

Jacek Socha
Minister Skarbu Państwa
<https://dx.doi.org/10.65748/fiqf-2005-0032>

MEANDRY PRYWATYZACJI

Potoczna obserwacja wskazuje, że prywatyzacja – jak mało które z obecnie używanych słów – wywala ogromne emocje. I są to emocje zazwyczaj negatywne. Bez trudu można usłyszeć pejoratywne określenia w rodzaju „złodziejska prywatyzacja”, „wyprzedaż majątku narodowego” lub „uwłaszczenie nomenklatury”. Trudno byłoby natomiast wskazać pozytywne określenia.

Negatywne nastawienie opinii publicznej do prywatyzacji potwierdzają badania przeprowadzone przez Instytut PENTOR w 2004 r. Wynika z nich, że przeciwnicy prywatyzacji dominują nad jej zwolennikami (odpowiednio 43% i 40%), przy czym zdecydowanych przeciwników jest blisko dwukrotnie więcej niż zdecydowanych zwolenników (odpowiednio 19% i 10%). Jak łatwo przewidzieć, zwolenników prywatyzacji należy szukać raczej wśród osób lepiej wykształconych, mających większe dochody, młodszych i mieszkających w dużych lub średniej wielkości miastach. Co natomiast ciekawe – stosunkowo duże, sięgające 55-60%, poparcie dla prywatyzacji utrzymywało się do 1997 r., potem zaczęło gwałtownie maleć, a od 2002 r. plasuje się na prawie niezmiennym poziomie.

Można wprawdzie analizować pewną niekonsekwencję respondentów, których większość (57%) jest zdania, iż firmy prywatne lepiej przysługują się rozwojowi gospodarstwu niż firmy państwowe, zaś 70% uważa, że firmy prywatne przyczyniają się do przezwyciężenia kryzysu ekonomicznego i rozwoju polskiej gospodarki, tym niemniej nie przesłoni to faktu, że stosunek opinii publicznej do prywatyzacji jest negatywny. Odpowiedź na pytanie, dlaczego, nie jest prosta.

Przystępując 15 lat temu do transformacji gospodarki odziedziczonej po poprzednim ustroju, zdawano sobie sprawę, że jednym z podstawowych narzędzi tych przekształceń muszą być przekształcenia własnościowe. W celu zapewnienia rozwoju gospodarczego należało stworzyć rynek i zapewnić na nim grę konkurencyjną. Państwo, jako właściciel niemal wszystkich istniejących wówczas podmiotów gospodarczych, w oczywisty sposób nie było w stanie zmusić ich do takiej gry. Nawiasem mówiąc, państwo po dziś dzień jest ułomnym właścicielem, pozbawionym możliwości sprawowania w pełni skutecznego nadzoru właścicielskiego, pomimo licznych i w znacznej mierze skutecznych prób jego poprawienia. Nie może jednak m.in. podejmować ryzyka biznesowego poprzez szybkie podnoszenie kapitału, a zatem nie zapewnia należytego rozwoju spółek.

Podstawy prawne

Zdając sobie sprawę z nieodzowności przekształceń własnościowych, dość szybko doprowadzono do uchwalenia przez parlament ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji – 13 lipca 1990 r. Ustawa ta – znowelizowana 30 sierpnia 1996 r. – obowiązuje do dziś. Stworzono także grupę aktów prawnych, które dały podstawy odrębnym zasadom prywatyzacji. Dotyczyły one m.in.:

- państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa),
- przedsiębiorstwach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (ustawa z 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa); Rada Ministrów zaliczyła do nich przedsiębiorstwa z sektorów związanych z wydobywaniem węgla kamiennego i brunatnego, handlem węglem kamiennym, wytwarzaniem, a także przesyłem i zbytem energii elektrycznej oraz ciepłej,
- przedsiębiorstwach indywidualnie przekształconych w spółki Skarbu Państwa, np. PLL LOT, PZU, Polskie Radio i Telewizja, niektóre banki państwowe i spółdzielcze, porty morskie, Polska Agencja Prasowa, tzw. spółki cukrowe.

Pisząc o podstawach prawnych prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, nie można pominąć ustawy z 30 kwietnia 1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych. Miała ona służyć realizacji idei powszechnej prywatyzacji za pomocą bezpłatnego oddawania obywatelom polskim świadectw udziałowych, uprawniających w przyszłości do nabycia akcji Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, do których z kolei zostały wniesione akcje 512 spółek Skarbu Państwa.

Patrząc z perspektywy lat, trudno sformułować tezę, że podstawy prawne prywatyzacji były obciążone jakimiś istotnymi wadami. Tym niemniej czas pokazał, że niektóre rozwiązania należało zmodyfikować, inne zaś – wdrożyć. Tylko w ostatnim roku wprowadzono ustawową regulację „złotego weta”, umożliwiającą całkowite sprywatyzowanie firm istotnych dla bezpieczeństwa publicznego, przesądzono powstanie Prokuratury Generalnej, której zadaniem będzie ochrona prawna interesów Skarbu Państwa, w kodeksie spółek handlowych zapisano możliwość przymusowego

wykupienia przez większościowych akcjonariuszy pakietów do 5%, co umożliwi Skarbowi Państwa wyzbycie się tzw. resztówek, a także przygotowano – odrzucony przez parlament – projekt nowelizacji ustawy, pozwalający na komercjalizację zgodną z interesami Skarbu Państwa, nie zaś samych przedsiębiorstw państwowych.

Punkt wyjścia

Można sformułować tezę, że u progu przekształceń własnościowych zabrakło ogólnonarodowej debaty na temat celów i metod ich przeprowadzenia. Czy konkluzje z takiej debaty zachowałyby aktualność do dziś – trudno wyrokować. Zmieniło się w tym czasie otoczenie Polski, przystąpiliśmy do Unii Europejskiej, zmieniła się sytuacja gospodarcza w kraju, wielokrotnie też zmieniały się konfiguracje polityczne, co było zarazem skutkiem i przyczyną zmian poglądów pokąźnych grup społecznych.

Trzeba też pamiętać, że na przełomie lat 1989/1990 nikt – ani w Polsce, ani w krajach byłego, tzw. obozu socjalistycznego, a zatem o zbliżonej gospodarce – nie miał żadnych doświadczeń związanych z przekształceniami własnościowymi. W dodatku na tak ogromną skalę – przypomnijmy, że w 1990 r. poza sektorem rolnictwa funkcjonowały w Polsce 8 453 przedsiębiorstwa państwowe.

Wreszcie, nie było w Polsce kapitału, który mógłby zostać zaangażowany w przejmowanie przedsiębiorstw. Był tylko tzw. nawis inflacyjny – pojęcie od dawna już zapomniane – czyli oszczędności w znacznej mierze przymusowe, spowodowane niedostateczną podażą towarów rynkowych. Ten nawis został zresztą wkrótce zjedzony przez galopującą inflację.

Dla zobrazowania złożoności tego procesu wystarczy proste porównanie do byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej, która została inkorporowana do Republiki Federalnej Niemiec. Kapitału było w kraju pod dostatkiem, nie cierpiano na brak kadry doskonale przygotowanej do kierowania spółkami w warunkach rynkowych, a mimo to przekształcenia własnościowe zakończyły się upadkiem wielu firm i drastycznym wzrostem bezrobocia.

Czysto hipotetycznie zatem – należało najpierw przyjąć, co jest do sprywatyzowania, a co powinno pozostać we władaniu państwa. Czy najpierw prywatyzować przemysły surowcowe czy też np. produkujące towary masowego użytku? Czy banki powinny być przed stoczniami, a gorzelnie przed hutami, czy odwrotnie? Tyle tylko, że na przygotowanie takiego precyzyjnego, starannie przemyślanego planu nie było wówczas najmniejszych szans. Pozostawała swego rodzaju improwizacja, czyli realizacja zamierzeń poszczególnych gabinetów, a ściślej rzecz biorąc – poszczególnych ministrów przekształceń własnościowych, a następnie skarbu. Jak wiele było tych koncepcji, niech zaświadczy fakt, iż – rozpoczynając rachubę od niezapomnianej pamięci Krzysztofa Lisa – jestem piętnastym ministrem zajmującym się przekształceniami własnościowymi i zapewne nie ostatnim.

Presja budżetu

Przekształcenia własnościowe w gruncie rzeczy od samego początku odbywały się pod presją budżetu państwa. Bez względu na to, w jaki sposób definiowano przeznaczenie środków płynących z prywatyzacji, zawsze w ostatecznym rozrachunku służyły one do bilansowania wpływów i wydatków z państwowej kasy. Rodziło to skłonność do maksymalizacji przychodów, czasem kosztem rezygnacji bądź ograniczenia innych celów, np. wprowadzenia pełnej konkurencyjności w wybranym segmencie rynku lub zapewnienia spółce dokapitalizowania umożliwiającego dynamiczny rozwój.

Oczywistym następstwem presji budżetu jest skłonność do prywatyzowania w pierwszej kolejności spółek dużych, dochodowych lub mogących w perspektywie przynosić znaczne dochody, najlepiej mających monopolistyczną lub przynajmniej dominującą pozycję na rynku. Stąd wcześniej sprywatyzowano banki niż energetykę, telekomunikację niż górnictwo, Orlen niż rafinerie południowe.

Poniekąd ubocznym skutkiem tej skądinąd zrozumiałej tendencji było pozostawianie mniejszych spółek poza głównym nurtem przekształceń, co dla wielu z nich skończyło się upadłością. Spośród wspomnianych blisko 8,5 tys. przedsiębiorstw państwowych istniejących w 1990 r., około 1,8 tys. uległo likwidacji. Trudno dziś osądzić, czy i jak wiele z nich mogłoby uchronić przed likwidacją wcześniejsza prywatyzacja.

Innym następstwem budżetowej presji jest pozostawanie we władaniu Skarbu Państwa licznych tzw. resztówek. Do tego tematu jeszcze wrócę. W tym miejscu dodam tylko, że ich zbycie wymaga często nakładów pracy porównywalnych z przeprowadzeniem całkowicie nowej prywatyzacji, przy efektach finansowych niewspółmiernie mniejszych.

Odrębną wreszcie kwestią, która nie została przesądzona u zarania przekształceń własnościowych, jest redystrybucja całości przychodów z prywatyzacji za pośrednictwem budżetu państwa lub też wydzielanie części środków z przeznaczeniem np. na restrukturyzację spółek bądź dokapitalizowanie spółek mających duży potencjał rozwojowy. Systemowo patrząc – przejrzystość finansów państwa wymaga, aby do budżetu trafiały wszystkie przychody, a dopiero następnie były dzielone z uwzględnieniem hierarchii potrzeb. Z drugiej strony, presja wywierana na budżet sprawia, że nawet ze wszech miar celowe i ekonomicznie uzasadnione inwestycje restrukturyzacyjne i rozwojowe nie są finansowane. Jedyną instytucją działającą na tym polu jest Agencja Rozwoju Przemysłu, ustawowo wspierana odpisami z wpływów prywatyzacyjnych. Nie powiodła się natomiast próba rozwiązania sektorowego, jakim miała być Nafta Polska SA. Utworzona z zamiarem przeznaczenia wpływów z prywatyzacji najłatwiej zbywalnych spółek na rozwój słabszych, wkrótce została pozbawiona tego zadania.

Restrukturyzacja a prywatyzacja

Skłonność do maksymalizacji przychodów nie pozostawała bez wpływu na rozstrzygnięcie jednego z podstawowych dylematów towarzyszących prywatyzacji od samego początku. Mianowicie: czy najpierw restrukturyzować czy też najpierw prywatyzować. Proste rozwiązanie tego problemu nie ma.

Restrukturyzacja spółki odsuwa w czasie przychody z jej prywatyzacji, choć zarazem stwarza szansę na ich powiększenie.

W przypadku kierowania spółki na giełdę, konieczność jej uprzedniej restrukturyzacji nie podlega dyskusji. Nie można bowiem oferować inwestorom akcji spółki, której sytuacja nie została ustabilizowana.

W przypadku inwestora strategicznego sekwencja zdarzeń może być odwrotna, bowiem to on w ostatecznym rozrachunku musi zaakceptować program rozwoju spółki i z myślą o zawartych w nim celach wesprzeć restrukturyzację. Wiąże się to ze zmniejszeniem przychodów prywatyzacyjnych, ale dla samej spółki jest zdecydowanie korzystniejsze.

Restrukturyzacja spółki przynosi wymierne korzyści, najpierw jednak wymaga nakładów. Dopiero w 2002 r. utworzono specjalny Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, ustawowo finansowany z 15-procentowych odpisów z wpływów z prywatyzacji. Wcześniej niektóre spółki, zwłaszcza te bardziej znaczące, były dokapitalizowywane z myślą o ich restrukturyzacji. Przykłady PKO BP SA, PZU SA, BGŻ SA mogą świadczyć o efektywności tego rodzaju inwestycji.

Restrukturyzacja spółki należącej do Skarbu Państwa wymaga także dużej determinacji ze strony zarówno jej organów zarządzających, jak i nadzoru właścicielskiego. Wydzielanie spółek niezwiązanych z podstawową działalnością i racjonalizacja zatrudnienia budzą zrozumiałe obawy pracowników o miejsca pracy, a w ślad za tym – ich opór wobec wszelkich działań naprawczych. Pojawiają się żądania gwarancji pracowniczych – tym większych, im silniejsza spółka lub branża. Publiczna krytyka tych gwarancji sprawia, że determinacja nadzoru właścicielskiego w sprawie przedsięwzięć restrukturyzacyjnych słabnie.

Giełda czy inwestor strategiczny

Często dyskutowanym tematem jest sposób prywatyzacji: poprzez giełdę czy poszukiwanie inwestora strategicznego. Jest to dylemat sztuczny. Nie ma żadnego uniwersalnego modelu – znajdującego uzasadnienie w teorii lub praktyce prywatyzacji – który można byłoby zastosować w każdym przypadku. Decydująca jest w gruncie rzeczy wielkość i kondycja finansowa spółki.

W przypadku spółek mniejszych i słabszych, wymagających wsparcia finansowego, technologicznego, marketingowego itp., inwestor strategiczny jest korzystniejszy. Zwłaszcza jeśli jest to duża, międzynarodowa firma, która może wprowadzić wyroby spółki do swojej sieci sprzedaży, udostępnić nowoczesną, czasami unikalną technologię, przenieść bardziej efektywne metody zarządzania.

Natomiast akcje spółek dużych, w dobrej sytuacji ekonomicznej, mogą i powinny być oferowane poprzez giełdę papierów wartościowych. Zapewnia im się w ten sposób zróżnicowany akcjonariat, dostęp – również w przyszłości – do najtańszego, bo giełdowego, kapitału, a także – a może najważniejsze – przejrzystość ich działania.

Prywatyzowanie poprzez giełdę ma zarazem swój szerszy wymiar. Rozwój rynku kapitałowego sprzyja rozwojowi gospodarki kraju, dając jednocześnie możliwość obiektywnej weryfikacji kondycji poszczególnych spółek. Nie przypadkiem – co łatwo zauważyć, porównując wskaźniki indeksów giełdowych i jej kapitalizację z tempem wzrostu PKB – dynamicznemu rozwojowi rynku kapitałowego towarzyszył dynamiczny rozwój gospodarki kraju, i odwrotnie.

Nie bez znaczenia jest wreszcie stwarzanie – dzięki nowym ofertom giełdowym – możliwości inwestowania dla Otwartych Funduszy Emerytalnych. Przeprowadzono reformę emerytalną, która obejmuje miliony Polaków. OFE gromadzą nasze składki i dysponują miliardami złotych, które muszą intratnie inwestować. Od tych inwestycji zależą nasze przyszłe emerytury. Zarazem fundusze są inwestorami stabilnymi, przyczyniającymi się do wzrostu wartości spółek. Interes jest zatem obopólny – rozwijanie rynku kapitałowego służy i spółkom, i nam wszystkim jako przyszłym emerytom.

Mniejszościowy czy większościowy

Brak już na samym początku transformacji ustrojowej określonej koncepcji prywatyzowania, skądinąd zrozumiały wobec niedostatku jakichkolwiek doświadczeń, zaowocował m.in. zróżnicowanym podejściem do tego procesu. Przesadą byłoby stwierdzenie, że co minister, to nowa koncepcja, ale z całą pewnością przyszły badacz tych procesów będzie w stanie wyodrębnić przynajmniej kilka charakterystycznych. Jednym z typowych dylematów było: zaczynać od sprzedaży pakietu mniejszościowego czy też większościowego.

W przypadku spółek dopuszczonych do obrotu publicznego doskonale rozumiem, sam to zresztą stosowałem np. wobec PKO BP SA czy Polmosu Białystok SA, sprzedaż poprzez giełdę mniejszościowego pakietu akcji. Zyskuje się w ten sposób przejrzystość spółki, co jest wartością samą w sobie, zarazem nie tracąc kontroli przez Skarb Państwa. Wciąż pozostaje wybór: dopuścić inwestora branżowego (jak w przypadku wspomnianego Polmosu) lub też sprzedawać kolejne pakiety akcji, znając już ich wartość, którą określa rynek.

Najkorzystniejszym rozwiązaniem w przypadku prywatyzacji z inwestorem strategicznym jest sprzedaż wszystkich akcji, z uwzględnieniem puli przypadającej ustawowo pracownikom. W ten sposób zarówno prawa do sprawowania rzeczywistego nadzoru, jak i odpowiedzialność za kierowanie sprawami spółki, ceduje się na inwestora. Jest to sytuacja klarowna. Pozostawianie mniejszościowego pakietu w rękach Skarbu Państwa rodzi pytanie o sens tego przedsięwzięcia. Ponadto bywa źródłem rozlicznych kłopotów.

Pół biedy, jeśli jest to pakiet blokujący niektóre uchwały walnego zgromadzenia. Dzięki temu jest on atrakcyjny dla inwestora i może zostać korzystnie zbyty. Gorzej, jeśli akcje spółki dzieli się na kilka pakietów i zamierza je systematycznie sprzedawać.

Resztówki – wynik plasterkowania

Taka właśnie praktyka – bo trudno do niej znaleźć teorię – obowiązywała przez pewien czas. W żargonie Ministerstwa Skarbu Państwa nazywała się plasterkowaniem. W rezultacie Skarb Państwa jest posiadaczem wielu małych i bardzo małych pakietów akcji spółek niepublicznych, które to pakiety są wyjątkowo trudno zbywalne.

Dla porządku dodajmy, że nie tylko praktyka plasterkowania doprowadziła do tego stanu rzeczy. Sporo mniejszościowych pakietów pozostało po Programie Powszechnej Prywatyzacji, niektóre w wyniku nieobjęcia akcji przez uprawnionych pracowników.

W ubiegłym roku w Ministerstwie Skarbu Państwa podjęta została próba zbycia mniejszościowych pakietów. Do inwestorów dominujących w poszczególnych spółkach dwukrotnie wystosowano listy z pytaniem, czy są skłonni odkupić te akcje. Zainteresowanie było znikome, a wielu inwestorów nawet nie odpowiedziało na list.

W celu umożliwienia wyjścia Skarbu Państwa ze spółek, w których posiada znikome udziały, do kodeksu spółek handlowych wprowadzono nowy art. 418¹. Zawiera on przepisy umożliwiające akcjonariuszom reprezentującym nie więcej niż 5% kapitału zakładowego zbycie ich akcji nie więcej

niż 5 akcjonariuszom reprezentującym nie mniej niż 95% kapitału zakładowego, a w razie gdyby nie było to możliwe – zbycie akcji spółce w celu ich umorzenia. Rzecz jasna, regulacja ta dotyczy nie tylko Skarbu Państwa, ale wszystkich drobnych akcjonariuszy.

Rozwiązanie to jest symetryczne wobec już istniejącego, zapisanego w art. 418. Kodeksu spółek handlowych, zgodnie z którym akcjonariusze większościowi mogą powziąć na walnym zgromadzeniu uchwałę zobowiązującą akcjonariuszy reprezentujących mniej niż 5% kapitału zakładowego do odsprzedaży im wszystkich swoich akcji.

Brak porozumienia politycznego

Przedstawiony powyżej tekst nie pretenduje do roli ani kompendium wiedzy na temat przekształceń własnościowych w Polsce w okresie minionych 15 lat, ani wyczerpującego omówienia problemów, jakie przychodzi rozwiązywać podczas prowadzenia procesów prywatyzacyjnych. Może najbardziej adekwatnym określeniem byłoby, że jest to zbiór spostrzeżeń związanych z zadaniem przez redakcję tematem, zawartym w tytule.

Prawdą jest, że prywatyzacja w Polsce nie szła prostą, ustaloną drogą, a zataczała meandry. O niektórych przyczynach wspomniałem. Powodem zasadniczym jest brak faktycznego, choć niekoniecznie formalnego porozumienia pomiędzy partiami politycznymi – jeśli nie wszystkimi, to przynajmniej większością z nich. Nie porozumiano się co do istotnego sensu prywatyzacji, jej zasięgu, podstawowych metod oraz przeznaczenia osiągniętych dzięki niej środków. Stąd m.in. atmosfera podejrzliwości i krytyka przybierająca nie zawsze racjonalny wymiar. Ze środowisk politycznych przenosi się to na całe społeczeństwo.

W przypadku polityki gospodarczej najwyraźniej udało się osiągnąć takie nieformalne porozumienie. Z wyjątkiem okresów przedwyborczych, rządzących się własnymi prawami, żaden poważny polityk nie postuluje rozwiązań ograniczających swobodę działalności gospodarczej. Przyjmuje się, że byłby to zamach na rozwój gospodarczy kraju.

W przypadku prywatyzacji kolejne ekipy rządzące, a nawet poszczególni ministrowie, powodowali to przyspieszenie, to spowolnienie. Raz górą była „liberalizacja gospodarki”, innym razem – jej „narodowy charakter”, przy czym wszystkim zapewne leżał na sercu rozwój gospodarczy kraju.

Meandry są na porządku dziennym. Może dla optymistycznego zakończenia: należy cieszyć się, że prywatyzacja nie zatacza jeszcze koła?