

Sadowy, Marta

Procesy prywatyzacji w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską

Rocznik Żyrardowski 3, 21-28

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marta Sadowy^{*)}

Procesy prywatyzacji w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską^{**)}

Procesy prywatyzacyjne stanowią istotny wyznacznik przemian rynkowych w polskiej gospodarce. Prywatyzacja jako instrument mający przyczynić się do zwiększenia zdolności adaptacyjnej podmiotów gospodarczych do reguł rynku, poprawy konkurencyjności i w rezultacie wzrostu efektywności gospodarowania, spełnia swoją rolę, na co wskazują wyniki finansowe w sektorze prywatnym w porównaniu z sektorem państwowym. Prywatyzacja sektora państwowego w takim zakresie, jak ma to miejsce w Polsce i innych krajach postkomunistycznych, nie znajduje odpowiednika we współczesnej historii gospodarczej.

Prywatyzacja, obok stabilizacji, była jednym z podstawowych założeń przyjętego w 1989 r. programu gospodarczego. Przekształcenia struktury własnościowej były w latach 90. jednym z głównych czynników wpływających na sytuację gospodarczą Polski.

Doświadczenia tych lat potwierdzają słuszność koncepcji polegającej na uruchamianiu różnorodnych ścieżek prywatyzacyjnych oraz dostosowaniu programów i procedur do specyfiki danej dziedziny gospodarowania, sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw oraz popytu zgłaszanego przez inwestorów krajowych i zagranicznych.

Z ogółu 8453¹ przedsiębiorstw państwowych istniejących na dzień 31.12.1990 roku do końca 2003 roku przekształceniami własnościowymi objęto 5533 przedsiębiorstwa. Najwięcej przedsiębiorstw z tej grupy objęła prywatyzacja bezpośrednia – 39,1%; likwidacja z przyczyn ekonomicznych nastąpiła w 33,1% przedsiębiorstw państwowych, a 27,8% przedsiębiorstw skomercjalizowano.

Do końca 2003 roku skomercjalizowano 1539 przedsiębiorstw państwowych, w tym 17 przedsiębiorstw z udziałem wierzycieli. Udostępniono akcje/udziały w 998 spółkach.

^{*)} Autorka jest prof. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Wyższej Szkoły Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie.

^{**)} Wykład inauguracyjny na otwarcie roku akademickiego 2003/2004.

¹ Biuletyn Statystyczny nr 11, GUS, Warszawa 1991 r., s. 57.

Prywatyzacją bezpośrednią objęto 2164 przedsiębiorstwa państwowe, sprywatyzowano w tym trybie 2062 podmioty.

W stan likwidacji z przyczyn ekonomicznych postawiono 1830 przedsiębiorstw. Proces likwidacji zakończono w 935 przedsiębiorstwach, a w 670 przypadkach proces ten zakończył się ogłoszeniem upadłości.

Według stanu na dzień 31.12.2003 r. Minister Skarbu Państwa nadzorował 1659 spółek; w tym: 478 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i 1181 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa².

W Rejestrze Gospodarki Narodowej (REGON), prowadzonym przez GUS, na dzień 31.12.2003 roku figurowało 1736 przedsiębiorstw państwowych³.

Procesy prywatyzacyjne w Polsce wraz z rozwojem gospodarczym zmieniały swój charakter. Sukcesy ilościowe mierzone liczbą prywatyzowanych przedsiębiorstw w latach 90. są obecnie zastępowane przez znacznie trudniejsze działania zmierzające do uzyskania efektów jakościowych. Wynika to z podejmowania procesów przekształceń własnościowych w dziedzinach strategicznych, w tym w infrastrukturze gospodarczej, uprzednio wyłączonych z prywatyzacji, takich jak np. energetyka, transport i łączność, przemysł paliwowy, chemia ciężka, hutnictwo czy przemysł obronny. Większość z wymienionych dziedzin funkcjonowała w zmonopolizowanych strukturach i wymaga przeprowadzenia gruntownej restrukturyzacji.

Celem dalszych przekształceń systemu ekonomicznego Polski jest eliminacja pozostałości nierynkowego sposobu regulacji gospodarki. Punktem odniesienia powinien być zatem nie tyle model państwa „minimalnego”, ile raczej państwa „stabilnego” i „efektywnego”, skutecznie wykorzystującego właściwe dla gospodarki rynkowej oddziaływania regulacyjne, rozumiane jako element polityki państwa mający na celu oddziaływanie na zachowanie się podmiotów gospodarczych (zwłaszcza w sektorze prywatnym) poprzez ustanawianie systemu bodźców wpływających na podejmowane decyzje lub je ograniczających.

Program gospodarczy rządu, w części dotyczącej prywatyzacji, zakłada, że do 2006 r. zakończone zostaną procesy prywatyzacyjne, co oznacza, że udział własności państwowej w polskiej gospodarce zmniejszy się do poziomu 10–20%, a więc odpowiadać będzie strukturze własnościowej w UE.

Stwierdzenie, „że podstawą gospodarki muszą być własność prywatna i mechanizmy rynkowe”, przyjęte jako podstawa kształtowania polityki gospodarczej kraju, nabiera szczególnego znaczenia w warunkach pełnego

² Dynamika przekształceń własnościowych, nr 57, MSP, Warszawa, grudzień 2003, s. 10.

³ Biuletyn Statystyczny nr 12, GUS, Warszawa 2004 r., s. 165.

członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przy czym integracja Polski z Unią Europejską nie stanowi celu polityki ekonomicznej, a jedynie instrument umożliwiający i ułatwiający realizację takich celów perspektywicznych, jak: utrzymanie wysokiego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, restrukturyzacja i modernizacja gospodarki oraz zwiększenie zamożności społeczeństwa. Członkostwo w UE tworzy warunki do awansu cywilizacyjnego Polski, głównie poprzez szerokie włączenie krajowych producentów do międzynarodowego podziału pracy oraz zwiększony dostęp do nowoczesnych technologii i intensyfikację napływu kapitału.

Kierunki działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymogów Unii zostały określone w szeregu przyjętych przez UE oraz Polskę dokumentach programowych, dla których punkt wyjścia stanowił Układ Europejski RP – WE z 1991 r.⁴ Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. uzgodniono, że kraje stowarzyszone, jeśli wyrażą taką wolę, mogą zostać członkami UE, po spełnieniu określonych kryteriów politycznych i ekonomicznych. Z kolei na szczycie UE w Essen w grudniu 1994 r. sformułowano tzw. Strategię Przedczłonkowską, która konkretyzowała działania mające doprowadzić do integracji państw stowarzyszonych z UE. Fragmenty strategii dotyczące przygotowania nowych krajów do włączenia się do jednolitego rynku zostały następnie rozwinięte i przyjęte na szczycie UE w Cannes w formie tzw. Białej Księgi. Wytyczyła ona priorytety i sekwencję działań w dostosowywaniu prawa państw kandydujących do prawa wspólnotowego w poszczególnych segmentach rynku wewnętrznego.

Zakończenie negocjacji w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej nastąpiło 13 grudnia 2002 r. w Kopenhadze, a podpisanie Traktatu Akcesyjnego – 16 kwietnia 2003 r. w Atenach. W dniach 7–8 czerwca 2003 r. Polacy opowiedzieli się za przystąpieniem RP do UE w powszechnym referendum. W wyniku tych decyzji z dniem 1 maja 2004 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej.

Wraz z podpisaniem Układu Europejskiego RP – WE, zbliżanie się do standardów i norm obowiązujących w UE wyznaczyło węzłowy obszar polskiej polityki integracyjnej.

Systematyczne wysiłki w tym kierunku nasilone zostały po przyjęciu przez Sejm RP 4.07.1992 r. Uchwały wyrażającej zgodę na ratyfikację Ukła-

⁴ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony został podpisany 16.12.1991 r. i wszedł w życie w całości 1.02.1994 r. Część handlowa „Układu” zaczęła obowiązywać od 1.03.1992 r. na mocy Umowy Przejściowej. Wcześniej podstawą współpracy z WE była pięcioletnia Umowa o handlu i współpracy gospodarczej między Polską i EWG z 19.09.1989 r. (tzw. umowa pierwszej generacji).

du. Od 1993 r. realizowany był Rządowy Program Działań Dostosowujących Polską Gospodarkę i System Prawny do Wymagań Układu Europejskiego, w którym wskazano kierunki integracji oraz określono zadania dla poszczególnych instytucji państwa. Przyspieszenie prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych stało się jednym z priorytetów *Partnerstwa dla Członkostwa*, tj. dokumentu przyjętego przez Komisję Europejską w dniu 24.04.1998 roku, w którym Komisja rekomenduje, ale nie narzuca, przyspieszenie prywatyzacji celem stworzenia takiej struktury własnościowej gospodarki, która charakteryzować się będzie wyższą efektywnością i konkurencyjnością działających w niej podmiotów. Jednocześnie należy silnie podkreślić, że **prawo europejskie nie narzuca określonego systemu własności w poszczególnych państwach członkowskich ani nie określa właściwych proporcji między liczbą podmiotów państwowych a wielkością sektora prywatnego**. Zgodnie z art. 295 *Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*, państwa członkowskie mogą dowolnie kształtować strukturę własnościową podmiotów gospodarczych. Przypomnienia wymaga natomiast fakt, iż przystępując w lipcu 1996 roku do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Polska przyjęła zobowiązania wynikające z członkostwa w tej organizacji, a między innymi – konieczność zapewnienia inwestorom zagranicznym dostępu na równych prawach z inwestorami krajowymi do procesu prywatyzacji, na bazie przejrzystych zasad i procedur.

Od generalnej zasady równoprawnego udziału podmiotów krajowych i zagranicznych w procesach prywatyzacji istniały dwa wyjątki, które można określić jako pewne preferencje dla inwestorów krajowych. Wyjątki te wynikały z przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. z 1996 r. nr 118, poz. 501), a polegały na:

- możliwości ratalnego systemu nabywania akcji/udziałów przez obywateli polskich w prywatyzacji kapitałowej (art. 35),
- wymogu miejsca zamieszkania w kraju dla akcjonariuszy spółki biorącej przedsiębiorstwo w leasing (art. 51).

W praktyce wyjątki te miały niewielkie znaczenie, bowiem np. ratalny system nabywania akcji/udziałów znalazł zastosowanie jedynie w 33 przypadkach na ogólną liczbę 340 spółek sprywatyzowanych metodą kapitałową.

W procesie negocjacji warunków akcesji do UE Polska zobowiązała się do odstąpienia od stosowania wymogów dotyczących obywatelstwa i miejsca zamieszkania z dniem przystąpienia Polski do UE. Jednocześnie zobowiązano się do zaniechania stosowania komercjalizacji z konwersją wierzytelności oraz nabywania akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w zamian za wierzytelności, które to instrumenty stanowią pomoc państwa w rozumieniu przepisów prawa wspólnotowego.

Prace dostosowawcze wynikające ze zobowiązań akcesyjnych zostały zakończone już w 2001 r., kiedy to Parlament uchwalił ustawę o zmianie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw, ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 63, poz. 637). Zniosła ona wymóg obywatelstwa polskiego w przypadku ratałnego systemu nabywania akcji należących do SP w prywatyzacji kapitałowej oraz wymóg zamieszkania w Polsce przez osoby fizyczne; w przypadku oddania mienia przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania przy prywatyzacji bezpośredniej. Ustawa ta wprowadziła również zmiany w ustawie o NFI i ich prywatyzacji poprzez zaniechanie wymogu obywatelstwa polskiego do 2/3 składu Rady Nadzorczej NFI, w tym Przewodniczącego Rady. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że zakończenie programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych przewidziane jest na 2005 rok. Wyżej wymieniona ustawa weszła w życie z dniem przystąpienia Polski do UE.

Należy zatem stwierdzić, że przeprowadzone jeszcze w 2001 r. prace dostosowawcze doprowadziły do sytuacji, w której podstawy prawne udziału inwestorów zagranicznych w procesach prywatyzacji w momencie akcesji Polski do UE były takie same, jak inwestorów krajowych.

Jednolite traktowanie wszystkich podmiotów gospodarczych bez względu na ich formę prawną i pochodzenie gwarantuje również Prawo działalności gospodarczej z dnia 19 listopada 1999 r., które jest aktem prawnym o charakterze ustrojowym, kompleksowo regulującym problematykę podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

Ogólnie można zatem stwierdzić, że w Polsce istnieje liberalny porządek prawny wobec podmiotów gospodarczych w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz uczestnictwa w procesach prywatyzacji. Istniejące ograniczenia są nieliczne i nie stanowią w praktyce istotnej bariery w przepływie kapitału. Świadczy o tym udział inwestorów zagranicznych w polskiej prywatyzacji.

Według danych UNCTAD w 2000 r. Polska była zdecydowanym liderem spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej w dziedzinie przyjmowania inwestycji zagranicznych. Nasz kraj przyjął aż 39% całości Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ) zlokalizowanych w tej części Europy. Na kolejnych miejscach znalazły się Czechy (18%), Rosja (11%) oraz Węgry i Słowacja (po 8%).

Ogólna wartość zagranicznego zaangażowania inwestycyjnego w Polsce przekroczyła kwotę 60 mld USD. W samym 2000 r. wartość BIZ wyniosła 10,6 mld USD. Największe nakłady inwestycyjne ponieśli inwestorzy z Francji, następnie USA, Niemiec, Holandii, Włoch i Wlk. Brytanii, a więc głównie z krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Stale zwiększa się liczba sektorów, w których obecny jest kapitał zagraniczny. Lokuje się on przede wszystkim w sektorze handlu i usług, w tym w usługach finansowych oraz w sektorze produkcyjnym, w tym w działach produkcji artykułów spożywczych, surowców niemetalicznych, przemysłu samochodowego oraz urządzeń elektrycznych i optycznych.

Wartość prywatyzacji w ogólnej kwocie inwestycji zagranicznych nie jest wielkością dominującą. Dużo ważniejszą rolę odgrywają inwestycje typu „green field”. Tym niemniej należy odnotować udział inwestorów zagranicznych w tak dużych prywatyzacjach, jak np. Telekomunikacja Polska S.A., STONEN S.A., Elektrociepłownie Warszawskie S.A., Górnośląski Zakład Elektroenergetyczny S.A., Elektrownia Połaniec S.A., czy Poznańskie Zakłady „Polfa” S.A.

Wyniki badań wskazują, że udział inwestorów zagranicznych w prywatyzacji większości spółek pozytywnie wpłynął na ich kondycję ekonomiczną i wzmocnił potencjał rozwojowy. Realizacja wielu projektów prywatyzacyjnych była również możliwa dzięki środkom pomocowym pochodzącym z instytucji międzynarodowych, w tym przede wszystkim z Unii Europejskiej. Na przykład w ramach bezzwrotnej pomocy finansowej w ramach funduszu PHARE sfinansowano przygotowania do uruchomienia Programu Powszechnej Prywatyzacji w ramach NFI, programu Wspomagania Inicjatyw Prywatyzacyjnych, który objął ponad 400 przedsiębiorstw oraz wiele studiów sektorowych.

Realizacja procesu prywatyzacji była jednym z istotnych zadań naszego kraju w ramach prowadzonych działań na drodze do członkostwa w **Unii Europejskiej (UE)**. Stąd też instytucje UE na bieżąco monitorowały stan przekształceń własnościowych w Polsce.

Podstawowym dokumentem, w którym przywołana została kwestia prywatyzacji przedsiębiorstw, jest, przyjęte przez **Komisję Europejską (KE)**, w 1998 r., *Partnerstwo dla Członkostwa*. Dokument ten stanowił podstawę procesu integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej, w którym uwydatniony został zakres niezbędnych dostosowań w celu efektywnego przygotowania do członkostwa w UE. Rekomendacje zawarte w kolejnych aktualizacjach *Partnerstwa dla Członkostwa* formułowane na podstawie rzeczywistych postępów akcesyjnych Polski podkreślały potrzebę dalszej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Luksemburgu w 1997 r. oraz zobowiązaniami wynikającymi z Agendy 2000, począwszy od 1998 r. Komisja Europejska corocznie przedkładała Radzie *Raport okresowy na temat postępów Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej* w świetle

kryteriów kopenhaskich⁵, ze szczególnym uwzględnieniem tempa przyjmowania *acquis communautaire*.

Raporty Komisji Europejskiej, zawierające obok oceny również rekomendacje dalszych działań dla krajów kandydujących, stanowiły podstawę do podejmowania przez Radę Europejską koniecznych decyzji, dotyczących prowadzenia negocjacji akcesyjnych.

W latach 1998–2000 Komisja Europejska (KE) poddając szczegółowej ocenie proces **prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych** kładła nacisk na potrzebę restrukturyzacji i prywatyzacji sektorów wrażliwych, takich jak: hutnictwo żelaza i stali, sektor węglowy, energetyczny, transport (PKP).

W *Raportach okresowych* z lat 1998–2002 KE pozytywnie oceniała **klimat inwestycyjny** w Polsce z punktu widzenia prawnych i instytucjonalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, podkreślając systematyczny napływ inwestycji zagranicznych i ich znaczenie dla wzmocnienia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw, transferu nowych technologii i know-how.

W opinii Komisji Europejskiej Polska posiada funkcjonującą gospodarkę rynkową.

Gospodarka naszego kraju, w tym również proces przekształceń własnościowych, był również przedmiotem systematycznej oceny **Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)**. Na forum Komitetu Przeglądów Gospodarczych i Rozwoju (OECD) raz na 1,5 roku prezentowany jest *Przegląd gospodarczy Polski (OECD Economic Surveys, Poland)*. W latach poprzednich OECD prezentowała generalnie pozytywne oceny odnośnie procesu prywatyzacji w naszym kraju.

Zdaniem ekspertów OECD największe korzyści z prywatyzacji uzyskały te przedsiębiorstwa, do których napłynęły największe bezpośrednio inwestycje zagraniczne (BIZ). Dotyczy to w szczególności wysokich zobowiązań inwestycyjnych, wzrostu wydajności pracy i poziomu wynagrodzeń. Eksperci OECD odnotowali znaczący udział inwestorów zagranicznych w wybranych sektorach: bankowym, ubezpieczeniowym, hotelarstwie, sprzedaży detalicznej. W opinii Organizacji zobowiązania inwestorów zagranicznych, wy-

⁵ W 1993 r. Rada Europejska postanowiła, że „Państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które wyrażą taką wolę, zostaną członkami UE. Państwa te przystąpią do Unii, gdy tylko będą w stanie wypełniać obowiązki wynikające z członkostwa, poprzez spełnienie odpowiednich warunków politycznych i gospodarczych”. Do kryteriów politycznych należą: funkcjonujący system demokratyczny, praworządność, przestrzeganie praw człowieka, ochrona mniejszości narodowych. Natomiast kryteria ekonomiczne to: funkcjonująca gospodarka rynkowa, zdolność do sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE oraz zdolność do realizacji celów unii gospodarczej i walutowej.

nikające z pakietów inwestycyjnych, przyczyniły się do znacznego wzrostu wydajności przedsiębiorstw, wykorzystania nowych technologii (zwłaszcza w przemyśle motoryzacyjnym, meblowym, transporcie lotniczym) oraz wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań w sektorze bankowym.

Ogólnie zatem należy stwierdzić, że prowadzone w naszym kraju prace dostosowawcze doprowadziły do zrównania w prawach inwestorów krajowych i zagranicznych, a prywatyzacja polskiej gospodarki stanowi jedną z ważnych dróg napływu kapitału zagranicznego i zacieśnienia współpracy gospodarczej Polski ze strukturami Unii Europejskiej.

Privatisation processes in the context of Poland's integration with the European Union

Summary

The author considers the privatisation processes to be an important determinant of the market turnaround in Polish economy. On the whole, the ultimate goal of privatisation is to increase the efficiency and competitiveness of Polish economy. Of the total of 8,453 state-owned enterprises that existed at the end of 1990, 5,533 underwent changes in the status of ownership, 39.1% of which were closed down or liquidated due to economic reasons. It is assumed that by the end of 2006 the privatisation processes will have been completed, and that the State share in Polish economy will have reduced to 10 – 20%, thus becoming compatible to the values in the structure of ownership in the EU. The European law does not actually impose any set of parameters for the structure of ownership in particular member states, nor does it stipulate the proportion of the state-owned to the private-owned enterprises.

The aim of privatisation is to achieve higher effectiveness. Foreign capital has a considerable share in the privatisation processes – in 2003, its value exceeded USD 60 billion (direct foreign investment).