograniczenie roli związków zawodowych we współdecydowaniu o przedsiębiorstwie, zmniejszenie zakresu świadczeń, wydłużenie czasu pracy. Pociąga to za sobą zmiany w podziale dochodów, czy wreszcie zjawisko najbardziej dotkliwe społecznie tj. bezrobocie. Prywatyzacja pociąga za sobą również inne o wiele bardziej doniosłe skutki o charakterze społecznym. Chodzi mianowicie o to, że w wyniku kształtowania się zupełnie nowej struktury gospodarki, w której dominującą staje się własność prywatna tworzy się inna niż w latach osiemdziesiątych dwudziestego stulecia struktura społeczna. Pojawia się m.in. nowe warstwy społeczne tj. pracownicy oraz właściciele zakładów prywatnych zatrudniających wiele osób (Kolarska-Bobińska, Koseła 1994, s. 5–6). Procesowi prywatyzacji towarzyszy także zmiana świadomości społecznej tj. ewolucja w sposobie widzenia i wartościowania otaczającej rzeczywistości, która znajduje swoje odzwierciedlenie w wymiarach behawioralnym, afektywnym oraz poznawczym. Powszechnym zjawiskiem staje się postrzeganie prywatyzacji w kontekście zysków i strat, co stworzyło nowy podział społeczny na «beneficjentów» i «przegranych» prywatyzacji (Czapiński, Gilejko i inni 1997, s. 6). Z jednej strony powstają nowe grupy społeczne, które w prywatyzacji widzą szansę, z drugiej zaś strony mamy do czynienia z grupami społecznymi, które dostrzegają wyłącznie zagrożenia związane z prywatyzacją, w tym najbardziej niebezpieczne, czyli utratę miejsca pracy.

Celem niniejszego artykułu jest analiza różnych aspektów związanych z oceną polskiej prywatyzacji. Stajemy przed poważnym

dylematem oceny prywatyzacji jako zjawiska pozytywnego bądź negatywnego, jaki ma miejsce w naszej gospodarce. Wszyscy zdajemy sobie sprawę, iż każdy proces jaki zachodzi w gospodarce ma swoje podłoże przyczynowo-skutkowe. Tak też dzieje się w przypadku prywatyzacji.

Prywatyzacja polskiej gospodarki nie byłaby możliwa bez przeobrażeń systemowych, których – jak już zostało wspomniane – genezą był kryzys systemu państw realnego socjalizmu.

Znany ekonomista prof. dr hab. Paweł Bożyk w swojej książce «24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Transformacja», dokonuje zestawienia głównych tez systemowych socjalizmu oraz neoliberalizmu – antysocjalizmu. (tab. 33)

Tabela 33

Analiza porównawcza modelu socjalistycznego i neoliberalnego

Model socjalistyczny	Model neoliberalny
Planowanie	Mechanizm rynku
Państwo główną siłą ekonomiczną	Minimalizacja funkcji państwa
Państwo opiekuńcze	Minimum funkcji opiekuńczych
Państwo dąży do wzrostu produkcji	Rynek reguluje produkcję
Bazą systemu ekonomicznego jest własność państwowa	Bazą systemu ekonomicznego jest własność prywatna

Źródło: (Bożyk 1999).

Głównym wyznacznikiem prywatyzacji polskiej gospodarki była minimalizacja roli państwa, i jego wpływu na gospodarkę.

Część polskich ekonomistów uważa, iż dwudziestoczteroletni proces prywatyzacji, jaki ma miejsce w Polsce jest wynikiem pozostawionego przez poprzedni system planowanego gospodarowania. Wielu z nich przytacza przykłady innych postkomunistycznych krajów, gdzie ten sam proces trwał o wiele krócej, gdyż został sprawniej przeprowadzony.

Jak już zostało wspomniane rokiem rozpoczynającym proces prywatyzacji w Polsce był rok 1989. Ustrój ekonomiczny jaki panował w naszym państwie przed rokiem 1989, w fachowej literaturze najczęściej nazywany jest gospodarką nakazowo-

rozdzielczą, tzn. opierał się na ścisłej centralizacji wszystkich procesów gospodarczych, a w szczególności procesów podejmowania decyzji i kontroli (Szmitka 2007, s. 29).

Na system ten składały się dwa podstawowe filary, po pierwsze było to planowanie centralne a po drugie państwowa własność środków produkcji. Zakładano, że planowanie centralne zapewni;

- skuteczną przebudowę społeczno-ekonomiczną przez kształtowanie nowych elit i likwidację nierówności społecznych i materialnych;

- efektywną mobilizację zasobów, między innymi przyspieszone powiększenie zasobu środków trwałych, mobilizację siły roboczej i jej kształcenie;

- przyspieszenie i należyte ukierunkowanie wzrostu gospodarczego przez forsowanie ekstensywnego rozwoju zogniskowanego w priorytetowych branżach realokację zasobów w celu zmniejszenia dysproporcji regionalnych (Bornstein 1979).

Podstawą do osiągnięcia tych celów było zapewnienie szybkiego wzrostu gospodarczego poprzez scentralizowany system kontroli. Planowanie centralne miało wyeliminować realnie istniejące i rzekome niedostatki mechanizmów rynkowych, takie jak generowanie nierówności społecznych, «wyzysk ludu pracującego przez kapitalistów», brak koordynacji między sektorami, żywołowość, brak należytej sterowności, podatność na światowe cykle koniunkturalne itp. Planowanie odbywało się na podstawie bilansów materiałowych, które wskazywały, ile jakich dóbr należy wyprodukować, aby zapewnić osiągnięcie celów rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie krótko i średniookresowej. Planowanie obejmowało także całokształt alokacji zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich, wraz z kształtowaniem cen, zaopatrzenia, i dystrybucji.

Znany ekonomista Kornai zwraca słuszną uwagę, iż taki system należałoby nazwać nie tylko planowaniem centralnym ile centralnym zarządzaniem (Kornai 1992).

System centralnego planowania oparty na własności państwowej okazał się zbyt sztywny, niezdolny do szybkiego dostosowania się do zmian warunków gospodarczych, przez co niepodatny na restruk-

turyzację i wprowadzenie potrzebnych innowacji. Niska innowacyjność gospodarki realnego socjalizmu wynika z tego, że przedsiębiorstwa państwowe, z uwagi na brak efektywnego właściciela, samodzielności i konkurencji, nie były zainteresowane minimalizacją wykorzystania zasobów i maksymalizacją zysków⁵¹.

Ze względu na fałszywe dane gospodarcze, system gospodarczy został pozbawiony skutecznego przepływu informacji. Ukształtował się zatem typowy system zamknięty, którego podstawową była walka o źródła tzw. «renty ekonomicznej», tocząca się między poszczególnymi grupami interesów (przedsiębiorstwami państwowymi, członkami różnego rodzaju hierarchii biurokratycznych itp.) . Taki system sprzyjał zachowaniu , do którego byli przyzwyczajeni wszyscy uczestnicy życia gospodarczego, ponieważ rola państwa zaś sprowadza się do funkcji centralnego rozdzielcy renty ekonomicznej- od najwyższych szczebli administracji państwowej i aparatu partyjnego do poszczególnych jednostek gospodarczych.

System ten działał dopóty, dopóki był wydolny ekonomicznie oraz przejawiał w miarę skuteczne zdolności przystosowawcze. Zostały one określone mianem tzw. «stabilizatorów pragmatycznych» (Rychard 1993), które na bieżąco pozwalały jako tako zaspokajać potrzeby podstawowych grup społecznych.

Kryzys ekonomiczny ustroju socjalistycznego, jaki miał miejsce w latach 80 ubiegłego wieku, przyczynił się do pogorszenia sytuacji materialnej większej części społeczeństwa. Narastające niezadowolenie z panującego ustroju, przyczyniło się do poszukiwań sposobu na poprawę sytuacji.

Okazało się, że to początek rozpadu systemu, wewnętrzna spójność realnego socjalizmu szybko uległa degradacji zwłaszcza w krajach, które podjęły próby reform i wprowadziły elementy rynku bądź swobód obywatelskich. Wszystko to doprowadziło do upadku komunizmu. Wszelkie próby przywrócenia efektywności-sterowalności – systemu nie były już w stanie zatrzymać procesu rozpadu ustroju komunistycznego.

⁵¹ W uproszczeniu są to zyski dzięki ograniczeniu konkurencji ze strony innych podmiotów i uprzywilejowaniem dostępu do różnego rodzaju zasobów.

Zarówno ekonomiczny, jak i polityczny upadek komunizmu przyczynił się do rozpoczęcia kompleksowej transformacji ustrojowej.

Z przedstawionego wyżej krótkiego rysu historycznego wynika, że cele i priorytety prywatyzacji stawiane przez poszczególne państwa zależały przede wszystkim od obranego kierunku transformacji systemowej.

Rzeczpospolita Polska podobnie jak inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Republika Czeska, Republika Słowacka, czy też Republika Węgierska wybrały naśladowanie sprawdzonych w praktyce wzorców zachodnich.

W Polsce priorytetowe znaczenie w prywatyzacji miał cel ekonomiczny – dzięki, któremu podniesiono efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw, a w następstwie całej gospodarki. We wszystkich krajach postkomunistycznych wyłączono z prywatyzacji sektory strategiczne dla państwa i obywateli związane z obronnością kraju i infrastrukturą.

Poszczególne kraje przechodzące od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej przyjmowały różne rozwiązania praktyczne i nawiązywały mniej lub bardziej w świadomy sposób do wariantu kapitałowo-rynkowego, państwowo-administracyjnego, oraz społeczno-uwłaszczeniowego⁵².

Podsumowując należy podkreślić, że problemem początkowych lat prywatyzacji w krajach postkomunistycznych był fakt, iż społeczeństwa po latach centralnego planowania, hiperinflacji, i indoktrynacji polityko-społecznej, nie posiadały między innymi: kapitału i efektywnego działu administracji. Dlatego też w opinii publicznej ten okres zapisał się mianem «dzikiej prywatyzacji». Prywatyzacja była wykonywana szybko, z nastawieniem na bieżący zysk. Wprowadzano gospodarkę rynkową choć społeczeństwo nie miało kapitału, zmieniono system państwowy nie wymieniając nieefektywnej administracji. Zmiany jednak przeprowadzone w tym czasie, były mimo swojej drastyczności konieczne.

⁵² *Polityka prywatyzacyjna na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Ekspertyza na posiedzenie Rady Strategii Społ. Gosp., Warszawa 1997 r.

4.1.2. Prywatyzacja nieformalna «wcześni wygrani reform»

Początki polskiej prywatyzacji to tzw. «problem prywatyzacji nieformalnej.» (Suwalski 1998, s. 20–21). Swoistą koniecznością wprowadzenia prawnych zasad przekształceń własnościowych był zasięg negatywnie społecznie odbieranej prywatyzacji «nieformalnej». Pojawiła się ona pod koniec lat osiemdziesiątych wraz z liberalizacją przepisów dotyczących użytkowania i obrotu mieniem przedsiębiorstw państwowych. Osłabienie nadzoru właścicielskiego przez organa założycielskie umożliwiło powstanie dużej liczby spółek na «obrzeżu» przedsiębiorstw państwowych oraz kilka przypadków przekształceń całych przedsiębiorstw. Powodem tworzenia spółek były korzyści podatkowe związane z ominięciem przepisów obowiązujących państwowe przedsiębiorstwa (płacenie dywidendy, podatku od ponadnormatywnych wzrostów wynagrodzeń) oraz możliwość wyjścia spod systemu państwowej kontroli cen (Błaszczak 1993, s. 100–101). W krytyce tych nowych podmiotów gospodarczych podkreślano, że przez pośrednictwo w obrocie przejmują dochody przedsiębiorstw. Wskazywano też liczne patologie związane z nieadekwatnością aportów wnoszonych przez strony do spółek z zawyżonymi wycenami wkładu osób fizycznych przy zaniżanych wkładach przedsiębiorstw. Przekształcenia przedsiębiorstw w niejasne quasi-holdingowe struktury organizacyjne rodziło podejrzenia, że celem tych zabiegów jest wyprowadzanie majątku przedsiębiorstwa przez system spółek-córek, przy zamierzonym upadku spółki – matki (Kubot 1993, s. 54–75). Szeroki udział przedstawicieli kierownictw przedsiębiorstw w tej formie przekształceń budził złe nastawienie do spółek nomenklaturowych oraz podejrzliwości wobec tworzenia spółek w ogóle. Sytuacja ta wymusiła wprowadzenie w czerwcu 1990 roku regulacji prawnej, dzięki której w ciągu jednego roku osoby prawne, ich organy założycielskie, rady pracownicze lub organy samorządu terytorialnego mogły wypowiadać umowy i podawać współników do sądu, a także żądać zwrotu nieuczciwie zagarniętego mienia⁵³. Oprócz tego Sąd Najwyższy wydał wyrok unieważniający

⁵³ Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 roku o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych, Dz. U. z 1990 r., Nr 444, poz. 255.

wszystkie umowy spółek, w których występowały te same osoby w roli wspólnika – osoby fizycznej i przedstawiciela państwowych osób prawnych. Należy jednak prywatyzację «nieformalną» uznać za silną dźwignię rozwoju prywatyzacji założycielskiej w Polsce. Wzmocniła ona kapitałowo i kadrowo sektor prywatny przez szybki i nieekwiwalentny przepływ środków oraz przemieszczenie wykwalifikowanego personelu (Dąbrowska 1994). Jak uważa J. Staniszkis, niedokończone reformy sprzyjają utrwaleniu zachowań dysfunkcyjnych z punktu widzenia transformacji. Stoi za tym formalna koalicja grup interesów, którą badacze zachodni nazywają «early winners», czyli «wczesnymi wygranymi reform,» (Staniszkis 1994) inne określenie to «klasa transferowa». Na początku transformacji uzyskała ona uprzywilejowany dostęp do różnego rodzaju zasobów materialnych i finansowych i mogła dokonywać redystrybucji na swoją korzyść. Liberalizacji gospodarki nie towarzyszyła kontrola ze strony państwa, a kontrola przez mechanizmy rynkowe była jeszcze w początkowym stadium rozwoju. Grupy te korzystały z niedoskonałości struktur i stosunków okresu przejściowego wysokich kosztów transformacji. Grupy polityków, urzędników państwowych, szefów ogólnokrajowych central związkowych, bogaci i wpływowi biznesmeni to nomenklatura, która dorobiła się majątku dzięki koneksjom politycznym, bezwzględnemu lobingowi, a niekiedy w wyniku działalności przestępczej. Społeczna krytyka prywatyzacji nomenklaturowej («wczesnych wygranych reform») wpłynęła na wprowadzenie wspomnianego wcześniej aktu prawnego wstrzymującego ten proceder oraz przyspieszenie prac nad ustawą formalizującą prywatyzację.

4.1.3. Motywy prywatyzacji

Amerykański ekonomista Emanuel S. Savas opisując zjawisko prywatyzacji wyodrębnił cztery motywy, które mają ogromny wpływ na to zjawisko.

Pierwszym motywem jest **motyw pragmatyczny**, którego celem jest skuteczniejsze rządzenie, a zarazem poprawa jakości rządzenia. Uzasadnieniem tego celu może być fakt, iż dzięki rozsądnie prowadzonej polityce prywatyzacyjnej rząd zwiększa efektywność świadczeń społecznych (lub przynajmniej powinien do tego dążyć).

Rząd szuka poprawy efektywności, a jednocześnie nie może podnieść obowiązkowych świadczeń na rzecz państwa, oraz nie może, lub nie opłaca mu się zaciągać kredytów, wówczas decyduje się na prywatyzację, która wygeneruje środki finansowe z tytułu sprzedaży mienia państwowego. Działania te w przyszłości uwolnią od bezcelowego dofinansowywania państwowych przedsiębiorstw. Drugim motywem jest **motyw ideologiczny**, którego celem jest – podobnie zresztą jak w pierwszym przypadku – skuteczniejsze rządzenie, a zarazem poprawa jakości rządzenia. Uzasadnieniem motywu ideologicznego może być bardzo silna pozycja rządu obejmująca swoimi wpływami zbyt wiele dziedzin gospodarki. Stosując tak wielką ingerencję w działalność ludzi rząd stanowi zagrożenie dla społeczeństwa. Należy ukrócić zainteresowanie polityków obojętnych na sprawy przedsiębiorstw, a jedynie dbających o swoje posady. Trzecim motywem jest **motyw ekonomiczny**, którego celem jest powiększenie korzyści majątkowych. Uzasadnieniem motywu ekonomicznego może być to, iż rząd zamierza otrzymać większe korzyści poprzez obciążenie sfery prywatnej wydatkami ponoszonymi przez państwo. Przekazanie części obowiązków, jakie dotychczas spoczywało na państwie (np. w zakresie oczyszczalni ścieków, energetyki, czy zachowania czystości) w ręce prywatnych przedsiębiorstw, powinno doprowadzić do optymalizacji wyników ekonomicznych przedsiębiorstw (Savas 1992). Czwartym motywem jest **motyw populistyczny**, dzięki któremu demokratyczne społeczeństwo powinno posiadać szeroki zakres możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (np. dlaczego osoba fizyczna nie może produkować energii?) oraz nabywania dóbr, od prywatnych przedsiębiorców (prywatyzacja całych sektorów gospodarki) (Savas 1992).

Skoro znamy już motywy tego zjawiska, warto było by przyjrzeć się skutkom prywatyzacji, bo to one mają największy wpływ na postrzeganie tego zjawiska, zarówno z perspektywy społecznej jak i ekonomicznej.

Skutki związane ze zjawiskiem prywatyzacji należy podzielić na dwie grupy skutków; makro-i mikroekonomiczne.

4.1.4. Skutki makroekonomiczne prywatyzacji

Analiza skutków makroekonomicznych prywatyzacji wymaga zbadania jej wpływu na wszystkie podstawowe zjawiska makroekonomiczne. Do zjawisk tych należy zaliczyć: wzrost gospodarczy, inflację, bezrobocie, równowagę makroekonomiczną, kształtowanie się salda budżetu państwa i co się z tym wiąże, rozmiarów długu publicznego.

Analizie zjawisk w sferze realnej powinna towarzyszyć analiza zjawisk występująca w sferze regulacji, czyli procesu kształtowania się różnych rynków, m.in. niezmiernie istotnego rynku kapitałowego. Analizując makroekonomiczne aspekty prywatyzacji, należy także uwzględnić problemy związane z napływem kapitału zagranicznego.

Badanie makroekonomicznych skutków prywatyzacji rodzi dużo trudnych problemów metodologicznych. Przebieg zjawisk makroekonomicznych zależy bowiem od wielu czynników. Należą do nich m.in. szeroko rozumiane dziedzictwo przeszłości np. struktura gospodarki, poziom rozwoju poszczególnych jej dziedzin, postawy społeczne, proces transformacji (prywatyzacja jest tu bardzo ważnym, ale nie jednym z wielu wykorzystywanych instrumentów), sytuacja gospodarcza partnerów i ich polityka handlowa oraz zjawiska polityczne. Zjawiska polityczne w przypadku Polski odgrywają szczególnie istotną rolę. Stosunkowo częste wybory i związane z nimi kampanie wyborcze nasilają postawy roszczeniowe różnych grup społecznych. Można sformułować tezę, że zjawiska zachodzące w sferze polityki wpływają niekorzystnie na przebieg transformacji, w tym także prywatyzacji. Wielkość czynników oddziałujących na przebieg zjawisk makroekonomicznych bardzo utrudnia udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na pytanie czy – a przede wszystkim, w jakim stopniu – dane zjawisko jest skutkiem procesu prywatyzacji. Odpowiedź na to pytanie jest trudna także z innych przyczyn. Należy do nich zaliczyć: bezprecedensową skalę zamierzonych procesów prywatyzacji w byłych krajach socjalistycznych i krótki okres, jaki upłynął od ich rozpoczęcia. Wiąże się z tym niewielka liczba publikacji na temat skutków prywatyzacji oraz niepełne dostosowanie statystyki do potrzeb związanych z badaniem tych skutków (portalwiedzy).

4.1.5. Skutki mikroekonomiczne prywatyzacji

Próby oszacowania wpływu skutków mikroekonomicznych napotykają znaczne ograniczenia metodologiczne. Polega to na tym, że proces prywatyzacji wywołuje korzystne efekty mikroekonomiczne w długim okresie, i to dopiero wtedy, kiedy formalno-prawna zmiana własności przekształca się w faktyczną – ekonomiczną. Przedsiębiorstwa wtedy zostają poddane presji konkurencyjnej rynków: produktów, kapitałowego, menedżerów i informacji. Analiza kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw sprywatyzowanych wymaga zastosowania wielu grup wskaźników. Trzeba się odnieść w analizie np. do wskaźników rentowności (obrotów brutto i netto, aktywów, kapitału własnego), wskaźników sprawności działania (obrotowości aktywów, rotacji zapasów, ściągania należności), wskaźników płynności (bieżącej i podwyższonej) czy wskaźników zadłużenia (sfinansowania majątku zobowiązaniami, relacji zobowiązań do kapitału własnego).

Analiza efektywności działania przedsiębiorstw sprywatyzowanych wymaga też zastosowania np. takich wskaźników, jak udział eksportu w przychodach ze sprzedaży, udział nakładów inwestycyjnych w nadwyżce finansowej, oraz wskaźników materiałochłonności, pracochłonności, majątkochłonności itp. Dlatego skutki mikroekonomiczne prywatyzacji są bardzo trudne do obliczenia dla szerokiego spektrum społeczeństwa. Jednym z podstawowych czynników na szczeblu mikroekonomicznym jest kształtujący się w spółkach reżim nadzoru korporacyjnego, na którym składają się dwa powiązane ze sobą procesy.

- pozbywanie się przez firmy «spadku» po przedsiębiorstwie państwowym;

- kształtowanie się efektywnych struktur własności i kontroli.

Dokonując analizy i porównując typy nadzoru korporacyjnego, jakie ukształtowały się w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach można wymienić:

- oparty na kontroli insiderów;

- oparty na kontroli zewnętrznych inwestorów strategicznych.

Można dojść do wniosku, że ten drugi wariant bardziej sprzyjał pozytywnym zmianom ładu wewnętrznego, zachowań przedsiębiorstw, ich przestawianiu się z dążeniem do uzyskania renty ekonomicznej, z dążeniem do maksymalizacji zysków i wartości firmy. Likwidowały się w ten sposób problemy na linii pryncypał – agent oraz kwestie związane z podziałem kompetencji między organami spółki. Zniknął problem dostępu do zewnętrznych źródeł kapitału, inwestor zagraniczny zapewniał dostęp do wiedzy, nowych technologii i rynków.

Trafiły się też jednak dysfunkcje w zachowaniu inwestorów. Czasami bardziej skupiali się oni na szybkim osiągnięciu wyników, niż na długofalowych, strukturalnych czynnikach rozwoju przejętej spółki.

Spółki kontrolowane przez insiderów cechują zdecydowanie większe opory przed zmianami. Zmiany struktury własności i nadzoru korporacyjnego następują przede wszystkim pod wpływem bardzo złej sytuacji ekonomicznej, co zmusza insiderów do ratowania spółki kosztem utraty kontroli nad nią.

4.1.6. Cele prywatyzacji

Według Piotra Kozarzewskiego wyniki prywatyzacji można rozpatrywać w następujących aspektach:

- osiągnięcia systemowego celu prywatyzacji,
- osiągnięcia ekonomicznego celu prywatyzacji,
- osiągnięcia pozostałych celów prywatyzacji tj.:
 - * celu politycznego;
 - * celu fiskalnego;
 - * celu społecznego.

Systemowym celem prywatyzacji jest zmiana ustroju gospodarczego i społeczno-politycznego przez utworzenie prywatnych jednostek gospodarczych. Analiza stopnia osiągnięcia tego celu ma opierać się głównie na ilościowych wynikach prywatyzacji (Jarosz, Kozarzewski 2002, s. 2). Jego wiarygodność w różnych krajach jest jednak różna. Podjęto nawet próby wyodrębnienia nowych

firm prywatnych z całego sektora przedsiębiorstw w celu pogłębienia działań analitycznych.

Ekonomicznym celem prywatyzacji nazwiemy analizę, która powinna się składać z dwóch podstawowych wątków:

- opis kształtujących się struktur własności;
- próba ustalenia, czy nowi właściciele potrafili poprawić funkcjonowanie sprywatyzowanych przedsiębiorstw.

Pozostałe cele prywatyzacji:

- **cel polityczny** – powinien nie tylko stworzyć warunki dla rozwoju gospodarczego- czy to na poziomie mikro, czy też makro-, ale również ukształtować potężne grypy interesów związanych z kontynuacją reform rynkowych. Takie postępowanie doprowadziło do ograniczenia możliwości ingerencji państwa w funkcjonowanie gospodarki.

- **cel fiskalny** – aby poprawić sytuację budżetową państwa należy skorzystać z dwóch metod oferowanych przez cel. Po pierwsze jest to metoda dochodowa, w której występuje zapewnienie dochodów budżetu z prywatyzacji. Po drugie jest to metoda kosztowa, gdzie następuje zmniejszenie wydatków na utrzymanie przy życiu sektora państwowego.

- **cele społeczne** – z tymi celami związane są koszty społeczne, do których zaliczmy; bezrobocie, zwiększenie nierówności dochodowych, masowe zubożenie społeczeństwa. Tego typu cele powstały, gdy próbowano kierować dochody z prywatyzacji na finansowanie programów mających poprawić sytuację w sferze społecznej.

Prywatyzacja, czyli przekształcenie sektora państwowego w prywatny jest tym zjawiskiem, którego rozmiary w ostatnich latach przerosły przewidywania analityków gospodarczej sytuacji na świecie. Prywatyzacja jest zarazem aktem, który ogranicza rolę państwa w funkcjonowaniu gospodarki, a jednocześnie zwiększa rolę własności prywatnej.

Dzięki tak skonstruowanemu opisowi zjawiska prywatyzacji można dojść do wniosku, że cele i priorytety prywatyzacji stawiane przez poszczególne państwa zależały przede wszystkim od obranego kierunku transformacji systemowej. W Polsce podobnie jak w innych

państwach postkomunistycznych priorytetowe znaczenie miał cel ekonomiczny, jednakże w każdym z krajów, wyłączono z prywatyzacji sektory strategiczne dla państwa i obywateli związane z obronnością kraju i infrastrukturą. Poszczególne kraje przechodzące od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej przyjmowały różne rozwiązania praktyczne i nawiązywały mniej lub bardziej w świadomy sposób do wariantu kapitałowo-rynkowego, państwowo-administracyjnego, oraz społeczno-uwłaszczeniowego⁵⁴.

Reasumując należy podkreślić, iż problemem początkowych lat prywatyzacji w krajach postkomunistycznych był fakt, iż społeczeństwa po latach centralnego planowania, hiperinflacji, i indoktrynacji polityczno-społecznej, nie posiadały między innymi; kapitału i efektywnego działu administracji. Dlatego też w opinii publicznej ten okres zapisał się mianem, «dzikiej prywatyzacji». Prywatyzacja była wykonywana szybko, z nastawieniem na bieżący zysk. Wprowadzono gospodarkę rynkową choć społeczeństwo nie miało kapitału, zmieniono system państwowy nie wymieniając nieefektywnej administracji. Zmiany jednak przeprowadzone w tym czasie, były mimo swojej drastyczności konieczne.

Prywatyzacja stanowi integralną część postkomunistycznych reform systemowych, które obejmują wszystkie najważniejsze sfery życia ekonomicznego, społecznego i politycznego. W 1980 roku gołym okiem widoczny był kryzys gospodarki socjalistycznej. Nie wynikał on, jak kryzysy w gospodarce rynkowej, z cyklu koniunkturalnego lub szoków zewnętrznych, lecz z istoty systemu; niskiej efektywności i jakości produkcji, marnotrawstwa i niechęci do postępu technicznego. Reformy przeprowadzono niemal we wszystkich krajach komunistycznych wciąż się nie udawały, gdyż «reformatorzy» upierali się przy dogmacie własności państwowej. Dlatego efekty były mierne, a dystans bloku komunistycznego do krajów Zachodu stale się zwiększał. Lata 80. to była już agonia. Okres przejściowy między socjalizmem i wolnym rynkiem wymagał szybkich i trudnych decyzji. W ciągu kilku miesięcy zmieniony został

⁵⁴ *Polityka prywatyzacyjna na tle innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, Ekspertyza na posiedzenie Rady Strategii Społ. Gosp., Warszawa 1997 r.

system kierowania gospodarką, zmieniła się sytuacja pracowników, konsumentów i przedsiębiorców. Każdy odczuł zmianę; trochę na lepsze, a trochę na gorsze. Z różnych powodów bilans gospodarczy prywatyzacji i jej odbiór publiczny to dwie różne sprawy. Pozytyw prywatyzacji to dodatni rachunek ekonomiczny – narodziła się konkurencyjna gospodarka o rosnącej zdolności eksportowej. W odbiorze publicznym wygrał jednak negatyw prywatyzacji. I nic dziwnego; nasi politycy przedstawiają prywatyzację niemal wyłącznie w czarnych barwach. Tę propagandę chętnie podchwytyją media szukające sensacyjnych tematów na pierwszą stronę. Te oskarżenia, skupiają uwagę na jednym tylko aspekcie zjawiska, kształtują jednak opinię społeczeństwa. I tak koło się zamyka. A prawda jak zwykle leży po środku. Negatyw czy pozytyw, ten dylemat wyłania się z analiz prywatyzacji już patrząc historycznie od czasów rządów M. Thatcher, wtedy kiedy pojawiło się pojęcie «prywatyzacja» w słowniku pojęć ekonomicznych rozwiniętych gospodarczo krajów kapitalistycznych. Z tego powodu «Żelazna Lady» uważana jest za pionierkę działań prywatyzacyjnych. Sam przebieg prywatyzacji obecnie wzbudza też kontrowersje. I tak Magda Magdziak ekspert z BCC uważa że zbyt długo już trwa w Polsce, są z tym związane duże koszty. W/z z tym należy sprywatyzować prywatyzację. Z kolei Prezydent Stanów Zjednoczonych Barac Obama uważa, że mimo iż w kryzysie gospodarczym rząd Stanów Zjednoczonych zwiększył zdecydowanie rolę państwa w gospodarce, to należy sprywatyzować Kosmos. Jak widać z przytoczonych faktów prywatyzacja się nie skończyła i może trzeba spojrzeć na nią z punktu widzenia nowych wyzwań związanych z globalizacją i innowacyjną gospodarką.

PODSUMOWANIE

Warunkiem udanej transformacji zapewniającej dynamiczny rozwój kraju są zmiany w strukturze własnościowej. Zmiana struktury przez prywatyzację mienia państwowego i zwiększenie udziału sektora prywatnego w strukturze własnościowej przyczyniła się do wzrostu konkurencji oraz zwiększenia efektywności gospodarki.

W każdej gospodarce występują sfery oraz obszary gospodarrowania, które są zawsze przedmiotem szczególnego zainteresowania państwa, tzw. obszary strategiczne: górnictwo, energetyka, transport, sektor zbrojeniowy. Wyłączenie z prywatyzacji tych działów gospodarki nie zawsze ma obiektywne uzasadnienie.

Decydującym kryterium istnienia podmiotów gospodarczych o różnych formach własności powinna być zdolność do zaspokojenia określonych potrzeb społecznych przy korzystnych relacjach nakładów do efektów. Zwiększenie efektywności gospodarki Polski związane było z tempem zmiany w strukturze własnościowej. Wiele osób do tej pory nie zdaje sobie sprawy, że prywatyzacja była realnym mechanizmem reformy państwa – wymuszała pewne procesy. Rok 1990 był rokiem szalejącej inflacji, nie było rynku kapitałowego, zmaterializowanych form kapitału, nie było doświadczenia w prywatyzacji. Było za to 8 500 tys. przedsiębiorstw państwowych do sprzedaży, przedsiębiorstw funkcjonujących w innych standardach, w innym układzie ekonomicznym – w ramach RWPG.

Wejście Polski do Unii Europejskiej na pewno kończy pewien etap polskiej transformacji. Czy kończy transformację? Chyba nie, przemiany systemu politycznego oraz gospodarczego będą trwały jeszcze wiele lat. Po blisko osiemnastu latach od chwili rozpoczęcia reform Polacy w swojej większości zaakceptowali gospodarkę rynkową i demokrację. Blisko 60% Polaków sądzi, że gospodarka rynkowa jest najlepszym rozwiązaniem, jeżeli zaś chodzi o reguły demokracji, to oceny są dużo gorsze. Według badań Instytutu Spraw Publicznych na temat świadomości ekonomicznej społeczeństwa i wizerunku biznesu wynika, że nowy ustrój został zalegalizowany na najogólniejszym

poziomie. Na stwierdzenie, że demokracja jest najlepszym systemem dla Polski zgadza się jedna trzecia społeczeństwa. Istnieje jednak silny brak zgody na sposób, w jaki funkcjonuje zarówno gospodarka, jak i demokracja (około 70% społeczeństwa).⁵⁵

Z upływem czasu społeczeństwo postrzega zmiany zachodzące w gospodarce polskiej i jej upodabnianie się do gospodarki rynkowej.

Kierunek przemian, czyli gospodarka rynkowa, oceniana jest pozytywnie przez dużą część badanych. Polacy marzą jednak, o takim typie gospodarki, w którym nie występowałyby bezrobocie, a zarobki dla najwyższej zarabiających byłyby ograniczone (79%).

Takie negatywne zjawiska jak wysokie bezrobocie, czy nieakceptowanie nierówności społecznych choć wpływają niekorzystnie na oceny funkcjonowania gospodarki rynkowej, nie podważają jednak akceptacji nowego ustroju gospodarczego, a zwłaszcza jego instytucji. Może dlatego, że właśnie sektor prywatny i przedsiębiorstwa postrzegane są jako główne źródło nowych miejsc pracy. Sektor prywatny stał się częścią życia Polaków, a jego instytucje zaczęły być postrzegane jako przynoszące korzyści społeczeństwu. W przypadku instytucji demokratycznych mamy do czynienia z odwrotną tendencją – oceny te ulegają stałemu pogorszeniu. Jeszcze jedna uwaga dotycząca społecznego wizerunku prywatnego przedsiębiorcy. Jest on niejednoznaczny, nacechowany ambiwalencją, a niekiedy nawet wewnętrznie sprzeczny. Najbardziej oczywistą cechą jest jego zamożność. Typowy prywatny przedsiębiorca jest – jak wynika z powyższych badań Instytutu Spraw Publicznych – bogaty, ale jednocześnie oszczędny, rozsądnie wydający pieniądze. Dość duża liczba osób uważa również, że inwestuje w firmę, nie licząc na szybki zysk. Te elementy wizerunku prywatnego przedsiębiorcy, wyraźny sposób zbieżne są z zaleceniami etyki protestanckiej, której przypisuje się istotne znaczenie dla powstania «ducha kapitalizmu», którego ideę rozwinął Max Weber («Etyka protestancka a duch kapitalizmu»).

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych na przykładzie firm drogowych w latach

⁵⁵ Badania Instytutu Spraw Publicznych «Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu» przeprowadzone w listopadzie 2003 r. na próbie losowej osób w wieku do 65 roku życia oraz przeglądowe badania CBOS.

1990–2004. Światowa literatura na temat prywatyzacji jest już takich rozmiarów, że jej przyswojenie i krytyczna analiza napotyka zdaniem autora na szereg utrudnień. Dlatego niezbędnym stało się wytyczenie głównego nurtu – celu, jakim jest zbadanie i przetworzenie głównych kierunków teoretycznych, uzasadniających ekonomiczne argumenty na rzecz prywatyzacji, dających dowody wyższej efektywności własności prywatnej nad publicznej. W rozdziale pierwszym autor omówił następujące teoretyczne kierunki – teorie ekonomiczne:

1. teoria praw własności
2. teoria wyboru publicznego
3. teoria agencji
4. teoria kosztów transakcyjnych
5. szkoła austriacka

oraz inne pokrewne zagadnienia odnoszące się do tej tematyki.

Oprócz teoretycznego omówienia tych kierunków, autor na podstawie przeprowadzonego studium indywidualnych przypadków dwóch prywatyzacji firm drogowych, a także własnego doświadczenia w tym zakresie poddał analizie teoretyczne rozważania i dokonał konfrontacji ich z danymi empirycznymi, w wyniku czego udało się sformułować kilka ogólnych tez i wniosków:

1. Teoria praw własności zakłada, że utrzymujące się różnice w efektywności przedsiębiorstw prywatnych i publicznych są wynikiem odpowiadającym im struktur własnościowych. Naczelna teza omawianej teorii głosi, iż różnice formy własności prowadzą do różnych wyników ekonomicznych. Własność charakteryzuje się wyłączością oraz możliwością przenoszenia. Właściciel odnosi korzyści ze swoich decyzji i ponosi ich koszty. Własność prywatna, ze względu na te cechy stwarza możliwość optymalnej alokacji zasobów. Własność ma dwojaką formę istnienia; prawną i ekonomiczną. Przepisy prawa regulują panujące ekonomiczne stosunki własności, ale te ostatnie nie zawsze odpowiadają dokładnie prawnym regulacjom. Prawny tytuł do własności może mieć różnorodną treść ekonomiczną. Jak pokazują badania przytoczone w opracowaniu istnieje zasadnicza różnica pomiędzy posiadaniem np. przez organ założycielski przedsiębiorstwa zyskowego, a takiego które przynosi

straty. W tym drugim przypadku prawo własności nie ma ekonomicznej wartości. Szczególnie uwidocznilo się to na przykładzie prywatyzacji firm drogowych o słabej kondycji finansowej i zawężonych rynkach zbytu na świadczone usługi. W sprywatyzowanych firmach istniała i istnieje stała potrzeba dostosowania sposobu przypisania praw własności do warunków określonych przez zasady corporate governance. Prawa własności są więc realizowane w warunkach rozdzielania własności od zarządzania przedsiębiorstwem.

Z przeprowadzonej analizy w opracowaniu jasno wynika, że mamy do czynienia z dużym znaczeniem «prywatyzacji zarządzania» i kontraktów menedżerskich, jako istotną formą korzystania z praw własności.

Wynalazek korporacji wprowadził radykalną zmianę w tradycyjnie pojmowanej teorii własności. Korporacja bowiem dzieli prawo własności na wiele osób, dostarczających kapitał i zarządzającym nim. Próbę budowy tak pojmowanej korporacji jest prywatyzacja Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie. W tym konkretnym przypadku mamy też do czynienia z pewnym dylematem, który nurtował osoby zaangażowane w powyższy proces prywatyzacji. Teoria praw własności przyjmuje dwa główne typy przedsiębiorstw prywatnych – klasycznej firmy kapitalistycznej zarządzanej przez właściciela i nowoczesnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Dylemat sposobu prywatyzacji wiązał się z tym, czy działać zgodnie z logiką praw własności i osłabić prawa własności akcjonariuszy, czy też dążyć do rozdziału własności i kontroli, co wcale nie musi oznaczać mniejszej efektywności, chociaż daje się tu też zauważyć działanie na krótki okres – na osiągnięcie krótkotrwałego efektu.

Prywatyzacja Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie w dalszej jej fazie uwidoczniała w jaskrawy sposób, jak menedżerowie powołani przez właściciela do zarządzania przedsiębiorstwem koncentrują się na krótko okresowych wskaźnikach finansowych, kosztem inwestycji, które przyniosłyby długo okresową rentowność. Było to chyba działanie za zgodą właściciela, mające przygotować przedsiębiorstwo do dalszych działań związanych ze zbyciem praw własności. Tanio kupić, drogo sprzedać- to

twierdzenie znalazło odzwierciedlenie w przejęciu przez Fundusz Inwestycyjny tego przedsiębiorstwa i jeszcze kilku podobnych z branży. Dokładniejsza analiza wykazuje zatem, że «efektywnościowe» systemy motywacyjne menedżerów uzależnione od wyników mogą być rozwiązaniem nie do końca właściwym.

Kończąc ten fragment analizy dotyczącej teorii praw własności na tej podstawie można sformułować kilka ogólnych zasad zarządzania sprywatyzowanym (i nie tylko) przedsiębiorstwem państwowym:

a) właściwie sformułowane powiązania pomiędzy właścicielami i menedżerami;

b) równe traktowanie właścicieli (chronienie praw właścicieli, bezpieczne metody rejestracji praw własności, swoboda przenoszenia praw własności, zapewnienie informacji pozwalającej realnie korzystać z tych praw, uczestnictwo w gremiach podejmujących strategiczne decyzje (zasady i tryb głosowania), wpływ na wybór kadry kierowniczej, udział w podziale zysku itp.);

c) dostęp do informacji materialnej (raporty o sytuacji firmy, bilanse, rachunki wyników finansowych, ujawnienie struktury powiązań kapitałowych);

d) zwiększenie roli udziałowców w zarządzaniu (udział w podziale zysku – zacieśnianie więzi własnościowych.);

e) rola zarządu w podejmowaniu szybkich decyzji gospodarczych;

f) zapewnienie dopływu kapitału zewnętrznego;

g) inwestycje w kapitał ludzki.

Jak wynika z powyższych uwag, problem pełnego określenia praw własności wiąże się z pełniejszym «przypisaniem» tych praw podmiotom efektywniej zagospodarowujących rzadkie zasoby produkcyjne. Opracowanie niniejsze daje dowody na to, że określenie praw własności realizowane jest w procesach przekształceń własnościowych i prywatyzacji, a także w procesie wdrażania omówionych powyżej zasad corporate governance.

2. Teoria wyboru publicznego również dostarcza argumentów na rzecz prywatyzacji. Z przeprowadzonej analizy można wysnuć kilka dość istotnych związków między teoretycznymi założeniami tej teorii a praktyką funkcjonowania przedsiębiorstwa.

a) z efektywnym funkcjonowanie przedsiębiorstwa nie dają się pogodzić interesy kierownictwa dążącego do maksymalizacji rozmiarów, czy też polityków dążących do maksymalizacji swoich korzyści wyborczych. Jako przykład patologii w tym zakresie autor opracowania może przetoczyć sposób prowadzenia przez organ założycielski negocjacji na temat spółki pracowniczej w firmie drogowej będącej przedmiotem opisanego case study. Próbowano wpłynąć na kształt Rady Nadzorczej, delegując do niej przedstawicieli aktualnie rządzącej opcji politycznej. Gdy nie udały się próby wywarcia presji, wtedy pojawiły się trudności z wynegocjowaniem ceny nabycia i w rezultacie prywatyzacja tą ścieżką nie doszła do skutku. Co zastanawiające, po zmianie ścieżki prywatyzacji na sprzedaż przedsiębiorstwa, nabywca zrealizował zakup po cenie niższej niż proponowano to spółce pracowniczej. Także pakiet socjalny i inwestycyjny nie był konkurencyjny;

b) cel funkcjonowania przedsiębiorstwa (generowanie zysku) może być niewyraźnie określony w przypadku własności publicznej. Istnieje prawdopodobieństwo, że państwo może narzucić przedsiębiorstwu publicznemu różne cele działania. Przedsiębiorstwa państwowe są wykorzystywane do osiągnięcia politycznych celów takich jak: zmniejszenie bezrobocia, rozwój regionalny, dotowanie usług, co może prowadzić do sprzeczności – negatywnego wpływu na sprawność funkcjonowania tych przedsiębiorstw. Ekonomiczna efektywność zostaje poświęcona na rzecz korzyści politycznej;

c) teoria wyboru publicznego podobnie jak teoria praw własności zajmuje na temat własności prywatnej jednoznaczne stanowisko. Nacjonalizacja to przedsięwzięcie niepożądane. Zastępuje bowiem prywatny monopol przedsiębiorstwem publicznym, służy jedynie interesom właścicieli konkretnych czynników produkcji. Niezbity jest jednak fakt, że przedsiębiorstwa publiczne funkcjonują mniej efektywnie niż przedsiębiorstwa prywatne. Stanowi to przekonujące uzasadnienie prywatyzacji;

d) analizowana teoria zakłada, że zarówno w dziedzinie ekonomicznej jak i politycznej jednostka zachowuje się racjonalnie i egoistycznie. Rzeczywisty, realny świat zaprzecza jednak tak schematycznemu ujęciu człowieka, realne jednostki ludzkie nie zawsze

postępują w sposób racjonalny i egoistyczny. Wyborcy są niekiedy w stanie wykraczać poza schematy. Ludzie przecież nie zawsze np. głosują zgodnie z własnym interesem. Wyborcy – pracownicy prywatyzowanych firm są niekiedy w stanie wykroczyć poza wąsko pojmowany interes własny, potrafią zdefiniować interes społeczny, publiczny.

e) teoria wyboru publicznego koncentruje się na wyborach, decyzjach publicznych, na zbiorowych wyborach jednostek. Może być nazywana teorią wyboru racjonalnego – przyjmuje założenia o racjonalności podmiotów działania.

f) państwo – organ założycielski przedsiębiorstw wynajmuje menedżerów w celu wyzbycia się własności. Prywatyzacja dostarcza menedżerom sposobność do wzbogacania się. Ekipy rządowe (koalicje) powszechnie oferują majątek i przedsiębiorstwa do sprzedaży politycznym stronnikom. Problemy te autor opracowania zawarł w podrozdziale «Prywatyzacja nieformalna». Aspekty z tym związane można było też znaleźć przy analizie prywatyzacji przedsiębiorstw drogowych.

g) oprócz faktów uzasadniających prywatyzację teoria ta przynosi też uznanie istnienia (np. na poziomie lokalnym) efektywnych form sektora publicznego. Rodzą się tu sprzeczności między dwoma głównymi wnioskami z teorii wyboru publicznego:

– monopolistyczny charakter świadczenia usług lokalnych prowadzi do braku efektywności.

– geograficzne granice stanów i społeczności lokalnych stanowią bodziec na rzecz efektywności. Wynika to ze zdolności lokalnej jednostek przenoszenia się do innej społeczności lokalnej (mobilności).

Jak widać z powyższych stwierdzeń, argumentacją teorii wyboru publicznego przemawiająca na korzyść prywatyzacji ma słabe punkty. Sposób rozumowania właściwy dla teorii wyboru publicznego może być przeniesiony na okres po przeprowadzeniu prywatyzacji. Proces prywatyzacji nie stanowi żadnej gwarancji ustania nacisków ze strony partykularnych grup interesu, dotacji, oraz innych patologii łączonych z sektorem publicznym. Przecież po prywatyzacji przedsiębiorstwa naciskają na otrzymanie od państwa pomocy w postaci ulg podatkowych itp. tak jak czyniły to przedsiębiorstwa państwowe. Może się okazać, że

prywatyzacja służy nie tylko jako środek likwidacji dotacji, a jako środek przenoszenia protekcji państwa na firmy prywatne. Nie zawsze sprywatyzowane przedsiębiorstwa są autentycznie prywatne. Istnieją duże korporacje zorientowane na państwo, mimo swego statusu własnościowego bardziej uzależnione od państwa niż wiele przedsiębiorstw publicznych. Państwo może zatrzymać tzw. złotą akcję w sprywatyzowanym przedsiębiorstwie. Jak często widać z obserwacji codziennego życia prowadzi to do upolitycznienia kwestii strategicznej własności przedsiębiorstwa i ogranicza możliwość kierowania się czysto finansowym i ekonomicznym interesem.

h) partie uczestniczące w walce wyborczej starają się pod szyldem «interesu publicznego» przemycić interesy własne tj. interesy członków i sympatyków danej partii. Zgodnie z treścią wyboru publicznego politycy dbają o szansę reelekcji i bycia u władzy, niż o promowanie interesu publicznego. Obecna sytuacja polityczna w Polsce przynosi szereg dowodów na poparcie tej tezy.⁵⁶

i) istotne znaczenie dla teorii wyboru publicznego ma określenie roli i miejsca państwa jako podmiotu gospodarowania. Rola państwa w gospodarce należy do jednej z najbardziej kontrowersyjnych kwestii teoretycznych i praktycznych. W praktycznym działaniu pozbywanie się wielu funkcji przez państwo może prowadzić do powstawania podmiotów o mało przejrzystych prawach własności, które trudno zaliczyć zarówno do sektora prywatnego jak i publicznego. Zbyt mało, czy zbyt dużo państwa znalazło swoje odbicie w rozdziale niniejszego opracowania poświęconego barierom rozwoju drogownictwa. Poruszono tam problemy związane z administracją drogową i wykonawstwem. Ostatnie dyskusje na temat budowy autostrad – kto ma budować? tylko uwidoczniają ten dylemat. Problem z tym związany to także interwencjonizm państwowy – jego rola i wielkość.

⁵⁶ Bogaty dorobek teorii wyboru publicznego, złożonych zasad, reguł i mechanizmów w systemie instytucji społecznych i politycznych zawarty jest w wielu pracach – przegląd i omówienie głównych kierunków ekonomii dobrobytu zawierają prace:

– Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, Warszawa, PWE, 1980.

– Blaug M., *Teoria ekonomii: ujęcie retrospektywne*, Warszawa, WN PWN, 1995, s. 595–596.

– Nasiłowski M., *Historia myśli ekonomicznej – dlaczego studiujemy?*, Warszawa, Wydaw. Key Text, 1998, s. 113–118.

W świetle przeprowadzonej analizy prywatyzacji firm państwowych wydaje się jednak, że w warunkach rozwijania mechanizmów rynkowych (okres transformacji) głównym zadaniem państwa powinno być działanie na rzecz sprzyjania możliwie korzystnym warunkom do zwiększenia zakresu konkurencji rynkowej dla podmiotów gospodarczych.

3. Teoria agencji zakłada analizę złożonych związków między stronami takimi jak: «pryncypał», który zleca «agentowi» zarządzanie. We współczesnej gospodarce dochodzi do procesów oddzielenia się własności od zarządzania przedsiębiorstwem. W relacjach agencji pojawiają się dwie grupy problemów. Pierwsza dotyczy sprzeczności interesów pryncypała i agenta oraz trudności w kontrolowaniu zawartego kontraktu. Pojawia się też asymetria informacyjna między podmiotami – stronami instytucji agencji. Wiąże się to ze skłonnością do ryzyka – mniejszą u agenta. Właściciel państwowy jako pryncypał nie jest wyraźnie określony, nie ma wyraźnego przełożenia praw własności. Wtedy z praw tych korzystają agenci, w przypadku przedsiębiorstw dotyczy to menedżerów. Korzystanie z praw własności przez menedżerów ulega zwiększeniu wtedy, kiedy uniezależniają się oni od zewnętrznych źródeł kapitału, finansowanie inwestycji odbywa się wtedy ze środków własnych.

Autor opracowania, będąc menedżerem w sprywatyzowanym przedsiębiorstwie drogowym miał okazję te problemy pokonywać osobiście. Oczekiwania, ambicje, plany właściciela nie zawsze były racjonalne ekonomiczne, a co gorsza stawały niejednokrotnie w sprzeczności z prawem. Z przeprowadzonych obserwacji, badań dokumentacji prywatyzacyjnej firm drogowych można wysnuć wniosek, że na początkowym etapie funkcjonowania sprywatyzowanego przedsiębiorstwa na zarządzającego powołuje się z reguły byłego dyrektora przedsiębiorstwa państwowego. Ta tendencja ma chyba swoje podłoże związane z uspokojeniem nastrojów załóg prywatyzowanych firm i z trudnościami z wprowadzeniem przewidzianych zmian organizacyjnych. Uzasadnieniem tej tezy są wyniki badań prywatyzacji pracowniczej pod kierunkiem M. Jarosz w Zakładzie Badań Przekształceń Własnościowych Instytutu Studiów Politycznych

PAN w latach 1991–1996. Wśród prezesów zarządów badanych spółek dominowali ludzie w wieku 40–60 lat. Taką sytuację odnotowano w 150 spółkach, 22 prezesów ma ponad 60 lat, a 15 nie przekroczyło 40 lat. Podobna struktura wieku jest wśród wiceprezesów. Tylko dwóch prezesów zarządu i dwóch wiceprezesów objęło obecnie stanowisko przed rokiem 1990 r. Nie daje to jednak podstaw do żadnych wniosków, zważywszy, że badane spółki powstały w latach dziewięćdziesiątych. Większą wartość mają informacje o tym, gdzie i na jakich stanowiskach pracowali obecni prezesi i wiceprezesi zarządów. Okazało się że 152 prezesów pracowało poprzednio na stanowiskach prezesów zarządów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa lub dyrektorów w tych przedsiębiorstwach państwowych, które zostały sprywatyzowane drogą bezpośrednią. Tak więc, są to ludzie, którzy w rzeczywistości kontynuują pracę w tym samym przedsiębiorstwie na analogicznym stanowisku. Z przedstawionych informacji wynika, że w badanych firmach dominują ciągle prezesi i wiceprezesi zdobywający kwalifikację i doświadczenie zawodowe przed 1990r (Jarosz 1998, s. 89).

Znacząca rola elit dyrektorskich była zrozumiała. Z badań wynika, że procedura przekształcenia własnościowego (likwidacji przedsiębiorstwa państwowego) wymagała poważnego zaangażowania się ze strony menedżementu i była przede wszystkim jego działaniem, a nie załogi i jej organów. Menedżerowie angażowali swój czas i energię w przekształcenie przedsiębiorstw z kilku powodów. Podstawowym było utrzymanie kontroli nad przedsiębiorstwem oraz uniknięcie restrykcyjnego opodatkowania, nałożonego na przedsiębiorstwa państwowe. Menedżerowie i szersze elity kierownicze w większości przypadków były w stanie zapewnić sobie silną pozycję w strukturze własnościowej. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono także, iż w spółkach pracowniczych stosunki przemysłowe przybierały w większości przypadków postać bezkonfliktową, mimo że poziom zatrudnienia obniżył się, zwolniono z nich sporo pracowników. Wysłano hipotezę, że źródłem tego zjawiska był właśnie specyficzny klimat społeczny, wytworzony przez czynnik własnościowy. W późniejszym okresie z reguły zmienia się kierownictwo, argumentując to nowymi wyzwaniem i oczekiwaniami właścicieli.

4. Koszty transakcyjne to kolejna teoria występująca w związku z transferami własności. Podmioty gospodarcze – przedsiębiorstwa są zmuszone wydatkować część zasobów na zdobywanie informacji, ochronę praw własności, kontrolę zawieranych umów z innymi podmiotami, czy zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Problem wysokości kosztów transakcyjnych w niniejszym opracowaniu można było zaobserwować przy procesie prywatyzacji analizowanego w stadium indywidualnych przypadków Przedsiębiorstwa Utrzymania Dróg i Zieleni w Olsztynie. Proces ten miał na celu budowę silnego przedsiębiorstwa drogowego – lidera na rynku lokalnym.

Według założeń teorii kosztów transakcyjnych w tworzeniu grup kapitałowych w gospodarce duże znaczenia ma porównanie kosztów transakcyjnych procesów koordynacji przez rynek i przez firmę. Mniejsze koszty transakcyjne koordynacji działalności gospodarczej w ramach firmy wywołują tworzenie różnych związków firm, w tym grup kapitałowych. W związku z tym koszty ochronny praw własności są niższe niż koszty kontraktów na rynku. Można w ten sposób planować optymalną wielkość struktur hierarchicznych. Doraźnym rozwiązaniem w tym zakresie, choć na pewno cennym, jest tworzenie konsorcjów firm drogowych w celu udziału w przetargach.

Koszty transakcyjne – to koszty funkcjonowania systemu ekonomicznego, nie stanowią one jednak klasycznie rozumianych kosztów produkcji. Wiążą się głównie z funkcjonowaniem struktur organizacyjnych, w tym głównie przedsiębiorstw.

Z przeprowadzonej analizy w niniejszym opracowaniu można wysunąć kilka związanych z tym wniosków:

a) koszty transakcyjne dotyczą firm różnej wielkości i różnej formy własności. W dłuższym czasie firmy prywatne jednak łatwiej dokonują oszczędności kosztów związanych ze zbyt dużymi strukturami. Przerost struktury powoduje gorsze zarządzanie, «szum» i zakłócenia informatyczne. Zniekształcenia informacji prowadzą z kolei do asymetrii informacyjnej między stronami zawieranych transakcji;

b) wysokie koszty transakcyjne powodują realokację czynników produkcji. Wymaga to zmiany relacji z otoczeniem, renegocjacji umów z dotychczasowymi partnerami i negocjacje z nowymi.

Uzasadnienie ekonomiczne ma to tylko wtedy, gdy następują niewielkie zmiany nie związane np. ze wdrażaniem nowych technologii, technik wytwarzania;

c) wybór formy organizacyjnej przedsiębiorstwa jest funkcją kosztów transakcyjnych. Ma to szczególne znaczenie przy prywatyzacji, kiedy trzeba podjąć decyzję co dalej? Błędne decyzje w tym zakresie mogą zaważyć na dalszych losach przedsiębiorstwa. Jako przykład należy tu znowu przetoczyć negatywne aspekty prywatyzacji Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynierskich w Ostródzie. Koszty transakcyjne są szczególnie duże dla nieprywatnych form własności, co jest jednym z podstawowych argumentów na rzecz rozwoju własności prywatnej i prywatyzacji przedsiębiorstw sektora publicznego. Transakcje pozostające w ramach zunifikowanych form własności wpływają na osłabienie bodźców rynkowych. Może to z kolei spowodować wzrost kosztów produkcji. Wzajemne porównanie tych kosztów stanowi przesłankę tworzenia różnego rodzaju struktur własnościowo-organizacyjnych np. różnych form korporacji. W tworzeniu grup kapitałowych w gospodarce duże znaczenie ma porównanie kosztów transakcyjnych procesów koordynacji przez rynek i przez firmę. W sytuacji mniejszych kosztów transakcyjnych koordynacji działalności gospodarczej w ramach firmy opłacalne staje się tworzenie różnych związków firm., w tym grup kapitałowych. Wtedy koszty ochrony praw własności są niższe niż koszty kontraktów na rynku. Wiąże się z tym optymalna wielkość struktur hierarchicznych (Staniek 2001, s. 40–41).

Koszty transakcyjne wiążą się również ze sposobem sprawowania nadzoru przez właścicieli w stosunku do bieżącego zarządzania. Brak «ręcznego sterowania» w finansach nie oznacza braku kontroli własności.

Powyższe ustalenia teorii kosztów transakcyjnych znalazły swoje negatywne odzwierciedlenie w procesie prywatyzacji wyżej wymienionego przedsiębiorstwa. W końcowym jego stadium utworzono dużą grupę kapitałową na wzór korporacji specjalizującą się tylko w dwóch dziedzinach drogownictwa – malowaniu i oznakowaniu poziomego i zimowym utrzymaniu dróg. Twórcy tej koncepcji nie przykładali wagi

do corporate governance. Ręczne sterownie, brak określenia w miarę stałych powiązań między właścicielami a menedżerami i pracownikami, brak długoterminowych celów działania firmy doprowadziło do trudnej sytuacji finansowej. Załamanie się rynku, wzrost konkurencyjności w realizowanych dziedzinach działalności nie nastrajają optymistycznie na przyszłość. Zunifikowanie procedur w ramach grupy kapitałowej (zakup materiałów, udział w przetargach) tylko na moment poprawiło sytuację. Perspektywy działalności pogarszają niejawnie porozumienia grup właścicieli i ograniczenie roli udziałowców w zarządzaniu. Koszty transakcyjne dotyczą współdziałania struktur połączonych różnymi więzami i zależnościami strukturalnymi. Według Williamsona ekonomia kosztów transakcyjnych jest komparatywnym, instytucjonalnym podejściem do badań nad organizacją gospodarczą, w którym podstawową jednostką analityczną jest transakcja. W omawianej prywatyzacji kształt docelowego systemu gospodarczego miał zapewnić obniżkę kosztów transakcyjnych. Stało się jednak inaczej.

d) wysokie koszty transakcyjne ograniczają zasięg oddziaływania mechanizmu rynkowego;

e) koszty transakcyjne stanowią jedną z głównych przyczyn braku możliwości przypisania praw własności. Wzrost kosztów transakcyjnych jest związany z tempem przypisania tych praw. Mogą one stanowić więc istotne ograniczenia w realizacji wielu istotnych celów prywatyzacji.

5. Metodologia szkoły austriackiej opiera się na dwóch związanych ze sobą zasadach: doktrynie indywidualizmu i doktrynie subiektywizmu. Teoretycy austriaccy, podobnie jak przedstawiciele nurtu praw własności, zauważają krytycznie, że przypisywanie przedsiębiorstwu na obraz i podobieństwo konkretnych osób celu działania (osiągnięcia zysku) nie ma uzasadnienia.

Ogniwem łączącym oba stanowiska metodologii szkoły austriackiej jest pojęcie celowego ludzkiego działania. Do teorii ekonomicznej w tym wydaniu należą: nieprzewidywalność działań ludzkich, niepewność jako cecha położenia każdego uczestnika rynku, dynamiczna koncepcja czasu, koncepcja procesu rynkowego oraz konkurencja zakładająca przedsiębiorczość.

Według tej teorii – przedsiębiorczość to centralny aspekt procesu rynkowego. Analiza założenia tej teorii z procesami prywatyzacji prowadzi do następujących stwierdzeń:

a) w kontekście rynku przedsiębiorczość oznacza odkrywanie lub stwarzanie nowych szans, które nie zauważyli inni uczestnicy rynku. Nie trzeba chyba nikogo specjalnie przekonywać, że jeżeli chodzi o prywatyzację ma to kapitalne znaczenie;

b) austriackie pojęcie przedsiębiorczości to także zdolność do odkrywania konkretnych okoliczności. Podstawową siłą napędową procesu rynkowego jest poszukiwanie nowych szans zysku;

c) dokonywanie racjonalnych ekonomicznych wyborów lub decyzji wymaga odpowiednich zasobów wiedzy, w tym wiedzy dotyczącej cen. Ceny wymagają w celu spełnienia swojej informacyjnej funkcji istnienia opartego na konkurencji rynku. W toku konkurencji, dzięki mechanizmowi rachunku zysków i strat dokonuje się przemieszczenie środków produkcji do innych, bardziej racjonalnie, uzasadnionych ekonomicznie przedsięwzięć. Konkurencja rynkowa zapewnia, że usługi wg teoretyków austriackich będą świadczone przez tych, którzy potrafią to uczynić najtaniej, oraz po najniższych cenach. Realia funkcjonowania polskiego drogownictwa ukazane w podrozdziale «Bariery rozwoju drogownictwa» ukazują funkcjonowanie teoretycznych aspektów szkoły austriackiej w realiach polskiego życia gospodarczego. Z analizy wynika, że nie negując założenia, że konkurencyjny rynek może istnieć i pełnić swoją funkcję kształtowania oraz rozpowszechniania gospodarczej wiedzy, a także że prywatyzacja może pobudzić i wprowadzić konkurencję co z kolei prowadzi do wyższej efektywności, jednak nasuwa się następująca uwaga:

– życie weryfikuje założenia teoretyków, w realiach polskich aby ukrócić działania sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, które zagrażają lub naruszają interes innego przedsiębiorcy lub klienta trzeba było uchwalić Ustawę o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Według zapisów tej ustawy czynami nieuczciwej konkurencji (art. 3 ust. 2) są w szczególności: wprowadzające w błąd oznaczenia przedsiębiorstwa, fałszywe lub oszukańcze oznaczenia pochodzenia

geograficznego towarów lub usług, naruszanie tajemnicy przedsiębiorstwa, nakłanianie do rozwiązania lub nie wykonania umowy, naśladownictwo produktów, pomawianie lub nieuczciwe zachowanie, utrudnianie dostępu do rynku, przekupstwo osoby pełniące funkcję publiczną, a także nieuczciwa lub zakazana reklama oraz organizowanie systemu sprzedaży lawinowej. Jak widać z powyższych zapisów ustawy dotyka ona w swoich odniesieniach także innej teorii – wyboru publicznego.

d) powyższe rozważania dotyczące szkoły austriackiej i jej odniesienia do codziennego życia pozwalają na sformułowanie też pewnych uogólnień dotyczących skutków prywatyzacji:

– monopol państwowy zastąpiony przez pewną liczbę konkurencyjnych ze sobą przedsiębiorstw prywatnych prowadzi do poprawy stanu efektywności. Świadectwem empirycznym tego wniosku może być opisana w opracowaniu reorganizacja drogownictwa polegająca na podziale na część administracyjną i wykonawczą oraz związane z tym dalsze procesy prywatyzacyjne;

– z praktycznego punktu widzenia prywatyzacja może okazać się koniecznym warunkiem zaistnienia konkurencji;

– struktury rynkowe zapewniają większą efektywność, oddziaływanie konkurencji ma wpływ na przełamywanie barier efektywności charakterystycznych dla własności wspólnej. W efekcie nawet przedsiębiorstwa państwowe mogą konkurować z firmami prywatnymi osiągając nie gorsze od nich wyniki. Przykładem mogą być niesprywatyzowane przedsiębiorstwa branży drogowej (np. w woj. podlaskim), które niekiedy z powodzeniem funkcjonują na rynku.

6. Proces prywatyzacji napotyka różnorakie granice, bariery i ograniczenia. Transferem praw własności towarzyszą wysokie koszty transakcyjne i ujemne efekty zewnętrzne, z tego właśnie biorą się granice prywatyzacji. Monopole, zjawisko konkurencji produkcyjnej, czy względy bezpieczeństwa strategicznego stanowią również czynniki ograniczające zakres i tempo prywatyzacji. Prywatyzacja jako proces społeczny wymaga akceptacji grup i podmiotów których dotyczy. Stosunek do prywatyzacji wyznaczały i wyznaczają koszty społeczne towarzyszące procesom

transformacji, ich sprawiedliwe rozłożenie między różne grupy. Koszty te są zróżnicowane w zależności od wariantu prywatyzacji i preferowania określonych ścieżek prywatyzacji.

Z prywatyzacją wiązała się też i wiąże narastająca polaryzacja majątkowo-dochodowa społeczeństwa. Dysproporcje w poziomie życia oraz coraz większa liczba ludzi ubogich, wytwarzają atmosferę społecznej niechęci wobec prywatyzacji. Problemy z tym związane zostały w niniejszym opracowaniu rozwinięte w rozdziale na temat sytuacji środowisk popegerowskich województwa warmińsko-mazurskiego, przytoczono badania empiryczne dotyczące sytuacji mieszkających tam ludzi.

Problemy te można analizować także w sposób teoretyczny tzw. społecznych aspektów Pareto. Kryterium Pareto jest to modelowy punkt odniesienia ogólnej oceny efektywności procesów prywatyzacji. Wyznacza obszary, gdzie decyzje prywatyzacyjne służą poprawie sytuacji danego podmiotu bez jednoczesnego pogorszenia sytuacji innych podmiotów. W praktyce niemożliwe jest osiągnięcie stanu absolutnego optimum społecznego. Wynika to z wielu przyczyn np. z konieczności regulacji państwowej w warunkach monopolistycznych rynków.

7. Bariery optymalnego tempa prywatyzacji oraz z uzyskiwanych efektów społeczno-gospodarczych znalazły w tym opracowaniu szczególne miejsce. Nie powinny przecież być one rozpatrywane w oderwaniu od całokształtu występujących barier realizacyjnych prywatyzacji. Miały one charakter zarówno obiektywny jak i subiektywny.

Ich subiektywny charakter związany był z niewydolnością struktur państwa (teoria wyboru publicznego), niespójnością i błędami popełnionymi w polityce prywatyzacji. Bariery systemowe to przede wszystkim zaniechanie działań.

Jednocześnie dawały o sobie znać obiektywne bariery prywatyzacji występujące po stronie podażowej i popytowej. W opracowaniu zacytowano wypowiedzi na powyższy temat z punktu widzenia praktyki życia gospodarczego Janusza Lewandowskiego i Leszka Balecrowicza.

8. Rozdział opracowania poświęcony **kreowaniu polskiego modelu prywatyzacji** można podsumować ogólną syntezą doświadczeń praktycznych, skojarzoną z określonymi i omówionymi wcześniej teoriami ekonomicznymi. W tym miejscu można wyróżnić trzy podstawowe warianty prywatyzacji:

- kapitałowo-rynkowy;
- państwowo-administracyjny;
- społeczno-uwłaszczeniowy.

a) w każdym z tych wariantów mamy różne sposoby realizacji praw własności, kosztów transakcyjnych itp. Różne też są koszty prywatyzacji. W odmienny sposób wykorzystuje się metody prywatyzacji. Z punktu widzenia zapłaty za nabycie praw własności można wyróżnić prywatyzację kapitałową i bezkapitałową (w tym masową). Do tego drugiego rodzaju prywatyzacji można zaliczyć dość szczegółowo uwzględniony w tym opracowaniu akcjonariat pracowniczy, z całą swoją specyfiką, zaletami, wadami, i utrudnieniami.

Przy wariacie kapitałowo-rynkowym najbardziej są realizowane ustalenia teorii praw własności:

- za właściciela przyjmuje się podmiot, któremu przysługują trzy rodzaje praw: prawo użytkowania aktywów, dysponowanie efektami i prawo zmiany zawartości lub formy aktywów;
- prawa te w tym wariacie dotyczą inwestora strategicznego.

Wraz z domykaniem praw własności w tym wariacie pojawiają się koszty transakcyjne (koszty podejmowania decyzji prywatyzacyjnych, koszty wyspecjalizowanych agend o charakterze komercyjnym itp.). W wariacie państwowo-administracyjnym prawa własności ulegają rozproszeniu. Mamy tu też do czynienia z ideą masowej komercjalizacji. Każda odmienna komercjalizacji poprzez przekształcenia przedsiębiorstwa w jssp stanowi wyraz domykania praw własności w ramach sektora publicznego. Komercjalizacja jest też pomyślna jako sposób na zminimalizowanie roli organów samorządu pracowniczego w przedsiębiorstwie państwowym.

W tym wariacie prywatyzacji elementy akcjonariatu pracowniczego wypierają elementy akcjonariatu obywatelskiego.

W sytuacji przejściowego charakteru spółki pracowniczej posiadanie akcji przez pracowników to element kosztów transakcyjnych, dalszych transferów praw własności w kierunku spółki kapitałowej. Ten koszt jest jednak niezbędnym warunkiem przekształceń.

Efekty społeczne tego wariantu to: uprzywilejowanie warstw biurokracji państwowej, jednostek związanych z kapitałem zagranicznym i pracowników prywatyzowanych firm. Koncepcja masowego rozdawnictwa akcji czy bonów kapitałowych prezentuje wariant społeczno-uwłaszczeniowy. Powszechne uwłaszczenie majątkiem narodowym jest przeniesieniem tytułów własności poszczególnych składników majątku narodowego (państwowego i komunalnego) na indywidualnych obywateli – konkretne osoby fizyczne. Koszty transakcyjne stanowią szczególną barierę realizacji tego wariantu, tym większą, im mniejsze udziały własnościowe przypadają na podmioty uwłaszczone. W aspekcie społecznym wariant ten tylko z pozoru sprzyja bardziej egalitarystycznej strukturze majątkowo-dochodowej społeczeństwa (pierwotne uwłaszczenie majątkowe szerszych grup społecznych). Problem to skutki odmienne od oczekiwanych – zamiast uwłaszczenia obywateli może dojść do ich «wywłaszczenia» (np. uwłaszczenie mieszkaniem, ponoszenie kosztów na ich remonty i inwestycje, konfiskaty w ramach wspólnot mieszkaniowych, możliwa licytacja mieszkania właścicieli nie wnoszących określonych opłat).

b) polski wariant prywatyzacji to realizacja programów prywatyzacji sensu stricto np. program NFI czy programy dotyczące określonych dziedzin gospodarowania. Wszyscy znamy stan polskich dróg, przyczyny tego stanu już niekoniecznie. Z przeprowadzonej analizy obrazu polskiego drogownictwa można chyba jednak wysnuć wniosek, że na taki efekt końcowy miał też wpływ fakt braku resortowego programu prywatyzacji tej branży. Były co prawda próby, ale później realizację tego oddano wojewodom, i mamy co mamy.

Program NFI określany jako «program powszechnej prywatyzacji» mający służyć bardziej równomiernej alokacji praw własności praw obywateli, w istocie stawiał sobie za cel restrukturyzację, a co za tym idzie prywatyzację spółek uczestniczących w tym programie. Upowszechnienie własności miało być podporządkowane celom

mikroekonomicznej restrukturyzacji. Program NFI z punktu widzenia teorii praw własności nie realizował wielu jej zaleceń:

- nie przepisywał jednoznacznie praw własności poszczególnym podmiotom;
- współwłaścicielami były takie podmioty jak: Skarb Państwa, posiadacze świadectw udziałowych, organy NFI;
- przyjęta w programie różnorodność rozwiązań instytucjonalnych oznaczała wzrost kosztów. Koszty te wynikały z niejasnej kompetencji poszczególnych elementów systemu instytucjonalnego (dublowanie czynności zarządu funduszy, czy też firmy zarządzającej). Prawa własności były więc przypisane w sposób niejasny.

Wśród deklarowanych celów programu NFI bardzo mocno akcentowano aspekty społeczne-docelowo «uwłaszczeni» obywatele mieli wybierać między sprzedażą, zachowaniem i dokupieniem świadectw udziałowych, a następnie akcji NFI.

c) procesy prywatyzacji były realizowane w warunkach nie rozwiązanego problemu reprivatyzacji. Granice prywatyzacji dla nowych właścicieli to nie rozwiązany przecież problem reprivatyzacji. Jej zakres powinien być dostosowany do realnych możliwości gospodarki i uwzględniać efektywnościowy, a nie redystrybucyjny transfer praw własności.

d) niedostatek kapitału krajowego, ograniczone możliwości jego tworzenia to konieczność zwiększenia udziału kapitału zagranicznego w inwestycjach bezpośrednich i pośrednich. Problemem szczególnie trudnym w praktyce prywatyzacyjnej było i jest kojarzenie interesu publicznego z interesami zagranicznych inwestorów. Związane z tym tematem problemy zostały omówione w podrozdziale dotyczącym barier rozwoju drogownictwa (udział firm zagranicznych w przetargach na roboty drogowe w Polsce).

e) polski teoretyczny model prywatyzacji i jego praktyczne kreowanie to trzy płaszczyzny

- tworzenie rynku;
- wzrost efektywności funkcjonowania podmiotów gospodarczych;
- wspieranie celów budżetowych.

Cele i motywy prywatyzacji zostały dość szczegółowo omówione we wcześniejszej fazie opracowania. Trzeba tytułem podsumowania stwierdzić, że powyższe płaszczyzny w praktyce gospodarowania na siebie nachodzą, a ich charakterystyka bywa odmienna od teoretycznych założeń z uwagi na zastosowany wariant prywatyzacji.

Kończąc podsumowanie należy stwierdzić, że aczkolwiek w niniejszym opracowaniu jest mowa o prywatyzacji jako o problemie globalnym to trzeba wyraźnie podkreślić, że cały wywód i stawiane pytania, cele i hipotezy mają służyć przede wszystkim kreowaniu polskiego modelu prywatyzacji i na tym tle branży drogowej. Problem ten komplikuje fakt, że prywatyzacja odbywała się i odbywa w zmieniającym się środowisku, gdzie elementy starego porządku (szczególnie widać to na przykładzie drogownictwa) zderzają się z tworzonymi dopiero zrębami – fundamentami nowej struktury społeczno-gospodarczej. Ścierają się grupy interesu, przybiera to formę typową dla początków tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego. Jak wykazały doświadczenia krajów przekształcających swój sektor państwowy (omówione w rozdziale 3 niniejszego opracowania), polityczna atmosfera wokół prywatyzacji ma istotny wpływ na jej przebieg. Pisząc niniejsze opracowanie (2004–2007) jego autor wielokrotnie miał świadomość że upolitycznienie procesów prywatyzacyjnych jest szczególnie groźnym zjawiskiem, wprowadza do prywatyzacyjnych procesów decyzyjnych kryteria wynikające z prymatu bieżącej polityki (umów koalicyjnych, paktów stabilizacyjnych) nad ekonomią o znanych, nawet w niedalekiej przeszłości opłakanych w skutkach. Lekarstwem na tego typu schorzenie wydaje się być tworzenie politycznej osłony dla reform w postaci partii politycznych zorientowanych prorynkowo, które potrafią nawiązać kontakt z najszerszymi kręgami wyborców tworząc podwaliny pod proponowane zmiany.

Podsumowując powyższe rozważania, całościowe podejście do prywatyzacji w Polsce w ujęciu makroekonomicznym i mikroekonomicznym zostało zaprezentowane za pomocą analizy SWOT (tabela 34).

Analiza mocnych i słabych stron procesu prywatyzacji w Polsce

	POZYTYWNE	NEGATYWNE
	MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
W ujęciu mikroekonomicznym	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przedsiębiorstwa prywatne łatwiej dostosowują się do zmieniających się warunków gospodarowania. 2. Poprawa warunków płacowych. 3. Poprawa warunków pracy. 4. Poprawa ekonomicznej efektywności sprywatyzowanych przedsiębiorstw. 5. Odpolitycznienie przedsiębiorstw. 6. Wzrost innowacyjności przekształcanych przedsiębiorstw. 7. Zmniejszenie roli związków zawodowych. 8. Sprywatyzowane przedsiębiorstwa mają lepsze wskaźniki mikroekonomiczne. 9. Umożliwienie pracownikom większego zaangażowania się w sprawy firmy. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pogorszenie stosunków międzyludzkich w przedsiębiorstwie po prywatyzacji. 2. Osłabienie roli związków zawodowych. 3. Wzrost konfliktów w przedsiębiorstwie dotyczących spraw organizacji i dyscypliny pracy. 4. Restrukturyzacja zatrudnienia (zwolnienia pracowników). 5. Uzależnienie działalności podmiotu od sytuacji gospodarczej na świecie i pozycji podmiotu posiadającego większość udziałów w przedsiębiorstwie. 6. Pogorszenie warunków socjalnych.
W ujęciu makroekonomicznym	<p style="text-align: center;">SZANSE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Napływ kapitału zagranicznego. 2. Powstanie i rozwój rynku kapitałowego. 3. Uzyskanie wysokich dochodów budżetu państwa z prywatyzacji. 4. Zwiększenie efektywności całej gospodarki przez powstanie konkurencji ze strony nowo powstałych firm. 5. Zmniejszenie obciążeń budżetu związanych z subsydiowaniem nieefektywnych i deficytowych przedsiębiorstw państwowych. 6. Powszechne uwłaszczenie społeczeństwa, to znaczy przekazanie obywatelom części majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw. 7. Szybsze tempo wzrostu gospodarczego w długim okresie. 8. Wzrost zainteresowania mechanizmami rynkowymi. 9. Większe zaufanie społeczeństwa do inwestycji giełdowych. 10. Demonopolizacja gospodarki, tworzenie konkurencyjnych układów. 	<p style="text-align: center;">ZAGROŻENIA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wzrost bezrobocia. 2. Wyprzedaż przedsiębiorstw w «obce ręce». 3. Możliwość wystąpienia korupcji. 4. Ograniczenie wpływu państwa na niektóre podmioty tak zwanych sektorów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki.

Źródło: Opracowanie na podstawie: (Czapiński, Wojcieszke 1997 s. 59, Towalski 1997, s. 104–106, Januszek 2003, s. 15–17).

BIBLIOGRAFIA

1. Alchian A. A., 1973, Demsetz H., 1973, *The Property Right Paradigm*, The Journal of Economic History. vol. 33, No 1, The Tasks of Economic History.
2. Alchian A. A., 1987, *Property Rights (w:) The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London The Macmillan Press Limited, vol. 3.
3. Aleksandrowicz P., 1999, *Wysoka cena powolnych zmian*, Rzeczpospolita z dn. 26 maja.
4. Andreff W., 1995, *Kontrola sprywatyzowanych przedsiębiorstw przez akcjonariuszy, menedżerów, czy personel? (w:) Gilejko L. (red:) Partycypacja i akcjonariat pracowniczy w Polsce*, ISP PAN i SGH, Warszawa.
5. Auster, R. D., Silver M., 1979, *The State as a Firm : Economic Forces in Political Development*, Boston, Maritinus Nijhoff.
6. Balcerowicz L., 1994, *Determinanty i kierunki prywatyzacji w Polsce, próba przeglądu zagadnień*, [w:] Bossak J. W. (red.) *Prywatyzacja w Polsce. Szanse i zagrożenia*, Instytut Gospodarki Światowej SGH, Warszawa.
7. Balcerowicz L., 1998, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epoki*, Warszawa.
8. Bałtowski M., 1998, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych – przebieg i ocena*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.
9. Bałtowski M., 2002, *Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, WN PWN, Warszawa.
10. Bar L., 1995, *Prawna reprezentacja pracowników najemnych w gospodarce rynkowej [w:] Partycypacja i akcjonariat pracowniczy w Polsce*, [red.] L. Gilejko, Oficyna «Typografia», Warszawa.
11. Barclay M., Holderness C., 1989, *Private Benefits from Control of Public Corporation*, «Journal of Financial Economics» t. 25.
12. Bednarski M., Wratny J., 2000, *Porozumienia związane z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych*, IPiSS, Warszawa.
13. Belka M., Trzeciakowski W., [red.], 1997, *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*, t. I, Poltext, Warszawa.
14. Berg A., Borensztain E., Sahoy R., Zettelmeyer J., 1999, *The Evolution of Output in Transition Economies i Explaining the Differences*, «IMF Working Paper», WP/99/73, Washington.
15. Berle A., Means G., 1932, *The Modern Corporation and Private Property*, Commerce dearing Hause, New York.
16. Bielecki J., Nigel Lawson o polskich reformach; 1994, *Prywatyzacja podstawą zdrowego kapitalizmu*, «Rzeczpospolita».
17. Black J., 1997, *A Dictionary of Economics*. Oxford Univesity Press, Oxford, New York.
18. Blanchard O., 2000, *Macroeconomics*, Prentice Hall International Inc.
19. Błaszczyk B., 1993, *Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989–1991)*, *Dylematy koncepcji i realizacji*, «Studia Ekonomiczne» Nr 30, INE PAN, Poltex, Warszawa.

20. Błaszczyk B., 1998, *Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach. Osiągnięcia, opóźnienia i pożądane kierunki dalszych działań*, «Raporty CASE», nr 9, CASE- Centrum Analiz Społeczno-Ekonomiczne, Warszawa 1997, Mujżel J., *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990–1992)*, «Studia Ekonomiczne», nr 31, INE PAN, Warszawa 1993, i nast., *Leksykon prywatyzacji*, wyd. II, Warszawa.
21. Błaszczyk B., Gruszecki T., 1991, *Prywatyzacja w Polsce. Ramy prawne i organizacyjne*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, s. 13.
22. Bogdanowicz Ch., Bindert, J. Czekaj, 1997, *Stan zaawansowania i perspektywy prywatyzacji polskiej gospodarki, [w:] Sektorowe programy restrukturyzacji, prywatyzacja majątku państwowego. Wybór ekspertyz*, [red.] H. Bochniarz, S. Krajewski, Warszawa.
23. Bornstein M., 1979, «*Economic Reform in eastern Europe*», in M. Bornstein (ed.), *Comparative Economic Systems: Models and Cases* (Irwin, Homewood, III).
24. Borowiecki R., 1991, *Kierunki przekształceń własnościowych w gospodarce*, TNOiK, Kraków.
25. Bożyk P., 1994, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Transformacja*, Warszawa.
26. Brainard L., 1990, «*Strategies for Economic Transformation in Eastern Europe: The Role of Financial Market Reform*», referat na seminarium ESD, Paris.
27. Breitkopt M., Górski M., Jaszczyński D., 1991, *Prywatyzacja w Polsce*, «Polityka Ekonomiczna i Społeczna», nr 3.
28. Brozi E., 1933, *Drogi i bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
29. Brüggemann A., Drygalski J., i inni, 1997, *Efekty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce i Niemczech Wschodnich – metodologia i wyniki badań empirycznych*, «Ekonomia w praktyce i teorii» nr 1.
30. Burda M., Wyplosz Ch., 1995, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa.
31. Chełmiński C., 1994, *Przedsiębiorstwo podczas prywatyzacji*, [w:] Lewenstein B., i Pawlik W.(red:), *A miało być tak pięknie... Polska scena polityczna lat dziewięćdziesiątych*, ISNS UW, Warszawa.
32. Czapiński J., Gardawski J., Gilejko L., Towalski R., Widera W., Wojciszke B., 1997, *Między nadzieją i lękiem. Społeczne efekty prywatyzacji*, Katedra Socjologii Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
33. Dallago B., 1993, *Prywatyzacja jako droga transformacji systemu gospodarczego*, «*Ekonomista*».
34. Dąbrowski J. M., 1996, *Bilans polskiej prywatyzacji*, PRZEMIANY.
35. Dąbrowski J. M., 1994, *Blaski i cienie polskiej prywatyzacji*, Przegląd Organizacji.
36. Dębski S., 1997, *Ekonomia i organizacja przedsiębiorstw*, cz. I, WSZiP, Warszawa.

37. Dobroczyńska A., L. Juchniewicz, S. Snopek, 1998, *Prywatyzacja kapitałowa w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
38. Dobrzelecka E., 1996, *Prywatyzacja przedsiębiorstw*, (w:) *Proces transformacji rynkowej przedsiębiorstw (w świetle badań empirycznych)*, praca zbiorowa pod red. nauk. S. Sudoła i współpracy W. Karaszewskiego, Wydawnictwo UMK, Toruń.
39. Dokumentacja organizacyjna, finansowa i prywatyzacyjna PUDiZ Olsztyn.
40. Dowżycki A., Sobolewski H., Tłuchowski W., 2001, *Restrukturyzacja, prywatyzacja i wycena przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
41. Drygalski J., 1995, *Nowa ustawa, stare dylematy*, «Rzeczpospolita», nr 141.
42. Dz. U. z dnia 1998 roku, nr 155, poz. 1014.
43. Edwards S. 1990, *The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences*, «World Economy», Nr 1.
44. Eisenhardt K.M., 1989, *Agency Theory: An Assessment and Review*, «Academy of Management Review» vol 14, No 1.
45. Ellerman D. P., 2001, *Lessons from Eastern Europe's Voucher Privatization*, «Challenge», July.
46. *Encyklopedia biznesu* 1995, Tom 1, (red:) Wojciecha Pomykała, wyd. 1, Fundacja Innowacja, Warszawa.
47. Fiałkowski T., 1996, *Prawo o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, komentarz, objaśnienia*, FiK «HANKA», Warszawa.
48. Fischer S., 1990, *Comments*, «Brookings Papers on Economic Activity», Nr 1.
49. Fischer S., Gelb A., 1991, *The Process of socialist Economic Transformation* «Journal of Economic Perspectives», t. 5, nr 4.
50. Frączak P., 1994, *Prywatyzacja jako obszar walki interesów* [w:] *Studia nad system reprezentacji interesów*; t. 2 «Od socjalistycznego korporacjonalizmu do...?», [red.] Hausner J. i in., Warszawa.
51. Furubotn E., Pejovich S., 1974, (red), *The Economics of Property Rights*, Cambridge.
52. Gajda J., 1991, *Prywatyzacja w krajach o gospodarce rynkowej*, [w:] *Kierunki przekształceń własnościowych w gospodarce*, [red.] R. Borowiecki, TNOiK, Oddział w Krakowie, Kraków.
53. Gide K., 1922, *Zasady ekonomii politycznej*, Wyd. Fiszer i Majewski, Poznań.
54. Gilejko L., 1995, *Prywatyzacja a interesy różnych grup społecznych*, [w:] *Partycypacja i akcjonariat pracowniczy w Polsce*, [red.] L. Gilejko, Warszawa.
55. Gomułka S., Jasiński P., 1994, *Privatization in Poland 1989–1993: Policies Methods and Results* (w:) *Privatization in Central and Eastern Europe*, S. Estrin (red), Wydawnictwo Longman Group, London I New York.

56. Górski J., Sierpiński W., 1975, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870–1950*, wyd. 2, Warszawa.
57. Gruszecki T., 1994, *Przedsiębiorstwa w teorii ekonomii*, Cedor, Warszawa.
58. Grzeszczyk T., 1997, *Mechanizmy prywatyzacji*, Kantor Wydawniczy Zakamycze s. c., Kraków.
59. Gupta S., Schiller C., Ma H., 1999, *Privatization, Social Impact, and Social Safety Nets*, IMF Working Paper No. 1999-68, Washington DC: International Monetary Fund.
60. Hausner J., 2000, *Raport o przekształceniach własnościowych w 1999 roku*, Warszawa.
61. Herzberg F., 1973, *One More Time, How Do You Motivate Employees?* Harvard Business Review, Sep/Oct 87, Vol 65 Issue 5, Chicago, za: Kozdrój A., 1988, *Grupa pracownicza jako podmiot i przedmiot motywowania*, PAN, Warszawa.
62. Hurry Z. D., 1993, *Restructuring in the Global Economy*, „Strategic Management Journal».
63. Jagoda H., Lichtarski J., 1995, *Problemy i wytyczne restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstw (w:) Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji rynkowej*, pod red. R. Borowskiego, wyd. AE TNOiK. Kraków.
64. Jarosz M., *Bariery przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach*.
65. Jarosz M. (red:), 1998, *Prywatyzacja bezpośrednia. Inwestorzy, menedżerowie, pracownicy*, ISP PAN, Warszawa.
66. Jarosz M. (red.), 1996, *Prywatyzacja. Szanse i zagrożenia*, ISP PAN, Warszawa 1993. Jarosz M. (red.). *Spółki pracownicze*. ISP PAN, Warszawa 1994; Jarosz M. (red.). *Blaski i cienie spółek pracowniczych 1991–1994*. ISP PAN, Warszawa 1995; Jarosz M. (red.). *Spółki pracownicze 1995*, ISP PAN, Warszawa.
67. Jarosz M., 2003, *Pułapki prywatyzacji*, ISP PAN, Warszawa.
68. Jarosz M., Kozarzewski P., 2002, *Sukcesy i klęski prywatyzacji w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa.
69. Jasiński Z., 1993, *Restrukturyzacja systemu zarządzania przedsiębiorstwem*, «Ekonomika i organizacja Przedsiębiorstwa».
70. Jensen H., Meckling W., 1976, *Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Cost and Ownership Structure* «Journal of Financial Economics», t. 3, nr 2.
71. Kaczmarek J., Krzemiński P., Litwa P., Szymka W., 2005, *Procesy zmian w okresie transformacji systemowej. Prywatyzacja, restrukturyzacja, rynek kapitałowy*, Wydawnictwo AE, Kraków.
72. Kalbarczyk T., 2000, *Przekształcenia własnościowe w Polsce – metody prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (w:) M. Pierchalska (red), Przedsiębiorstwo w okresie transformacji*, WSB w Radomiu, Radom.
73. Kamela A. – Sowińska, A. Bartek – Mirecki, 1995, *Restrukturyzacja jako proces podnoszenia efektywności przedsiębiorstw*, OPO Bydgoszcz.

74. Kamerschen D., McKenzle R. B., Nelli C., 1991, *Ekonomia*, FG. NSZZ Solidarność, Gdańsk.
75. Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa w 2015r, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2014.
76. Kirzner I. M., 1985, *Perception, Opportunity, and Profit*, Vcnicago, University Press, O' Driscoll, G. P., Rizzo M. J., *The Economics of Time and Ignorance*, Oxford: Basil Blackewell.
77. Kolarska-Bobińska L., Kosełka K., 1994, *Pracownicy przedsiębiorstw państwowych, sprywatyzowanych i prywatnych*, Centrum badania Opinii Społecznej, Warszawa.
78. Komunikat Ministerstwa Skarbu Państwa o projekcie ustawy «o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez państwo lub gminę m. St. Warszawa oraz o rekompensatach», «Rzeczpospolita» 7 grudnia 1998.
79. Kornai J., 2000, *Transformational Recession: The Main Causes*, «Journval of Comparative Economics», nr 19, Podlasiak Z., *Rozmieszczenie i wykorzystanie zasobów gospodarczych w świetle teorii praw własności (w:)*.
80. Kornai J., 1992, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton University Press, Princeton Nj.
81. Kosikowski C., 1992, *W poszukiwaniu koncepcji Skarbu Państwa*, «Państwo i Prawo», nr 12.
82. Kowalczuk D. – Jakubowska, Malewicz A., 1992, *Restrukturyzacja jako technika ratowania i rozwoju przedsiębiorstwa*, IOPM, Warszawa.
83. Kozarzewski P., 2006, *Prywatyzacja w krajach postkomunistycznych*, ISP PAN, Warszawa.
84. Kozek W., 1988, *Reformy gospodarcze a społeczeństwo polskie*, Warszawa.
85. Krawczyk R., 1990, *Wielka przemiana*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
86. Książek M., 2014, *Czas przemian. Transformacja gospodarcza na Warmii i Mazurach w latach 1989-2014*, Wydawnictwo «Littera», Olsztyn.
87. Kubot Z., 1993, *Struktury holdingowe*, Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Jelenia Góra.
88. La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., 1998, *Corporate ownership Around the World*, «NBER Working Paper» 1998, nr 6625, Porta R. A., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. W., *Law and Finance*, «Journal of Political Economy», t. 106, nr 6.
89. Leksykon prywatyzacji, PWP, Warszawa 1998.
90. Lewandowski J., Szomburg J., 1988, *Uwłaszczenie jako fundament reformy społecznej*, referat wygłoszony na konferencji «Propozycje przekształceń polskiej gospodarki», Warszawa.
91. Lewandowski J., 1997, *Więcej ekonomii niż polityki*, «Gazeta Bankowa», nr 29.
92. Lipton D., J. Sachs, 1990, *Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland*, «Brookings Papers on Economic Activity», nr 1.

93. Lloyd R., 1988, *Privatization without Stockmarkets*, [w:] *Privatization in Practice* (red. E. Butler), London, Adam Smith Institute.
94. Macieja J., 1993, *Nie ma demokracji bez prywatyzacji* «Rzeczpospolita», nr 285.
95. Marszałkowska M., 1996, *Prywatyzacja jako czynnik restrukturyzacji gospodarki polskiej (w:) Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich. Doświadczenia i perspektywy*. W. Kosiedowski (red), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
96. McKinnon R. I., 1991, *Financial Control in Transition to Market Economy*, Stanford University, (maszynopis powielony).
97. Meneger C., 1963, *Problems of Economics and Sociology*, Urbana: University of Illinois Press.
98. Mędra G., 1989, *Cele, motywy i procesy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w świecie w latach osiemdziesiątych*, Warszawa.
99. Milanovic S., 1991, «*Privatisation in Post-Communist Societies*», «*Communist Economies and Economic Transformation*», nr 1.
100. Milewski R., 2018, (red:) *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
101. Morawski W., 1998, «*Zmiana instytucjonalna*», Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
102. Murrell P., 1990, *Big Bang versus Evolution: East European Economic Reforms in the Light of Recent Economic History*, «*PlanEcon Report*», nr 26.
103. Noga A., 1999, *Teoretyczne podstawy przekształceń własnościowych*, [w:] *Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990–1997)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.
104. Narodowe Fundusze Inwestycyjne, 1998: *Zarządzanie nową strukturą* (red) Wawrzyniak B. i in. Warszawa PWN.
105. Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, 1995, tom 5 P-S, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
106. Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, 1997, Warszawa.
107. Nowy ład w zbiorowych stosunkach pracy po dwóch latach? «*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw*» 1993, nr 2.
108. Nuti D. M., 1990, *Privatization of Socialist Economies: General Issues and the Polish Case*, referat na seminarium ESD, OECD, Paris.
109. Obój K., 1990, *Prywatyzacja, polityka, rynek*, «*Przegląd Organizacyjny*».
110. Ocena prywatyzacji majątku skarbu państwa w 2002 roku, MSP, Warszawa 2003.
111. Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcenia, «*Prywatyzacja*» 1993, nr 3.
112. Pejovich S., 1995, *Economic Analysis of Institutions and System*, Dordrecht, Kluwer Academic, Publishers, Dordrecht.
113. Pełka B., 1992, *Polityka przemysłowa, strategię i restrukturyzacja przedsiębiorstwa*, IOPM, Warszawa.

114. Pełka B., 1994, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa przemysłowego. Określenie restrukturyzacji i procedura jej realizacji*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle ORGMASZ, Warszawa.
115. Penc J., 1997, *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.
116. Piasecki K., Światecki P., 1997, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych-praktyczny komentarz*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra.
117. Pirie M., 1993, *Privatization* (w:) *The Fortune Encyclopedia of Economics*, Ed. D. R. Henderson, Warner Books, USA.
118. Piskorski M., 1999, *Przekształcone firmy nie muszą być prywatne*, Rzeczpospolita Nr 121, 26 maja.
119. Pomykało W., 1995, *Encyklopedia biznesu* pod. red. tom I, Wydawca Fundacja Innowacja, Warszawa.
120. Prusek A., 2005, *Prywatyzacja polskiej gospodarki. Cele, programy i ocena jej rezultatów*, Wydawnictwo AE, Kraków.
121. Reich R. E., 1987, *Entrepreneurship Reconsidered: The Team as Hero*, "Harvard Business Review", vol 65 no. 3.
122. Ritter L. S., Silber W. L., Udell G. F., 1999, *Principles of Money, Banking – Financial Markets* 10- th ed., Addison Wesley.
123. Ruszkowski P., Olko-Bagieńska T., 1992, *Przebieg procesów prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w polskiej gospodarce*, (w:) Materiały seminarium: *Przekształcenia społeczne w gospodarce*, Wydawnictwo Uczelniane, Łódź.
124. Rychard A., 1993, *Reforms, Adaptation and Breakthrough. The Sources of and Limits of Institutional Changes in Poland*, IfiS Publisher, Warsaw.
125. Samuelson P. A. i Nordhaus W. O., 1993, *Ekonomia 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN.
126. Sapijaska Z., 1996, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Szanse i zagrożenia*. PWN, Warszawa.
127. Savas E. S. 1992, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Warszawa.
128. Shleifer A., Vishny R. W., 1986, *Large Shareholders and Corporate Control*, «Journal of Political Economy», t. 9, nr 3.
129. Singh H., 1993, *Challenges In Researching Corporate Restructuring*, «Journal of Management Studies».
130. Sloman J., 1998/1999, *Economics 3-rd ed., updated Prentice Hall Europe*. A division of Simon – Schuster International Group.
131. Smith A., 1954, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa.
132. Solejko-Szyszcak I., 2012, *Ewolucja barier prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.
133. Staniek Z., 1997, *Interes ogólny a prywatyzacja*, *Kolegium Zarządzania i Finansów SGH*, [w:] *Studia i Prace*, Warszawa.

134. Staniek Z., 2001, *Teoretyczne aspekty polskiej prywatyzacji w okresie transformacji*, SGH, Warszawa.
135. Staniszkis J., 1989, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa.
136. Staniszkis J., 1994, *W poszukiwaniu paradygmatu transformacji*, ISP PAN, Warszawa.
137. Starczewski M., 2005, *Kondycja ekonomiczna jednobranżowych podmiotów komunalnych według branż i form prawnych (w:) J. Majewski (red), Program Prywatyzacji Podmiotów komunalnych*, konferencje, debaty, raporty, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk.
138. Starczewski M., 2007, Zysnarski J., *Wnioski z Programu Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych: rekomendacje przekształceń i bariery prywatyzacji na przykładzie przedsiębiorstw transportu miejskiego*, ODDK, Gdańsk.
139. Stępień Jurek, 1996, *Prywatyzacja skutki i dylematy*, Warszawa.
140. Surdykowska S. T., 1997, *Prywatyzacja*, WN PWN, Warszawa.
141. Suwalski A., 1998, *Problemy polskiej prywatyzacji. Ekonomiczne społeczne uwarunkowania przekształceń własnościowych w latach 1990–1997*, AE, Poznań.
142. Szczurkiewicz T., 1970, *Studia socjologiczne*, PWE, Warszawa.
143. Szmítka S., 1999, *Doskonalenie zawodowe pracowników drogownictwa (na przykładzie województwa olsztyńskiego w latach 90 – tych)*, Praca licencjacka, WSP TWP, Warszawa. (niepublikowana)
144. Szmítka S., 2007, *Ekonomiczno – społeczne skutki prywatyzacji przedsiębiorstw na przykładzie drogownictwa*, praca doktorska, SGH Warszawa. (niepublikowana)
145. Szmítka S., 2008, *Ekonomiczno – społeczne skutki prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych na przykładzie drogownictwa*, Praca doktorska, SGH, Warszawa. (niepublikowana)
146. Szmítka S., 2002, *Identyfikacja skutków zmiany formy prawnej i organizacyjnej Przedsiębiorstwa Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie*, Studia Podyplomowe – Zarządzanie Przedsiębiorstwem Praca dyplomowa, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn. (niepublikowana)
147. Szmítka S., 2014, *Pozytywne i negatywne oblicza polskiej prywatyzacji*, Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki Społeczne, Nr. 2 (10), Olsztyn.
148. Szmítka S., 2017, *Prywatyzacja pracownicza (Przedsiębiorstwo Robót Drogowych i Inżynieryjnych w Ostródzie – Case Study)*, Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy, Wydawnictwo WSiE TWP, Olsztyn.
149. Szmítka S., 2001, *Przemiany w traktowaniu pracy ludzkiej jako wyniku współczesnej kultury pracy i postępu (na przykładzie działań humanizacyjnych przedsiębiorstw drogowych województwa warmińsko-mazurskiego)*, Praca magisterska, WSP TWP, Warszawa. (niepublikowana)
150. Szmítka S., 2012, *Teoretyczne uwarunkowania wyższości własności prywatnej nad publiczną*, Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy. Nauki społeczne, Nr 4, Olsztyn.

151. Szmitka S., 2010, «*Wyzwania edukacji ekonomicznej związanej z definiowaniem pojęcia «prywatyzacja»*» (w:) Roczniki naukowe. Seria B. Nauki Ekonomiczne i Informatyka Nr 1-2, Wydawnictwo Uczelniane WSiE TWP, Olsztyn.
152. Szomburg J., 1993, *Jaki kapitalizm?* «Przegląd polityczny», numer specjalny.
153. Tittenburn J., 1995, *Ekonomiczny sens prywatyzacji*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań.
154. Tittenbrun J., 2007, *Z deszczu pod rynnę. Meandry polskiej prywatyzacji t 1-4*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.
155. Tullock G., 1976, *Toward a Mathematics of Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press 1966, Tullock G. *Private Wants Public Means*, New York: Basic Books.
156. Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o Prywatyzacji Przedsiębiorstw Państwowych (Dz. U. Nr 57, poz. 298 z późn. zm.)
157. Wilczyński W., 1994, *Transformacja gospodarki polskiej po pięciu latach 1989–1994*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny».
158. Wilkin J., 1995, *Jaki kapitalizm, jaka Polska*, WN PWN, Warszawa.
159. Wilkin J., 2005, *Teorie wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Scholar, Warszawa.
160. Williamson O. E., 1998, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu firmy, rynki, relacje kontraktowe*, WN PWN, Warszawa.
161. Winiecki J., 1993, *Mity polskiej prywatyzacji*, «Przegląd Polityczny», numer specjalny.
162. Wiśnicka – Hińcza Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Raport nr 27, Warszawa.
163. Wnuk-Lipiński E., 1993, *Rozpad M.*, 1992, *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w Polsce*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz. Wydział połowiczny. *Szkice z socjologii transformacji ustrojowej*, ISP PAN, Warszawa.
164. Wojtyna A., 1994, "Stabilization vs. Privatization in Poland: A Sequencing Problem at Macro- and Microeconomic Levels", [w:] *A Fourth Way? Privatization, Property, and the Emergence of New Market Economies*, red. G.S. Alexander, G. Skąpska, London.
165. Woźniak M. G., 1995, *Ekonomiczne problemy krajów postsocjalistycznych*, cz.II, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków.
166. Veblen T., 1971, *Teoria klasy próżniaczej*, Warszawa.
167. Vickers J., Yarrow G., 1998, *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass, The Mit Press.
168. Yarrow G., 1993, *Prywatyzacja w procesie przekształceń własnościowych*, [w:] *Transformacja systemu gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [red.] J. Czekaj, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
169. Zienkowski L., 2002, *Efekty transformacji i perspektywy rozwoju Polski* (w:) Welfe A. (red) *Modele i polityka makroekonomiczna*, PWE, Warszawa 2002.
170. Zysnarski J., 2005, *Przekształcenia własnościowe w gminach «Wodociągi i kanalizacja»*, nr 11–12.
171. lubimyczytac.pl/ksiazka/158736/z-deszczu-pod-rynne-meandry-polskiej-prywatyzacji-tom-i (2015-04-15).

SPIS TABEL

Tabela 1. Myśli o prywatyzacji	35
Tabela 2. Syntetyczne i analityczne cele prywatyzacji	44
Tabela 3. Zakres podstawowych działań w zakresie transformacji uznanych za minimalne w celu osiągnięcia tzw. masy krytycznej	52
Tabela 4. Wady i zalety różnych metod prywatyzacji	56
Tabela 5. Bariery przekształceń własnościowych w opiniach dyrektorów przedsiębiorstw (w % przedsiębiorstw)	97
Tabela 6. Przyczyny złych nastrojów społecznych w przedsiębiorstwie w opiniach dyrektorów przedsiębiorstw (w%).....	98
Tabela 7. Obawy załóg przed prywatyzacją.....	99
Tabela 8. Bariery prywatyzacji w 1992 r i ich uwarunkowania.....	101
Tabela 9. Bariery prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych	102
Tabela 10. Klasyfikacja barier prywatyzacji	108
Tabela 11. Przedstawia zestawienie powyższych motywów prywatyzacji i związanych z nimi celów	123
Tabela 12. Zestawienie podmiotów gospodarki narodowej województwa warmińsko-mazurskiego	135
Tabela 13. Struktura pracujących w regionie	136
Tabela 14. Bezrobocie na Warmii i Mazurach w latach 1990–2012 (stan na 31.XII.2012 r)	136
Tabela 15. Metody prywatyzacji i regionie	138
Tabela 16. Przedsiębiorstwa drogowe sprywatyzowane przez wojewodę olsztyńskiego i (po reformie administracyjnej) warmińsko- mazurskiego.....	142
Tabela 17. Dane osobowe badanych pracowników drogownictwa woj. olsztyńskiego	148
Tabela 18. Najwyżej cenione wartości wśród pracowników drogownictwa województwa olsztyńskiego.....	151
Tabela 19. Poglądy na temat pracy pracowników drogownictwa woj. warmińsko-mazurskiego	152
Tabela 20. Główni beneficjenci prywatyzacji w opinii pracowników drogownictwa	157
Tabela 21. Rachunek wyników za lata 1997–1999 PRDiI Ostróda (tys. zł.).....	177
Tabela 22. Kształtowanie się w latach 1997–1999 podstawowych wskaźników ekonomicznych.....	179
Tabela 23. Główni inwestorzy w latach 1997–1999	181
Tabela 24. Krótka charakterystyka struktury organizacyjnej (ilościowy stan – 31.12.1999)	185
Tabela 25. Zatrudnienie w zależności od wieku, stan na 31.12.1999 r.....	186
Tabela 26. Zatrudnienie wg wykształcenia	186

Tabela 27. Zatrudnienie w zależności od stażu pracy, stan na 31.12.1999 r. ...	187
Tabela 27. Wielkość i rodzaj kapitałów własnych i udziałów PUDiZ Spółka z o.o	202
Tabela 28. Wybrane dane z działalności SPD do chwili prywatyzacji	205
Tabela 29. Odpowiedzi przedstawicieli grup społeczno – zawodowych na pytanie: «Czy byli przeciwnicy prywatyzacji ?» a rok prywatyzacji. Odpowiedzi «tak» (w %)	212
Tabela 30. Obecne nastroje w firmie (w %) – badania przeprowadzono w 1996 r	212
Tabela 31. Osoby i grupy, które najwięcej zyskały na prywatyzacji (w %)	214
Tabela 32. Osoby i grupy, które najwięcej straciły na prywatyzacji (w %)	214
Tabela 33. Analiza porównawcza modelu socjalistycznego i neoliberalnego	219
Tabela 34. Analiza mocnych i słabych stron procesu prywatyzacji w Polsce	252

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Analiza zakresu, sekwencji i tempa przemian w procesie zmian systemu ekonomicznego	51
Rysunek 2. Tempo zmian systemu ekonomicznego według rodzaju realizowanych przemian	53
Rysunek 3. Stany i stadia gospodarki w procesie transformacji systemowej	61
Rysunek 4. Transformacja systemowa gospodarki (wyróżnienie okresu przejściowego)	62
Rysunek 5. Cechy systemu gospodarki centralnie planowanej i gospodarki rynkowej	63
Rysunek 6. Podstawowe formy, metody i techniki prywatyzacji przedsiębiorstw	127
Rysunek 7. Ogólny schemat prywatyzacji bezpośredniej	165
Rysunek 8. Wniesienia przedsiębiorstwa do spółki	172

Publikacja naukowa

STANISŁAW SZMITKA

**INFORMACYJNO-ANALITYCZNE WSPARCIE
PROCESÓW PRYWATYZACYJNYCH:
TEORIA I PRAKTYKA**

Monografia

Підписано до друку 04.10.2020 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Умов. друк. арк. 15,4. Облік.-вид. арк. 16,0.
Тираж 300 прим.

Видавець та виготовлювач
Західноукраїнський національний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46009

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 7284 від 18.03.2021 р.*

Віддруковано ФО-П Шпак В. Б.
Свідоцтво про державну реєстрацію:
Серія В02 № 924434 від 11.12.2006 р.
Свідоцтво платника податку: Серія Е № 897220
м. Тернопіль, вул. Просвіти, 6.
тел. 8 097 299 38 99, (0352) 422-388
E-mail: tooums@ukr.net