

# Andrzej Chajęcki

---

## Prywatyzacja bezpośrednia jako forma strukturyzacji przedsiębiorstw

---

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 6, 281-289

---

2008

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Chajęcki

## **PRYWATYZACJA BEZPOŚREDNIA JAKO FORMA RESTRUKTURYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW**

### **Wstęp**

W ciągu ostatnich kilkunastu lat dystans Polski do krajów rozwiniętych gospodarczo nie zmniejszył się, a wręcz wzrósł. Duża część polskiego przemysłu nie była w stanie sprostać wymogom nowoczesnych rozwiązań technologiczno-informacyjnych, dotrzymać kroku w stosowaniu najnowszych technik organizacji pracy i wytrzymać międzynarodową konkurencję. Obecnie duża część polskiego przemysłu (dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw państwowych) z ogromną trudnością dostosowuje się do nowych warunków wynikających z reguł gospodarki rynkowej.

### **1. Istota przekształceń własnościowych**

Polska gospodarka ma pewne silne strony. Okoliczności, w jakich trzeba obecnie działać, sprawiają jednak, że atuty te są trudne do wykorzystania. Na przykład:

1. Silnym punktem jest wykształcona kadra kierownicza. Sprawność zarządzania ograniczona jest jednak przez brak pewnych – nieprzydatnych w poprzednim systemie – umiejętności, w szczególności z zakresu finansów, bankowości, zarządzania zasobami ludzkimi i marketingu.
2. Silnym punktem (na tle wielu innych krajów) jest także stosunkowo wysoki poziom wykszolenia personelu produkcyjnego w niektórych sektora-

rach. Wykorzystanie tej względnej przewagi jest jednak trudne między innymi z powodu niskiej motywacji do podnoszenia wydajności pracy i nieracjonalności zatrudnienia.

3. Na konkurencyjność polskiej gospodarki wciąż pozytywnie wpływa relatywnie niski poziom płac. Jest on jednak nie do utrzymania na obecnym poziomie w dłuższej perspektywie czasowej.

W Polsce istnieje potencjał ludzki, ale nie jest on właściwie wykorzystywany. W dużym stopniu dotyczy to także kapitału produkcyjnego. Moce produkcyjne polskiego przemysłu są wykorzystywane w zbyt małym stopniu. Dzieje się tak między innymi dlatego, że produkcja polskich przedsiębiorstw jest zbyt kosztowna, a efektywność za niska.

Są dwie zasadnicze przyczyny obecnej sytuacji polskich przedsiębiorstw. Pierwsza z nich to problemy dostosowawcze związane z przejściem do nowego systemu gospodarczego. Najczęściej wymieniane czynniki i zjawiska o tym charakterze to:

1. Załamanie eksportu do byłego Związku Radzieckiego i krajów byłej RWPG. Utrata tych rynków w skali całej gospodarki została w pewnym stopniu zrekompenrowana wzrostem eksportu na inne rynki, ale w skali poszczególnych przedsiębiorstw czynnik ten działa jeszcze bardzo silnie.
2. Silna konkurencja ze strony zarówno producentów krajowych (często prywatnych), jak i zagranicznych. Polska fabryka, która produkuje drogo i nie-nowocześnie, stoi na straconej pozycji, gdy spotyka się z konkurencją firm z całego świata. Ten czynnik, w przeciwieństwie do poprzedniego, nie przestanie oddziaływać, bowiem mniejsze czy większe ograniczenia handlu zagranicznego nie wyeliminują światowej konkurencji z polskiego rynku. Nie powrócą już czasy zamkniętych granic i monopoli produkcyjnych.
3. Spadek popytu na rynku krajowym. Wynika on zwykle ze spadku siły nabywczej konsumentów lub ze zmiany ich preferencji.
4. Zadłużenie i trudności z uzyskaniem kredytów. Dotyczy to zarówno projektów inwestycyjnych, jak i kapitału obrotowego. Wynika to ze słabości polskiego systemu bankowego oraz z wysokiej ceny kredytu, choć jako prognozę wskazuje się często także silny fiskalizm państwa. Są to czynniki makroekonomiczne, ale niewątpliwie w wielu przypadkach przyczyną są błędy w zarządzaniu finansami na poziomie przedsiębiorstwa.

Druga grupa przyczyn obecnej trudnej sytuacji wielu przedsiębiorstw obejmuje przede wszystkim czynniki mikroekonomiczne, w szczególności odnoszące się

do struktury własnościowej i struktury zarządzania w przedsiębiorstwie. Układ sił w przedsiębiorstwie i wokół niego nie sprzyja działaniom menedżerskim, jak również podejmowaniu przez kierownictwo odważnych i samodzielnych decyzji. W wielu przedsiębiorstwach panuje paraliż decyzyjny spowodowany niejasnym wyodrębnieniem kompetencji dyrekcji oraz stan zawieszenia wynikający z faktu, że przedsiębiorstwa nie wiedzą, co je czeka, ani od kogo mogą oczekiwać wsparcia, a także jakiego rodzaju mogłoby to być wsparcie.

Aby przedsiębiorstwo mogło skutecznie funkcjonować w systemie gospodarki rynkowej, niezbędne są trzy elementy:

- a) przejrzyste stosunki własności;
- b) dostęp do rynków kapitałowych;
- c) sprawne i efektywne zarządzanie.

Ad a.

Forma własności nie może ograniczać sprawności ekonomicznej przedsiębiorstwa. Tymczasem z dwóch podstawowych form – państwowej i prywatnej – tylko własność prywatna jest formą nie stwarzającą problemów ekonomicznych i decyzyjnych. Własność państwowa oznacza w praktyce złożenie decyzji o funkcjonowaniu przedsiębiorstwa w ręce urzędników, zwykle nieprzygotowanych do podejmowania tego rodzaju decyzji i nie zainteresowanych bezpośrednio wynikami przedsiębiorstwa.

Mówi się często, że własność państwowa jest „nieostrą” formą własności. Oznacza to, że ustalenie, kto jest uprawniony do podejmowania decyzji, jest zwykle kwestią przetargów kompetencyjnych. Zamiast szybkości i elastyczności działania urzędnicy oferują podległym im przedsiębiorstwom żmudną drogę rutyny urzędowej, nadmierną ostrożność, a także niekompetencję wynikającą z odległości dzielącej instytucje decyzyjne i kontrolne od firmy.

Przedsiębiorstwo państwowe zależne jest od dyrektyw centrum zarządzającego, a kryteria oceny są umowne i mają charakter biurokratyczny. Zależne są też w dużej mierze od zmieniających się koniunktur politycznych. Sama natura uzależniania przedsiębiorstwa od struktur biurokratycznych stoi w sprzeczności z wymogami sprawnego zarządzania i z racjonalnością ekonomiczną.

Ad b.

Dla właściciela prywatnego przedsiębiorstwa podstawowym kryterium skuteczności działania jest stopa zysku, jaką przynosi mu zainwestowany kapitał.

Dostęp do rynków finansowych ma więc zasadnicze znaczenie dla dynamiki przedsiębiorstwa o prywatnej formie własności. W przedsiębiorstwach państwowych ten czynnik ma mniejsze znaczenie. Są one w większym stopniu nastawione na minimalizację własnego ryzyka i zaspokojenie potrzeb pracowników. Konsekwencją tego jest, że przedsiębiorstwa prywatne są „lepszymi klientami” banków kredytujących. Na rynkach międzynarodowych szanse uzyskania kredytu bądź dodatkowego kapitału własnego przez przedsiębiorstwo państwowe są niewielkie, wśród banków panuje opinia, że wiarygodność kredytowa, efektywność wykorzystania kredytów oraz sprawność zarządzania w przedsiębiorstwach państwowych są czynnikami zwiększającymi ryzyko.

Ad c.

W przedsiębiorstwie prywatnym role i zadania poszczególnych stron są wyraźnie określone. Zarząd odpowiada przed właścicielem za wyniki firmy, sam zaś podejmuje decyzje i ponosi za nie odpowiedzialność. Zarząd jest zainteresowany maksymalizacją zysków i minimalizacją kosztów, a w konsekwencji poprawą organizacji pracy.

W warunkach własności państwowej zarządzanie jest często rodzajem gry z centrum, zwykle odległym i nie wprowadzonym w problemy przedsiębiorstwa. Ponadto w przedsiębiorstwie państwowym nie ma wyraźnego podziału zadań i kompetencji między poszczególne strony. Dotyczy to także działania dyrekcji i reprezentacji pracowniczych. W tej sytuacji pierwszoplanowe znaczenie ma spokój społeczny w zakładzie, a nie efektywność przedsiębiorstwa.

Reguły działania biurokratycznego, a takim podlegają przedsiębiorstwa państwowe, stoją w wyraźnej sprzeczności z regułami nowoczesnego zarządzania w gospodarce:

- nowoczesne zarządzanie zakłada zdolność do szybkiego i elastycznego reagowania na zmieniające się sytuacje, działania biurokratyczne przebiegają według sztywnych reguł,
- nowoczesne zarządzanie wymaga zdolności do podejmowania ryzyka, reguły biurokratyczne preferują działania rutynowe i powtarzalne,
- nowoczesne zarządzanie opiera się na kompetencjach merytorycznych i jasno określonych zakresach odpowiedzialności za decyzje, działania biurokratyczne kładą nacisk na kryteria formalne.

Różnica między dwoma opisanymi podejściami ma zasadnicze znaczenie dla strategii rozwoju przedsiębiorstwa, a w konsekwencji dla całej gospodarki.

## 2. Stan restrukturyzacji prywatyzacyjnej w Polsce w 2007 roku

Główne zasady postępowania i kierunki działań w zakresie przekształceń własnościowych zawarte zostały w następujących aktach prawnych:

- ustawie z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji,
- ustawie z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych,
- ustawie z dnia 30 kwietnia 1993 roku o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji,
- ustawie z dnia 3 lutego 1993 roku o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw.

Na podstawie wymienionych aktów prawnych Ministerstwo Skarbu Państwa stosuje trzy zasadnicze procedury przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych:

1. Komercjalizację i prywatyzację – przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, która następnie może być prywatyzowana pośrednio (prywatyzacja kapitałowa), tj. poprzez zbywanie należących do Skarbu Państwa akcji w spółkach lub objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym spółki przez podmioty inne niż Skarb Państwa i państwowe osoby prawne.
2. Komercjalizację z konwersją wierzytelności, tj. przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem wierzycieli w celu re-strukturyzacji finansowej.
3. Prywatyzację bezpośrednią, tj. rozporządzenie majątkiem przedsiębiorstwa przez sprzedaż, wniesienie do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania.
4. Likwidację przedsiębiorstwa państwowego z powodu złej kondycji ekonomicznej.

W ramach wymienionych procedur prowadzono także szeroko rozumianą restrukturyzację majątkową, organizacyjną i finansową przedsiębiorstw.

Z ogółu 8 453<sup>1</sup> przedsiębiorstw państwowych istniejących na dzień 31.12.1990 roku do końca 2003 roku przekształceniami własnościowymi objęto 5 533 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.

<sup>1</sup> *Biuletyn Statystyczny* nr 11, GUS, Warszawa 1991, s. 57.

Do końca 2007 roku skomercjalizowano 1 971 przedsiębiorstw państwowych, w tym 47 przedsiębiorstw z udziałem wierzycieli. Udostępniono akcje/udziały w 998 spółkach, w tym w wyniku prywatyzacji pośredniej – w 342 spółkach.

Prywatyzacją bezpośrednią objęto 2.664 przedsiębiorstwa państwowe; sprywatyzowano w tym trybie 2462 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 31.12.2007 roku Minister Skarbu Państwa nadzorował 1 859 spółek, w tym: 578 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i 1281 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa. W grupie spółek ze swoim częściowym udziałem Skarb Państwa posiadał udział w kapitale zakładowym powyżej 50% w 156 spółkach, w przedziale od 25 do 50% w 401 spółkach, a poniżej 25% w 724 spółkach.

### **3. Prywatyzacja bezpośrednia średnich i małych przedsiębiorstw**

W wyniku prywatyzacji bezpośredniej, polegającej na przekazaniu wszystkich składników materialnych i niematerialnych majątku przedsiębiorstwa państwowego nowemu właścicielowi, do końca 1999 roku wykreślono z rejestru 1727 przedsiębiorstw państwowych. W tym samym okresie zaakceptowano 1847 wniosków o prywatyzację w tym trybie. Ponieważ majątek zlikwidowanego przedsiębiorstwa mógł być alokowany w zorganizowanych częściach (poprzez sprzedaż, wniesienie do spółki lub oddanie do odpłatnego korzystania) do więcej niż jednej spółki, łączna liczba spółek powstałych w wyniku prywatyzacji bezpośredniej według stanu na 31 grudnia 1999 roku wyniosła 2062.

Spośród przyjętych projektów prywatyzacji bezpośredniej 451 dotyczyło przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim był organ administracji centralnej. W 398 przypadkach wnioskowano o sprzedaż przedsiębiorstwa (ich udział w prywatyzacji bezpośredniej wyniósł 21,6%), zaś 166 wniosków dotyczyło wniesienia do spółki (9,0% ogólnej liczby przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio). Natomiast metodę oddania do odpłatnego korzystania zastosowano w stosunku do 1216 firm, tj. do 65,8% przedsiębiorstw prywatyzowanych bezpośrednio. Jest to więc najpopularniejszy sposób prywatyzacji bezpośredniej.

Tabela 1. Przedsiębiorstwa prywatyzowane w prywatyzacji bezpośredniej

Lata	Liczba wniosków zaakceptowanych przez MPW i MŚP	Liczba zakończonych programów prywatyzacji bezpośredniej
1991	415	182
1992	281	293
1993	196	232
1994	131	238
1995	151	109
1996	197	189
1997	193	174
1998	135	155
1999	148	155
2000	120	130
2001	80	80
2002	81	84
2003	36	41
2004	23	30
2005	20	27
2006	19	28
Ogółem	2226	2147

*Źródło: dane MŚP.*

Od roku 1996 znacznie wzrosła rola wojewodów jako organów założycielskich, na których spoczywa obowiązek aktywizacji procesów przekształceń. Należy pamiętać, że w wyniku reformy centrum gospodarczego i administracyjnego rządu wojewodowie przejęli 1016 przedsiębiorstw państwowych.

Prywatyzacja bezpośrednia obejmuje głównie przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 500 osób. Tylko 12,9% przedsiębiorstw objętych tą formą prywatyzacji to podmioty zatrudniające 500 i więcej pracowników. Odsetek ten wykazuje nieznaczny spadek w porównaniu z poprzednim okresem – do końca 1998 roku 13,8% przedsiębiorstw zatrudniało powyżej 500 osób.



Struktura działowa (branżowa) prywatyzowanych w analizowanym okresie podmiotów była względnie stabilna, obejmując w pierwszej kolejności przedsiębiorstwa przemysłowe – 38,0%, budowlane – 22,1% i handlowe – 17,9%, z których ponad połowę stanowiły firmy małe, o zatrudnieniu poniżej 200 osób.

Na ogólny obraz przekształconych przedsiębiorstw w ramach ścieżek prywatyzacji bezpośredniej dominujący wpływ ze względu na swoją atrakcyjność miała likwidacja przedsiębiorstwa państwowego w celu oddania jego mienia do odpłatnego korzystania. Jest to bowiem proces inicjowany oddolnie, wpływający na łagodzenie konfliktów społecznych, którego determinantami są: chęć pracowników likwidowanego przedsiębiorstwa do utrzymania miejsc pracy przy dużej dyscyplinie płacowej, podjęcie zadań mających wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej, mniejsze obciążenie podatkowe, rozsądne gospodarowanie kapitałem własnym. Prywatyzacja bezpośrednia realizowana jest zazwyczaj z uwzględnieniem zobowiązań socjalnych (utrzymanie miejsc pracy, pakiety osłon socjalnych) i inwestycyjnych, w tym ochrony środowiska. Spółki utworzone w wyniku prywatyzacji bezpośredniej charakteryzują się dobrą kondycją ekonomiczno-finansową.

W opinii załóg badanych przedsiębiorstw, w największym stopniu o zwiększeniu ich konkurencyjności przesądziły działania z zakresu głębokiej restrukturyzacji produktowej oraz restrukturyzacja zatrudnienia.

## Podsumowanie

Główne problemy prywatyzacji w krajach postsocjalistycznych zostały trafnie podsumowane w dowcipnym stwierdzeniu przypisywanym Januszowi Lewandowskiemu, polskiemu ministrowi przekształceń własnościowych: „Prywatyzacja jest sprzedażą przedsiębiorstw będących niczyją własnością, których wartości nikt nie zna, nabywcom nie mającym pieniędzy”. Zastanówmy się nad tymi kwestiami – własność, wartość i sprzedaż – gdyż w każdej z nich kryją się poważne problemy.

## **DIRECT PRIVATIZATION AS A FORM OF UNDERTAKING'S RESTRUCTURING**

### **Summary**

Recently, there has appeared a change in privatization. The only remaining enterprises to be privatized are those of the least level of attractiveness. The treasury has taken a number of actions which actually slowed down the process of direct privatization. The essay describes privatization in years 1998-2007. The authors also present other types of destructuralization taking place in the explored voivodeship.

*Translated by Andrzej Chajęcki*