

R A P O R T Y C A S E
C A S E R E P O R T S

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

**Praca zbiorowa pod redakcją
Barbary Błaszczyk**

**Uwarunkowania wzrostu sektora prywat-
nego w Polsce**

W a r s z a w a , 1 9 9 9

nr 30

Prezentowane w serii „Raporty CASE” stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw "Multi-Press" Sp. z o.o.

Opracowanie graficzne – Agnieszka Natalia Bury

Opracowanie językowe – Elżbieta Żuk

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu i postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

ISSN 1506-1647 ISBN 83-7178-184-9

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33

fax (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

I. Wstęp (Barbara Błaszczyk)	7
Część I. Barbara Błaszczyk – Bilans prywatyzacji w Polsce po dziesięciu latach transformacji	9
1.1. Nowa struktura własności w gospodarce ukształtowana w latach 90.	9
1.2. Efekty prywatyzacji w układzie sektorowo -branżowym: osiągnięcia i zaniedbania	13
1.3. Postępy prywatyzacji w ostatnich latach	19
1.3.1. Sektory i działy wykluczone dotąd z prywatyzacji	20
1.3.2. Prywatyzacja kontynuowana	24
1.3.3. Wpływy z prywatyzacji i ich przeznaczenie	25
1.4. Prywatyzacja w ujęciu organizacyjnym	26
1.5. Peryferie prywatyzacji	29
1.6. Podsumowanie. Szanse i zagrożenia dla szybkiego dokończenia prywatyzacji	30
1.7. Bibliografia	32
Część II. Ewa Balcerowicz – Bariery rozwoju sektora prywatnego w Polsce	35
2.1. Wprowadzenie	35
2.2. Rozwój sektora prywatnego w Polsce w latach 90.	36
2.3. Uwarunkowania tworzenia i rozwoju firm prywatnych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych	39
2.3.1. Co to znaczy wejść na rynek i dlaczego łatwe wejście jest ważne?	40
2.3.2. Uwarunkowania kreowane przez rząd	40
2.3.2.1. Rejestracja podmiotów gospodarczych	41
2.3.2.2. Koncesje i zezwolenia	44
2.3.2.3. Ograniczenia fiskalne	45
2.3.2.4. Specjalne strefy ekonomiczne	53
2.3.2.5. Prawo pracy	54
2.3.2.6. Korupcja	55
2.3.3. Bariera kapitałowa	58
2.3.3.1. Źródła kapitału założycielskiego	58
2.3.3.2. Finansowanie rozwoju	59
2.3.3.3. Dostęp do kredytów bankowych i ich koszt	59
2.3.4. Co jest ważne dla inwestorów zagranicznych?	60
2.3.5. Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego	63
2.3.6. Konkurencja ze strony szarej strefy	67
2.3.7. Pozycja związków zawodowych w przedsiębiorstwach prywatnych	70
2.4. Podsumowanie	72
2.5. Bibliografia	75
Część III. Prywatyzacja a rozwój nowotworzonego sektora prywatnego. Studia regionalne	77
3.1. Tytus Kamiński – Od państwowego do prywatnego. Region dolnośląski	77
3.1.1. Wstęp	77
3.1.2. Analiza realokacji majątku sektora państwowego	78
3.1.2.1. Przedsiębiorstwa państwowe pod nadzorem Wojewody, kondycja ekonomiczna, dynamika przekształceń własnościowych	78
3.1.2.2. Współpraca z przedsiębiorstwami	80

3.1.2.3. Problemy organizacyjno-prawne	82
3.1.2.4. Konsekwencje reformy administracyjnej	82
3.1.2.5. Perspektywy dokończenia "odpaństwowienia" własności przedsiębiorstw w regionie	83
3.1.3. Analiza przypadku "kurczącego" się przedsiębiorstwa w regionie dolnośląskim	84
3.1.3.1. Przyczyny kryzysu i wyprzedaży majątku firmy	84
3.1.3.2. Analiza ekonomiczna "kurczącego" się przedsiębiorstwa	84
3.1.4. Realokacja	87
3.1.4.1. Przebieg zbywania majątku przedsiębiorstwa	87
3.1.4.2. Beneficjenci realokacji	88
3.1.5. Podsumowanie	90
3.2. David Dornisch, Realokacja majątkowa poprzez aktywne zarządzanie finansowe: przykład BR – Funduszu Inwestycyjnego	92
3.2.1. Wstęp	92
3.2.2. Początki Funduszu	93
3.2.3. Faza pierwsza (1995) : Powstanie Funduszu. Rozbudowa wewnętrznych struktur i procedur	94
3.2.4. Faza druga (1996–1997) : Rozwój i stabilizacja Funduszu – Zewnętrzne działanie restrukturyzacyjne i inwestycyjne	97
3.2.5. Faza trzecia (1997–1999): Realizacja i ekspansja. Zakończenie "starego" i rozpoczęcie "nowego"	98
3.2.6. Wnioski końcowe	100
3.3. Michał Górzyński, Analiza procesu realokacji majątku państwowego oraz identyfikacja czynników wpływających na jego efektywność – przypadek regionu katowickiego	101
3.3.1. Wstęp	101
3.3.2. Restrukturyzacja a realokacja majątku państwowego	102
3.3.3. Prezentacja sektora prywatnego w regionie katowickim na tle rozwoju sektora prywatnego w Polsce	103
3.3.3.1. Prezentacja znaczenia regionu katowickiego dla polskiej gospodarki	103
3.3.3.2. Sektor prywatny w regionie katowickim	104
3.3.4. Nieefektywny proces realokacji zorganizowanych części majątku państwowego jako główny czynnik hamujący rozwój sektora prywatnego w regionie katowickim	107
3.3.5. Podsumowanie	110
3.3.6. Aneks statystyczny	111
3.3.7. Bibliografia	116

Barbara Błaszczyk

Współzałożycielka i prezes zarządu Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE, profesor ekonomii, od początku lat osiemdziesiątych związana z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. Jej główne zainteresowania naukowe obecnie – to transformacja gospodarki Polski i innych krajów postkomunistycznych, w tym zwłaszcza prywatyzacja i deregulacja sektora państwowego, a w przeszłości – problematyka partycypacji pracowników w zarządzaniu i we własności. Od 1989 roku do chwili obecnej Barbara Błaszczyk pełniła różne funkcje doradcze dla rządu i parlamentu polskiego, związane z reformą systemową w Polsce. Jest autorką ponad 100 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym kilku książek.

Ewa Balcerowicz

Doktor ekonomii, współzałożycielka i wiceprezes Fundacji CASE, od 1983 r. związana z Instytutem Nauk Ekonomicznych PAN. Brała udział w badaniach na temat transformacji w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Jest współautorką książki "Enterprise Exit Processes in Transition Economies" (L. Balcerowicz, Ch. Gray, I. Hoshi).

David Dornisch

Doktor socjologii (Cornell University), w latach 1997–1999 *assistant professor* na Wydziale Socjologii Central European University (Warszawa). Obecnie jest koordynatorem projektu badawczego w Sussex University (Wielka Brytania), dotyczącego sieci regionalnych i konwergencji gospodarczej w nowej Europie. Ostatnio zajmował się rozwojem telekomunikacji i transferu technologii w ramach projektów badawczych Fundacji CASE.

Michał Górzyński

Absolwent Wydziału Zarządzania i Marketingu Szkoły Głównej Handlowej (1997), od 1994 stały współpracownik Fundacji Naukowej CASE. Zajmuje się zagadnieniami związanymi z prywatyzacją i restrukturyzacją. Od lutego 1997 do lutego 1998 roku był członkiem międzynarodowej grupy doradczej przy Premierze Rumunii "Pro Democratia". Od sierpnia do grudnia 1998 roku uczestniczył w kursie zorganizowanym przez Joint Vienna Institute "Comprehensive Course in Applied Economics". Od stycznia 2000 roku pełni funkcję wiceprezesa "CASE-Doradcy" Sp. z o.o.

Tytus Kamiński

Pracownik Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, doktorant Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN. Jego zainteresowania naukowe obejmują problematykę prywatyzacji oraz strategii dostosowawczych przedsiębiorstw. Jest autorem i współautorem prac i artykułów z tego zakresu. Koordynował i uczestniczył w licznych projektach badawczych. Prowadzi wykłady z analizy rynku.

Wstęp

Niniejsza publikacja powstała w trakcie realizacji tematu badawczego „Wspieranie wzrostu sektora prywatnego” (*Enhancing Private Sector Growth*) wchodzącego w skład projektu pt. „Wspieranie wzrostu poprzez konsolidację reform” (*Sustaining Growth through Reform Consolidation*) [1], realizowanego w latach 1997–1999 przez Fundację CASE pod kierunkiem prof. A. Wojtyny.

Wybór tematu został podyktowany przeświadczeniem, że znaczne zaawansowanie prywatyzacji gospodarki sprzyja pozytywnym zmianom efektywnościowym w sektorze przedsiębiorstw, a tym samym może się przyczynić do wystąpienia szans szybkiego i trwałego wzrostu gospodarki. Przeświadczenie to wynika z doświadczeń wielu krajów najbardziej rozwiniętych gospodarczo (w tym krajów europejskich) oraz krajów rozwijających się, które w ciągu ostatnich dwudziestu lat dokonały znacznych przesunięć w dziedzinie zmian struktury własności w swojej gospodarce, w kierunku zwiększenia udziału sektora prywatnego.

Doświadczenia te potwierdzają również wyniki transformacji w krajach Europy Środkowej, które najwcześniej rozpoczęły proces zmian. We wszystkich tych krajach znajdujemy już wyraźne dowody na to, że poważne postępy w prywatyzacji prowadzą do wzrostu efektywności mikroekonomicznej, a co za tym idzie do poprawy efektywności w skali makro i wzrostu gospodarczego. Oddziaływanie to jest tym bardziej widoczne, im wyraźniejsze jest powiązanie prywatyzacji ze zmianą tzw. **corporate governance** [2].

Pewne wątpliwości co do oceny roli prywatyzacji powstają przy analizowaniu doświadczeń krajów post-radzieckich (oprócz krajów bałtyckich), gdyż nie widać tam wyra-

źnego związku między postęпами prywatyzacji a pozytywnymi zmianami efektywnościowymi. Główną przyczyną tej anomalii jest, jak można sądzić to, iż prywatyzacja w tych krajach była na ogół przeprowadzana w warunkach „próżni” systemowej, to znaczy brakowało tam podstawowych instytucji rynku kapitałowego, regulacji prawnych zabezpieczających prawa własności i bezpieczeństwo obrotu, a przede wszystkim nie było w kulturze tych krajów zakorzenionych tradycji, czy zwyczajów gospodarki rynkowej. Ponadto, w wielu z tych krajów zabrakło uzupełnienia procesu prywatyzacji innymi niezbędnymi zmianami systemu gospodarczego, takimi jak wymuszenie twardych ograniczeń budżetowych na przedsiębiorstwach i poddanie ich konkurencji rynkowej, koniecznymi dla przełamania bezwładności działania według starych reguł [3].

Prezentowany podtemat składał się z dwóch nurtów badawczych: pierwszy z nich zajmował się diagnozą i uwarunkowaniami prywatyzacji sektora państwowego, a drugi był poświęcony czynnikom oraz barierom powstawania i rozwoju nowo tworzonego sektora prywatnego w Polsce.

W ramach pierwszego nurtu badań interesowały nas przede wszystkim enklawy gospodarki najtrudniej poddające się prywatyzacji, tzn. tak zwane sektory infrastrukturalne i wrażliwe.

W raporcie odrębnie opublikowanym przez nasz Zespół [4], jako wynik prac tego nurtu badawczego, zbadano możliwości restrukturyzacji i prywatyzacji kilku strategicznych, największych – zarówno pod względem wartości sprzedaży, jak i wielkości zatrudnienia – gałęzi przemysłu polskiego. Należą do nich telekomunikacja, elektroenergetyka i ga-

[1] W skład zespołu badawczego, pod kierownictwem autorki weszły następujące osoby: dr Ewa Balcerowicz, mgr Robert Brudzyński, dr hab. Józef Chmiel, dr Andrzej Cyliw, mgr Anna Daniluk, dr David Dornisch, mgr Michał Górzyński, mgr Tytus Kamiński, Maciej Sobolewski, mgr Mateusz Walewski.

[2] W polskiej terminologii zamiast „*corporate governance*” używa się określenia „nadzór właścicielski”, które nie oddaje jednak w pełni znaczenia terminu angielskiego, odnoszącego się do całokształtu instrumentów oddziaływania na managerów zarządzających przedsiębiorstwami. O ocenie różnych form prywatyzacji pod kątem tworzonych przez nie systemów nadzoru właścicielskiego zob. tekst A. Wojtyny p.t. „Makroekonomiczne aspekty prywatyzacji”, [w:] Raport o przekształceniach własnościowych w 1997 roku, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 1998.

[3] Wyczerpującą analizę uwarunkowań systemowych, sprzyjających i utrudniających sukcesy prywatyzacji w różnych krajach przedstawił John R. Nellis w: „Time to Rethink Privatization in Transition Economies?”, Discussion Paper No 38, International Finance Corporation, Washington D.C., 1999.

[4] Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji. Raporty CASE Nr 27, Warszawa, 1999. Praca zbiorowa pod redakcją Barbary Błaszczuk i Andrzeja Cyliwka.

zownictwo, górnictwo węglowe oraz hutnictwo żelaza i stali. Wszystkie te sektory mają wieloletnie opóźnienia w procesie prywatyzacji, w dużej mierze z przyczyn politycznych, wszystkie one stoją też przed koniecznością dużych redukcji zatrudnienia i bardzo poważnych zmian strukturalnych, niezbędnych do uczynienia ich konkurencyjnymi na rynku światowym. Wyniki naszych badań wskazują na to, iż zmiany te są nie tylko nieuniknione, ale bardzo pilne.

W ramach pierwszego nurtu naszych prac poświęconych prywatyzacji właściwie staraliśmy się też pokazać, jak przekształcenia własnościowe, dokonywane różnymi metodami i z udziałem różnych typów właścicieli wpływają na późniejsze zachowania przedsiębiorstw. Jako wynik tego nurtu badawczego ukazała się odrębna publikacja, uwypuklająca strategie różnego typu inwestorów po prywatyzacji [5].

W wyniku drugiego nurtu prac, poświęconego rozwojowi sektora prywatnego, ukazała się publikacja ilustrująca tendencje rozwojowe w sektorze przedsiębiorstw w latach 1990–1998 [6]. Pokazuje ona, w ujęciu ilościowym, procesy tworzenia nowych prywatnych przedsiębiorstw, ich rozwoju i autoselekcji oraz procesy kurczenia się przedsiębiorstw państwowych.

Przedstawiony poniżej raport zamyka cykl publikacji poświęconych tematyce prywatyzacji i rozwoju prywatnego, przygotowanych w ramach omawianego projektu. W jego pierwszej części przedstawiamy, w ujęciu skróto-

wym, bilans prywatyzacji w Polsce po dziesięciu latach transformacji. W części drugiej dokonujemy podsumowania rozwoju sektora prywatnego i przedstawiamy najważniejsze czynniki jego rozwoju. W ostatniej części próbujemy rozszyfrować wzajemne powiązania między procesami prywatyzacji i kurczenia się sektora państwowego a rozwojem nowo tworzonego sektora prywatnego. Zagadnienie to jest analizowane na podstawie trzech studiów regionalnych, charakteryzujących metody realokacji majątku z sektora państwowego do prywatnego, w ramach prywatyzacji i likwidacji przedsiębiorstw. Z obserwacji naszych wynika, że instytucjonalne ramy realokacji majątku państwowego mają ważny wpływ na rozwój sektora prywatnego, a w ich praktycznym stosowaniu występują duże różnice między regionami. Okazuje się, że przy umiejętnym podejściu i sprawnej organizacji, procedury upadłościowe i likwidacyjne stanowią obok prywatyzacji właściwej względnie skuteczną metodę transferu zasobów majątkowych do potencjalnie dochodowych zastosowań. Z drugiej strony, konserwacja sektora państwowego i zbyt powolny proces jego „kurczenia się” powoduje, że przepływ środków majątkowych i pracowników do sektora prywatnego zostaje spowolniony. Stanowi to dobitny przykład na konieczność zwalniania „przeźrzeni” gospodarczej zajmowanej przez sztucznie podtrzymywane przedsiębiorstwa sektora publicznego, po to, aby na tym samym terenie mógł się silnie rozwijać sektor prywatny.

[5] Tytus Kamiński, Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych, Studia i Analizy CASE, Nr 193, Warszawa, 1999.

[6] Józef Chmiel, Problemy statystycznego pomiaru i analiza tendencji rozwojowych sektora prywatnych przedsiębiorstw w Polsce w latach 1990 – 1998, Raporty CASE, Nr 24, Warszawa 1999.

Barbara Błaszczyk

Część I

Bilans prywatyzacji w Polsce po dziesięciu latach transformacji

I.1. Nowa struktura własności w gospodarce ukształtowana w latach 90. [1]

W ciągu ostatniej dekady stopniowo, lecz konsekwentnie zmieniała się struktura własności w naszej gospodarce. Jest to najlepiej widoczne, gdy porównujemy tę strukturę w punkcie wyjścia transformacji systemowej z tą, która ukształtowała się pod koniec lat 90.

Potencjał „prywatyzacyjny” całej gospodarki u schyłku lat 80. był wielki: pod koniec 1988 r. ówczesny sektor uspołeczniony (państwowy wraz ze spółdzielczym) zatrudniał 69% ludności zawodowo czynnej i aż 90% wszystkich pracujących poza rolnictwem i wytwarzał 81,2% dochodu narodowego [2]. Wprawdzie dzięki temu, że rolnictwo w Polsce było w przeważającej mierze prywatne, osiągaliliśmy prawie dwukrotnie wyższy wskaźnik udziału sektora prywatnego w tworzeniu dochodu narodowego niż np. Czechosłowacja, gdzie wskaźnik ten w tym czasie wyniósł 10%. Trzeba jednak zaznaczyć, że ówczesne rolnictwo indywidualne tylko od strony formalnej było w pełni prywatne, gdyż działając w otoczeniu zdominowanym przez państwową i pseudospółdzielczą gospodarkę (zmonopolizowany aparat skupu i zaopatrzenia, administracyjnie wyznaczane oraz dotowane ceny środków produkcji i ceny zbytu) utraciło w dużym stopniu cechy prywatnej przedsiębiorczości.

Od struktury własnościowej gospodarki charakterystycznej dla krajów Europy Zachodniej, do której po przełomie czerwcowym 1989 roku zaczęliśmy zmierzać

dzieliła nas wówczas przepaść. W krajach tych (jeszcze przed rozpoczęciem intensywnych programów prywatyzacji w latach 80.) sektor publiczny zatrudniał z reguły nie więcej niż 10–20% pracujących w całej gospodarce i produkował analogiczną część produktu narodowego. Z zachodniego punktu widzenia proporcje własnościowe polskiej gospodarki były więc „postawione na głowie”.

Również struktura podmiotowa polskiej gospodarki przedstawiała się niekorzystnie ze względu na duże rozdrobnienie i słabość sektora prywatnego przy jednoczesnej wysokiej koncentracji i znacznej monopolizacji sektora państwowego. Nierolniczy sektor prywatny zatrudniał pod koniec 1989 roku 1,78 mln osób, co stanowiło jedynie 10,1% osób pracujących w całej gospodarce i tylko 14% pracujących poza rolnictwem. Z tej liczby ponad połowę stanowili właściciele zakładów osób fizycznych i pomagający im członkowie rodzin, a w zakładach tych pracowało łącznie 1,4 mln osób. Tak więc na nierolniczy sektor prywatny składała się wówczas przede wszystkim duża liczba drobnych rzemieślniczych zakładów rodzinnych oraz garstka krajowych spółek prywatnych o wielkości zatrudnienia typowej dla większych warsztatów rzemieślniczych. Wyjątek stanowiły nieco większe firmy polonijne i spółki z udziałem zagranicznym, zatrudniające od kilkudziesięciu do stu osób. Wszystkie te firmy (bez zakładów osób fizycznych) razem z polskimi spółkami prywatnymi zatrudniały jednak łącznie tylko 265 tys. osób [3], podczas gdy w zetatyzowanym sektorze spółdzielczym pracowało w tym samym czasie 2,2 mln osób, a w przedsiębiorstwach państwowych (tylko w sferze produkcji materialnej) 6,6 mln osób. Świadczy to o całej

[1] W tym akapicie został częściowo wykorzystany tekst autorki p.t. „Przekształcenia własnościowe gospodarki”, który ukaże się [w:] „Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999” pod red. W. Kuczyńskiego, nakładem Fundacji Księgi Dziesięciolecia Polski Niepodległej (w druku).

[2] Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego GUS 1989, str. 63 i 87.

[3] Spośród 1,78 mln osób pracujących na koniec 1989 r. w nierolniczym sektorze prywatnym 1,43 mln pracowało w zakładach osób fizycznych (zatrudniających przeciętnie po 2 osoby), około 135 tys. w spółkach prawa handlowego (zatrudniających przeciętnie ca 14 osób), ponad 100 tys. w tzw. firmach polonijnych (o przeciętnym zatrudnieniu ok. 120 osób) i około 30 tys. osób w spółkach z udziałem zagranicznym typu joint-venture (o przeciętnym zatrudnieniu 72 osoby) Por.: Rocznik Statystyczny GUS 1990, str. 93 i 96 oraz M. Grabowski i P. Kulawczuk, Small Firms in the Last Decade and Now, [w:] The Reconstruction of Private Sector in Poland – The Small Business Approach, Gdański Instytut Gospodarki Rynkowej, Gdańsk 1991.

mizerii ówczesnego sektora prywatnego w gospodarce. Ten niski udział pozarolniczego sektora prywatnego w gospodarce stanowił już i tak pewien krok naprzód w porównaniu z okresem z połowy lat 80. Dzięki liberalizacji ustawodawstwa regulującego zakładanie nowych podmiotów gospodarczych z grudnia 1988 r. [4], liczba zakładów osób fizycznych i ilość pracujących w nich osób podwoiła się pod koniec 1989 r., w porównaniu do roku 1985 [5]. W rolnictwie prywatnym pracowało zaś w grudniu 1989 r. nieco ponad 4 mln osób. Łącznie sektor prywatny (bez spółdzielni) zatrudniał 5,8 mln osób, co stanowiło 33,3% ogółu pracujących w gospodarce [6] (por. tabela I-1).

kształcony, z powodu niesłusznie zaliczanych do tego sektora spółdzielni z okresu realnego socjalizmu (po zmianach terminologii w 1991 roku). W rzeczywistości, ówczesny sektor „uspołeczniony” (państwowy i spółdzielczy) zatrudniając łącznie 11,7 mln osób zajmował olbrzymią przestrzeń gospodarczą (na 17,5 mln zatrudnionych w całej gospodarce). Przedsiębiorstwa państwowe dominowały w przemyśle, transporcie i budownictwie, a handel wewnętrzny i usługi były w większym stopniu domeną spółdzielczości. Wśród przedsiębiorstw przemysłowych dominowały podmioty duże i wielkie, często będące też monopolistami. Wystarczy powiedzieć, że przedsiębiorstwa mające w 1989 r. ponad 2000 pracowników

Tabela I-1. Pracujący [7] w gospodarce narodowej według sektorów własności (grudzień 1989 i 1998) w mln osób

Sektory		1989	1998
Sektor prywatny (dawny)	Rolniczy	4,0	4,2
	Nierolniczy	1,8	6,5
	Razem sektor prywatny	5,8	10,7
	Spółdzielnie	2,2	0,5
	Inne jednostki „uspołecznione”	0,2	-
Sektor niepubliczny ogółem (obecny prywatny)		8,2	11,2
Sektor publiczny, w tym:		9,3	4,6
Własność państwowa		9,3	3,3
Własność komunalna		-	1,3
Całkowite zatrudnienie w gospodarce		17,5	15,8

Źródła: GUS, Rocznik Statystyczny, 1991; GUS, Rocznik Statystyczny 1999, str. 130

Uwagi: Szare pole z lewej strony ukazuje dawny sektor prywatny, a z prawej strony obecny sektor prywatny (niepubliczny) po zmianach w klasyfikacji statystycznej w 1991 r.

Udział całego sektora prywatnego (wraz z rolnictwem) w tworzeniu dochodu narodowego wyniósł w 1989 r. 19,2%, a udział nierolniczego sektora prywatnego 9,6% [8]. Ponadto, aż 92% wartości środków trwałych brutto przypadają w 1989 r. na własność państwową [9].

Dane zawarte w tabeli 2-1, ilustrującej udział obu sektorów własnościowych w produkcji i zatrudnieniu w głównych działach gospodarki, wyraźnie wskazują, jaką przestrzeń zajmował wówczas sektor prywatny. Poza rolnictwem jedynie w handlu wewnętrznym i budownictwie sektor prywatny jako całość miał liczący się udział w wytwarzaniu i sprzedaży produktów. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że obraz wynikający z tej statystyki jest znie-

zatrudniały 45,5% wszystkich pracujących w przemyśle, a grupa przedsiębiorstw liczących powyżej 1000 pracowników obejmowała aż 64,4% siły roboczej zatrudnionej w przemyśle. Dla kontrastu, przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 200 osób zatrudniały łącznie tylko 5,7% wszystkich pracujących w przemyśle [10]. Oznaczało to, że wiele przedsiębiorstw państwowych wymagało dekoncentracji i demonopolizacji w trakcie lub jeszcze lepiej przed przystąpieniem do prywatyzacji.

Mimo wzrostu znaczenia prywatnego sektora nierolniczego pod koniec lat 80., stanowił on wciąż ilościowy i jakościowy margines polskiej gospodarki. Nie miał on też stabilnych reguł działania oraz funkcjonował w nierynkowym otoczeniu systemowym, które uniemożliwiało

[4] Ustawa o działalności gospodarczej z 23 grudnia 1988 r., a także nowelizacja z tego samego dnia ustawy z dnia 23 kwietnia 1986 r. o joint ventures.

[5] Rocznik Statystyczny GUS, 1990, str. 96 oraz 1991, STR. XVIII.

[6] Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego GUS 1990, str. 93 i 96.

[7] Kategoria „pracujący” obejmuje zarówno osoby zatrudnione (zależne), jak i właściciele i ich rodziny pracujących we własnych zakładach pracy.

[8] Dochód narodowy wytworzony brutto. Rocznik Statystyczny 1990, str. 122.

[9] Rocznik Statystyczny GUS 1991, str. 190.

[10] Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego GUS 1990, str. 293.

Tabela 1-2. Udział sektora prywatnego [11] w produkcji poszczególnych działów gospodarki narodowej i w zatrudnieniu w tych działach w latach 1989, 1991, 1995 i 1998 (ceny bieżące)

Dział gospodarki		1989 Grudzień	1991 Grudzień	1995 Grudzień	1998 c Grudzień
Przemysł	a	16,2	24,6	44,0	69,1
	b	29,1	35,8	50,5	70,1
Budownictwo	a	25,5	62,2	87,0	93,7
	b	37,4	59,5	80,9	91,3
Transport i łączność	a	11,5	25,2	45,0	53,7
	b	14,3	26,0	26,6	34,9
Handel wewnętrzny	a	59,5	NA	92,0	95,0
	b	72,7	88,3	94,1	97,2

Uwagi: a – udział sektora prywatnego w produkcji sprzedanej w przemyśle i budownictwie, w sprzedaży wyrobów i usług w transporcie, w sprzedaży detalicznej towarów w handlu wewnętrznym,

b – udział sektora prywatnego w zatrudnieniu (w %),

c – dla roku 1998: transport bez łączności; pracujący w dniu 30.09.1998

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: GUS, Rocznik Statystyczny, 1991, 1992, 1996 i 1999

prowadzenie prawidłowego rachunku ekonomicznego i nie stawiało przed nim wymogów efektywnościowych.

W swoim programie z października 1989 r. rząd Tadeusza Mazowieckiego zdecydował się na jednoczesne przywrócenie rynkowych zasad regulacji systemowej (łącznie z radykalnym uwolnieniem cen) i na głębokie zmiany struktury własności. Decyzje te dawały „zielone światło” nowym przedsiębiorcom, lecz z drugiej strony oznaczały poważny szok dla istniejących przedsiębiorstw, w tym także prywatnych. Zapowiadały też prywatyzację gospodarki na nieznaną dotąd skalę. Temu przedsięwzięciu miało sprzyjać stworzenie nowych ram prawnych prywatyzacji, gwarantujących z jednej strony kontrolę merytoryczną i polityczną nad nią, a z drugiej na tyle elastycznych, aby umożliwić różnorodność jej wariantów i metod. Z prywatyzacją wiązano bardzo duże oczekiwania zarówno jeśli idzie o jej skutki dla gospodarki, jak i o spodziewane efekty społeczne. Między innymi spodziewano się po niej wzmocnienia osłabionego budżetu, spowodowania wzrostu efektywności działania przedsiębiorstw i całej gospodarki i stworzenia nowej klasy średniej dzięki upowszechnieniu własności.

Tak formułowane cele nie zlikwidowały podstawowego konfliktu, który tkwił u podstaw prywatyzacji: tylko wybrane grupy społeczne mogły z niej skorzystać. Próbowano ograniczyć ten konflikt wprowadzając do modelu prywatyzacji rozwiązania poszerzające grupę beneficjentów (np. pry-

watyzację pracowniczą i powszechną). Jednak mimo to dyskusje nad prawną regulacją prywatyzacji były bardzo burzliwe i zajęły cały rok od przełomu politycznego w czerwcu 1989 roku [12]. Podstawy prawne dla prywatyzacji zostały przyjęte przez Sejm w ustawach z 13 lipca 1990 r. [13] i uzupełnione aktami prawnymi niższego rzędu do końca tego roku, tak więc proces prywatyzacji właściwej dopiero wtedy mógł się zacząć. Legislacja powyższa obowiązywała aż do sierpnia 1996 r., kiedy to została uchwalona nowa ustawa o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw [14] i towarzysząca jej ustawa o Ministrze Skarbu [15].

W Polsce drugiej połowy 1999 roku proporcje własnościowe gospodarki zostały odwrócone – sektor państwowy stanowi mniejszość. Sektor ten stale się zmniejsza i obecnie wyraźnie już widać perspektywę osiągnięcia struktury własnościowej typu zachodnioeuropejskiego.

Świadczą o tym w dużym skrócie dane zawarte w tabelach 1-1, 1-2 i 1-3, ilustrujące radykalne zmiany udziału dwóch głównych sektorów własnościowych w nakładach i wynikach gospodarki, które nastąpiły w latach 1989–1998. Chociaż taki cel przyświecał reformatorom od początku, to dążenie do jego osiągnięcia nie zawsze było oczywiste. Jeszcze w latach 1994–1995 powstawały projekty i dokumenty rządowe, w których chciano ograniczyć zakres prywatyzacji i ustawowo pozostawić dużą część gospodarki w sektorze państwowym [16]. Poglądy takie tracą obecnie

[11] Sektor prywatny według nowej terminologii, tzn. włączając spółdzielczość.

[12] Opis tych dyskusji i klimatu politycznego im towarzyszącego można znaleźć [w:] B. Błaszczyk, Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991). Dylematy koncepcji i realizacji, INE PAN, Warszawa 1993.

[13] Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz Ustawa o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298 i 299 z późniejszymi zmianami).

[14] Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561).

[15] Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493).

[16] Przykładem takiego działania był dokument przygotowany przez rząd premiera Pawłaka w lutym 1995, p.t. „Stanowisko rządu dotyczące określenia gałęzi gospodarki i rodzajów przedsiębiorstw, nad którymi właściwe organy państwa będą sprawować kontrolę”. Więcej na ten temat w punkcie 1.3.1.

Tabela 1-3. Pracujący, wartość dodana, środki trwałe, inwestycje w gospodarce polskiej według sektorów własności (grudzień 1998)

Wyszczególnienie	Pracujący [a]	Wartość dodana brutto	Środki trwałe brutto	Inwestycje
Ogółem	100,0	87,8 [b]	100	100
Sektor publiczny	29,3	26,9	55,6	42,2
w tym własność:				
Państwowa	20,3	20,4	44,9	26,0
Komunalna	7,9	4,9	8,3	11,0
Sektor prywatny	70,7	60,9	44,4	57,8
w tym własność:				
Prywatna krajowa	63,0	50,5	34,8	31,5
w tym spółdzielnie	3,5	1,6	9,8	4,6
Zagraniczna	3,0	5,1	•	•

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny GUS 1999, str. 130, 514, 522 i 544

Uwagi: a – 30 września 1998; b – różnicę między podaną wartością dodaną brutto dla całej gospodarki a wielkością wynoszącą 100% i równą PKB stanowią podatki od produktów i dotacje do nich (12,2% PKB)

coraz bardziej polityczną nośność ze względu na widoczne pozytywne skutki prywatyzacji, choć od czasu do czasu wracają na scenę polityczną przy różnych okazjach.

Dyskusyjne jest, co należałoby wziąć za punkt wyjścia dla określenia właściwego tempa prywatyzacji. Dzisiaj trudno już uznać za podstawę pierwszy program prywatyzacji z 1990 r., w którym to zamierzano sprywatyzować przez trzy lata ponad 50% majątku państwowego. Takiego tempa w żadnym z krajów Europy Środkowej i Wschodniej nie osiągnięto. Naszym zdaniem, gdyby udało się zakończyć ten proces w ciągu dziesięciu lat, byłby to duży sukces. Jednak obserwacja prywatyzacji w naszym kraju ujawnia okresowe zahamowania i dłuższe przestoje, spowodowane najczęściej przyczynami politycznymi. Dotyczy to np. Programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, który miał być polską odmianą przyspieszonej prywatyzacji masowej, połączonej z restrukturyzacją, a stał się najbardziej opóźnianym i nie nadążającym za innymi zmianami fragmentem przekształceń własnościowych. Innym przykładem jest opóźnienie prywatyzacji w tzw. sektorach infrastrukturalnych i wrażliwych, o czym piszemy dalej. Wydaje się, że nakreślony przez obecny rząd horyzont czasowy na dokończenie prywatyzacji (do 2001 roku) jest właściwy i pożądany, choć można mieć duże wątpliwości, czy okaże się on realny dla niektórych, opóźnionych w prywatyzacji, a jednocześnie przeżywających duże trudności finansowe przedsiębiorstw i sektorów (np. górnictwo węglowe, koleje państwowe czy przemysł cukrowniczy) [17].

Na skutek zarysowanych wyżej procesów nastąpiły radykalne zmiany w proporcjach zatrudnienia między sektorem prywatnym i publicznym. Jak wynika z tabeli 1-1, za-

trudnienie w całym sektorze prywatnym wzrosło między rokiem 1989 a 1998 o 3 mln osób, a w sektorze publicznym zmalało o 4,7 mln osób. Całkowite zatrudnienie w gospodarce zmalało z 17,5 do 15,8 mln, a więc o 1,7 mln osób. W uproszczeniu można więc podsumować, że rozwijający się sektor prywatny zaabsorbował większą część siły roboczej odchodzącej z kurczącego się sektora publicznego, przeciwdziałając groźbie masowego bezrobocia. W ramach wyżej zarysowanych przetasowań w strukturze własnościowej gospodarki najsilniejszy potencjał ludzki i produkcyjny powstał jak dotąd w nowo utworzonym sektorze prywatnym. To on wywarł największy wpływ na uzyskaną przez nasz kraj w ostatnich latach dynamikę gospodarczą. Ekspansja tego sektora polegała nie tylko na masowym tworzeniu nowych przedsiębiorstw, ale i na najszybszej dynamice produkcji, sprzedaży i inwestycji oraz na poprawiających się wskaźnikach finansowych przedsiębiorstw [18].

Pod koniec 1998 r. sektor prywatny zatrudniał już ponad 70% wszystkich pracujących w gospodarce i 60% pracujących poza rolnictwem oraz wytwarzał niespełna 70% PKB. Analizując te dane musimy pamiętać, że w Polsce ciągle ponad 25% pracujących (4,2 mln osób) ma zatrudnienie w rolnictwie indywidualnym, które produkuje niespełna 5% PKB [19]. Sektor publiczny, zatrudniający 4,6 mln osób już tylko w około 23% składa się z pracowników przemysłu i w 12% z zatrudnionych w transporcie i łączności (koleje, telekomunikacja itp.), a ponad połowę jego zatrudnienia stanowią pracownicy sektorów usług społecznych, administracji publicznej i gospodarki komunalnej.

Proporcje zatrudnienia w sektorze prywatnym i publicznym różnią się bardzo w zależności od dziedziny

[17] Według wypowiedzi wiceministra Skarbu Państwa, Alicji Kornasiewicz, w rządowym programie prywatyzacji do 2001 roku założono, że w tym terminie będzie sprywatyzowane około 70% majątku dawniej państwowego.

[18] Czynniki i uwarunkowania rozwoju tego sektora zostały przedstawione w części II niniejszego opracowania.

[19] W 1997 r. – 4,8% PKB, a w 1998 r. (szacunkowo) już tylko 4,2% PKB – Mały Rocznik Statystyczny GUS, 1999, s. 319–320. Proporcje te wskazują na duże ukryte bezrobocie w rolnictwie.

działalności (por. tabela 1-4). Świadczy to o nierównym tempie prywatyzacji niektórych dziedzin gospodarki, spowodowanym zarówno zahamowaniami prywatyzacji sektora państwowego, jak i ograniczeniami swobodnego wejścia do tych dziedzin nowych firm prywatnych.

Analizując inne proporcje makro stwierdzamy, że pod koniec 1998 r. wartość produkcji sprzedanej sektora prywatnego w przemyśle osiągnęła 69% całej wartości sprzedanej w tym dziale [20]. Przychody ogółem wypracowane w całym sektorze prywatnym stanowiły pod koniec 1998 r. już ponad 72% przychodów przedsiębiorstw w całej gospodarce [21]. Jednakże nakłady inwestycyjne w sektorze prywatnym przekroczyły dopiero w 1997 roku próg 50% całkowitych nakładów w gospodarce, a w 1998 r. osiągnęły 57,8% [22]. Aby tak się stało, nakłady te musiały przez wiele lat rosnąć o wiele szybciej w sektorze prywatnym niż w publicznym. Mimo to nadal utrzymywała się przewaga sektora publicznego pod względem wyższej wartości środków trwałych będących w jego dyspozycji w porównaniu do sektora prywatnego. Pod koniec 1998 r. sektor publiczny dysponował jeszcze 55,6% majątku trwałego [23]. Jednakże to sektor prywatny uzyskał dominujące znaczenie na rynkach zagranicznych jako sprzedawca i odbiorca, notując w 1998 roku niespełna 79% udział w całkowitym eksporcie i ponad 86% udział w imporcie [24].

W tym miejscu należy też wspomnieć o poważnych zmianach, które dokonały się w strukturze przedsiębiorstw z punktu widzenia ich wielkości w skali całej gospodarki.

W latach 1990–1997 liczba przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 5 osób wzrosła ponad 3,3 raza, a liczba firm zatrudniających od 5 do 20 osób wzrosła aż 5,7 raza. Liczba przedsiębiorstw z przedziału 21 do 100 zatrudnionych wzrosła też o 3,3 raza. Z drugiej strony, liczba firm o zatrudnieniu od 101 do 500 osób zmalała o 15%, a liczba przedsiębiorstw dużych zatrudniających ponad 500 osób zmniejszyła się ponad dwukrotnie. W ramach grupy największych przedsiębiorstw liczba przedsiębiorstw państwowych zmalała nawet czterokrotnie [25]. Przeciętna liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwie państwowym wynosiła pod koniec 1997 roku 446 osób, w przedsiębiorstwie prywatnym: krajowym – 32 osoby, a w przedsiębiorstwie zagranicznym 55 osób. W przemyśle, przedsiębiorstwa mniejsze (liczące więcej niż 5 i mniej niż 100 osób) zatrudniały pod koniec 1997 r. łącznie 721,3 tys.

osób (23% zatrudnionych w przemyśle), przedsiębiorstwa średnie o zatrudnieniu 101 do 500 osób zatrudniały 824,3 tys. osób (26,4%), a firmy największe, o zatrudnieniu ponad 500 osób miały 1561,5 tys. zatrudnionych (również 50% pracujących w przemyśle) [26]. Mimo nadal sporej koncentracji zatrudnienia w przemyśle w firmach największych, liczby te istotnie różnią się od przedstawionych wyżej analogicznych danych dla roku 1989, co świadczy o dużej skali zmniejszenia wielkości przedsiębiorstw przemysłowych.

1.2. Efekty prywatyzacji w układzie sektorowo-branżowym – osiągnięcia i zaniedbania

Patrząc na strukturę własnościową naszej gospodarki po dziesięciu latach transformacji z „lotu ptaka” widać wyraźnie dwa zjawiska:

- osiągnięty już został względnie wysoki udział sektora prywatnego w nakładach i wynikach gospodarki, porównywalny z krajami Europy Zachodniej sprzed 20–30 lat;
- istnieją nadal rażące dysproporcje w stopniu prywatyzacji między poszczególnymi działami gospodarki.

Powyższe tezy ilustruje tabela 1-4. Przedstawia ona nie tylko dysproporcje między poszczególnymi sekcjami gospodarki, jeśli chodzi o udział sektora prywatnego, ale także dysproporcje w ramach niektórych sekcji, polegające na wysokich udziałach sektora prywatnego w produkcji i zatrudnieniu oraz znacznie niższym udziale tego sektora w majątku trwałym i inwestycjach. Zasygnalizowany wyżej nierównomierny udział sektora prywatnego w różnych sekcjach gospodarki wynika przede wszystkim z dwóch uwarunkowań:

- Po pierwsze, większość potencjału ludzkiego i materialnego sektora prywatnego powstała w drodze tworzenia nowych przedsiębiorstw (z przewagą małych i średnich) w tych dziedzinach, w których występowały największe potrzeby i nie było ograniczeń wejścia na rynek (por. część II niniejszego raportu).

- Po drugie, prywatyzacja sektora państwowego przebiegała w nierównym tempie i, co ważniejsze, omijała zupełnie niektóre sektory i branże gospodarki. Wykluczenie z pobudek politycznych, w pierwszej połowie lat 90. z przy-

[20] Rocznik Statystyczny GUS 1999, str.390.

[21] Rocznik Statystyczny GUS 1999, str. 456–457.

[22] Rocznik Statystyczny GUS 1999, str. 514.

[23] Rocznik Statystyczny GUS 1999, str. 522.

[24] Rocznik Statystyczny GUS, str. 446–447.

[25] Por. J.Chmiel, Problemy statystycznego pomiaru..., op. cit, s. 35–36.

[26] J.Chmiel, jak wyżej, s. 115.

Tabela I-4. Udział sektora prywatnego w nakładach i wynikach gospodarki, w wybranych sekcjach (31 grudzień 1998)

Specyfikacja	Udział sektora prywatnego w % w tym:			
	Pracujący [a]	Wartość dodana brutto [b]	Wartość środków trwałych [b]	Nakłady inwestycyjne [b]
Gospodarka ogółem	70,7	69,4	44,4	57,8
Sekcja				
Rolnictwo i leśnictwo	98,1	89,5	83,4	83,3
Rybołówstwo i rybactwo	44,1	24,5	13,4	26,8
Budownictwo	91,3	95,5	67,4	54,6
Handel i naprawy	97,2	97,7	89,7	94,8
Hotele i gastronomia	86,7	77,7	57,7	65,9
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	34,9	39,4	5,1	30,0
Pośrednictwo finansowe	49,9	78,3	63,4	69,5
Nieruchomości i obsługa firm	73,3	90,6	81,8	85,2
Przemysł ogółem, w tym:	70,1	63,4	32,2	59,0
Górnictwo i kopalnictwo	6,9	6,1	3,7	11,6
Działalność produkcyjna	81,4	80,1	62,0	79,9
Zaopatrzenie w energię elektryczną, wodę i gaz	5,7	3,5	2,9	10,5
Administracja publiczna i obrona narodowa	0,2	-	0,25	0,4
Edukacja	4,2	7,0	3,1	6,7
Ochrona zdrowia i opieka socjalna	6,4	10,7	5,6	9,7
Pozostała działalność usługowa, komunalna, socjalna i indywidualna	58,0	73,4	17,7	17,8

Źródło: Kalkulacje własne autorki na podstawie Rocznika Statystycznego GUS 1999, s.130, 514, 523, 544, 546

Uwagi : a – stan na 30.09.1998,

b – w cenach bieżących

watyżacji i konkurencji takich dziedzin gospodarki, jak górnictwo węglowe, hutnictwo, przemysł obronny, energetyka, przemysł paliwowy i przetwórstwo gazu, ciężka chemia, transport kolejowy i autobusowy, a także przemysł cukrowniczy i spirytusowy zaowocowało powstaniem dużej gospodarki. W jej skład wszedł z jednej strony duży i rosnący obszar o cechach normalnej gospodarki rynkowej, o typowym dla tej gospodarki prywatnym charakterze praw własności. Obok współistnieje jednak drugi obszar, w którym dominuje własność państwowa. Nie dopuszczono w nim do normalnej konkurencji, nie stosowano w zasadzie ogólnie obowiązujących praw dotyczących upadłości i likwidacji i tym samym zakonserwowane w nim zostały inne liczne cechy gospodarki realnego socjalizmu.

Już kilka lat temu wskazywaliśmy w naszych publikacjach na to, że utrzymywanie takiego stanu rzeczy jest niebezpieczne, gdyż ochranianie tych sektorów prowadzi do pogłębiania się ich nieefektywności i utrudni lub uniemożliwi w przyszłości ich restrukturyzację [27]. Ponadto

należało się spodziewać, że straty kumulowane w tych nie reformowanych obszarach coraz bardziej będą obciążać całą gospodarkę, stając się z czasem poważnym problemem dla finansów publicznych i zagrażając rosnącym obszarom gospodarki rynkowej.

Metoda politycznych uników, stosowana w polityce gospodarczej państwa aż do końca roku 1997 wobec tych sektorów, reprezentowanych zresztą przez potężne lobbies, doprowadziła do spotęgowania się problemów gospodarczych i socjalnych nie reformowanych sektorów. Obecnie nadszedł moment krytyczny, w którym musimy ponieść konsekwencje tych wieloletnich zaniechań i zaniedbań. Poniesione już i konieczne do poniesienia w przyszłości koszty są bardzo wysokie, a mimo to nie gwarantują sukcesu w ocaleniu zagrożonych i nie zreformowanych sektorów, wymagających zmniejszenia potencjału wytwórczego, takich jak górnictwo węglowe czy przemysł hutniczy [28]. Z kolei te spośród nie zreformowanych sektorów, które mają duży potencjał rozwojowy,

[27] B. Błaszczyk, Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach: Osiągnięcia, opóźnienia i pożądane kierunki dalszych działań, Raporty CASE Nr 9, Warszawa, 1997.

wymagają olbrzymich nakładów inwestycyjnych, których skala uniemożliwia ich sfinansowanie ze środków krajowych [29]. Dlatego jedynym rozwiązaniem umożliwiającym inwestycje tej skali jest prywatyzacja tych sektorów i dopuszczenie do nich inwestycji zagranicznych.

Tabela 1-4 ilustruje wspomniane wcześniej charakterystyczne dysproporcje, które powstały w trakcie procesu przekształceń własnościowych i równoczesnych zmian strukturalnych gospodarki. Po pierwsze, patrząc na dane dotyczące całej gospodarki widzimy, że jeśli przyjmiemy za podstawę oceny stopnia prywatyzacji udział sektora prywatnego w zatrudnieniu oraz w wartości dodanej, gospodarka polska pod koniec 1998 roku osiągnęła już przyzwoity poziom około 70%. Jednakże, jeśli porównamy dane zawarte w kolejnych kolumnach, zauważymy spore różnice między poziomem prywatyzacji mierzonej udziałem sektora prywatnego w zatrudnieniu czy produkcją, a udziałem sektora prywatnego w wartości środków trwałych i w wartości nakładów inwestycyjnych, zarówno dla całej gospodarki, jak i w niektórych jej sekcjach.

Znaczące różnice odnotowujemy też w udziale sektora prywatnego między poszczególnymi sekcjami gospodarki, zarówno pod względem zatrudnienia, jak i innych zastosowanych miar. Analizując pierwszą kolumnę tabeli 1-4, dotyczącą zatrudnienia, widzimy, że w całej gospodarce udział zatrudnienia w sektorze prywatnym pod koniec 1998 r. wyniósł średnio ponad 70%. W sekcjach takich jak rolnictwo, handel i naprawy zatrudnienie w sektorze prywatnym stanowiło niespełna 100%. W sekcjach budownictwo i hotele oraz gastronomia – zatrudnienie w sektorze prywatnym sięgało lub przekroczyło 90%. W przemyśle (łącznie) zatrudnienie w sektorze prywatnym też osiągnęło 70%, a w obrocie nieruchomościami przekroczyło nieco ten poziom (73,3%). W sektorze pośrednictwa finansowego udział ten dochodził do połowy zatrudnionych (49,9%), a w transporcie, magazynowaniu i komunikacji oraz w rybołówstwie nadal utrzymywał się na znacznie niższym poziomie (odpowiednio 34,9% oraz 44,1%). Jeśli rozbijemy sekcję przemysłu na podsekcje, obserwujemy jeszcze większe zróżnicowanie w udziale sektora prywatnego w zatrudnieniu. W sekcji produkcji przemysłowej już 81,4% pracowników było zatrudnionych w sektorze prywatnym, podczas gdy w sekcjach

górnictwo i kopalnictwo oraz zaopatrzenie w energię elektryczną, wodę i gaz odpowiednio po 6,9 i 5,7%. Oprócz tych dwóch sekcji przemysłu najniższe odsetki pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym odnotowaliśmy w dwóch głównych sekcjach usług społecznych: ochrona zdrowia i opieka społeczna oraz edukacja (odpowiednio po 6,4 i 4,2%) oraz w administracji publicznej wraz z obroną narodową. Ostatnio wymienione trzy sekcje pominiemy w dalszej analizie, ze względu na ich odrębną specyfikę. Podobne do wyżej opisanych różnice odnotujemy przy analizie wartości dodanej wytworzonej przez sektor prywatny w różnych sekcjach wytwórczości.

Gdy przyjrzymy się kolumnie trzeciej tabeli 1-4, mówiącej o udziale sektora prywatnego w środkach trwałych brutto, będących do dyspozycji w każdej sekcji i porównamy odpowiednie dane w poziomie, widzimy, że tylko w sekcjach, które wcześniej były w dominującej mierze prywatne (np. rolnictwo) albo rozwijały się raczej poprzez tworzenie nowych przedsiębiorstw w sektorze prywatnym niż dzięki prywatyzacji właściwej – „odgórną” (np. handel i naprawy, nieruchomości i obsługa firm) są zachowane proporcje między wysokim udziałem sektora prywatnego w posiadanym majątku trwałym, a podobnym jego udziałem w zatrudnieniu, produkcji dodanej oraz dokonywanych inwestycjach. Na drugim biegunie są sekcje górnictwa i zaopatrzenia w wodę, gaz i energię, gdzie bardzo niskim udziałem sektora prywatnego w zatrudnieniu i produkcji dodanej towarzyszą proporcjonalnie niskie udziały tego sektora w majątku trwałym i nieco wyższe w inwestycjach.

Gdy spojrzymy jednak na sekcje średnio lub nieco więcej niż średnio sprywatyzowane, widać w nich jeszcze dość duże dysproporcje między tymi wielkościami. W sekcjach, gdzie dominowała dotąd prywatyzacja „odgórną” (przemysł, transport i komunikacja) mamy wyraźną dysproporcję między znacznie niższym udziałem sektora prywatnego w majątku niż w produkcji dodanej i zatrudnieniu. Biorąc pod uwagę cały przemysł, zatrudnienie w sektorze prywatnym przekroczyło w nim 70%, a wartość dodana 63%, ale majątek dopiero w 32% był prywatny. W przemyśle przetwórczym („działalność produkcyjna”) majątek dopiero w 62% znajduje się w rękach sektora

[28] Np. koszty reformy górnictwa w latach 1998–2000 zostały ocenione na 15 mld zł, z tego ponad połowę stanowią koszty umorzenia długów górnictwa. Por. Górzyński Michał, Analiza, ocena i perspektywa restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998, [w:] Charakterystyka wybranych sektorów..., Raporty CASE, nr 27, 1999, s. 22. W hutnictwie stali koszt restrukturyzacji sektora był szacowany w 1992 r. na 4,5 mld USD. Koszt obecnie rozpoczętego programu osłon socjalnych w tym sektorze ma wynieść 800 mln PLN, a koszty modernizacji wyrobów finalnych około 3 mld PLN. Por. Brudzyński Robert, Analiza sektora hutnictwa żelaza i stali, [w:] Charakterystyka wybranych sektorów, op. cit., s.80–81.

[29] Konieczne nakłady inwestycyjne na modernizację sektora elektro-energetyki na lata 1996–2001 zostały oszacowane na 91,7 mld PLN. Por. Daniluk Anna, Demonopolizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja sektora elektroenergetycznego w Polsce, [w:] Charakterystyka wybranych sektorów..., jak wyżej, s. 53. Z kolei w sektorze gazownictwa konieczne nakłady na lata 1996–2001 określono w szacunku Banku Światowego na 10 mld USD, a według ocen PGNIG na 14 mld PLN. Por. Cyłwik Andrzej, Charakterystyka rozwoju gazownictwa polskiego w latach 1970–1998, [w:] Charakterystyka..., jak wyżej, s.51.

prywatnego, podczas gdy produkcja dodana jest już w 80% tworzona przez ten sektor, a zatrudnienie jest w 81,4% prywatne. W transporcie i komunikacji dysproporcje te są jeszcze większe: zatrudnienie i wartość dodana przypadają tam na sektor prywatny w 35–40%, ale majątek będący do dyspozycji tego sektora – to w tej sekcji tylko 5,1% całego majątku. Za to inwestycje już w ponad 30% przypadają na sektor prywatny, co pozwala sądzić o dużej dynamice zmian w proporcjach majątku w przeszłości. Najciekawszy typ dysproporcji występuje w niektórych szybko rozwijających się sekcjach, które powstały zarówno pod wpływem prywatyzacji ogólniej, jak i wchodzenia na rynek nowych podmiotów, jak np. pośrednictwo finansowe (sektor bankowy i ubezpieczeniowy).

W sekcji tej większość inwestycji (niemal 70%) jest ponoszona w sektorze prywatnym i prawie 80% wartości dodanej wytwarza się też w tym sektorze, ale duża część zatrudnienia (50,1%) i majątku trwałego (36,6%) tkwi jeszcze w sektorze publicznym. Dwie sekcje, w których przesunięcia zatrudnionych z sektora publicznego do prywatnego nie nadążają za przesunięciami wartości dodanej i nakładów inwestycyjnych (pośrednictwo finansowe oraz w znacznie mniejszym stopniu obrót nieruchomościami i obsługa firm) prawdopodobnie utrzymują nadmierne zatrudnienie i zapewne będą musiały dokonać w przyszłości znaczących redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym. Z kolei w sekcji „pozostałej działalności usługowej i gospodarki komunalnej” obserwujemy duże różnice między średnio wysokim udziałem sektora prywatnego w zatrudnieniu i wartości dodanej (około 60–70%) a bardzo niskim udziałem tego sektora w środkach trwałych i inwestycjach w tej sekcji (17–18%).

Jeśli idzie o majątek trwały, nieco podobna sytuacja jest w sekcji budownictwa, gdzie udział sektora prywatnego w majątku trwałym osiągnął dopiero 67,4%, podczas gdy jego udział w zatrudnieniu i wartości dodanej kształtuje się w granicach 91–96%.

Problem „nienadążania” prywatyzacji majątku w naszym kraju za innymi przejawami (i miarami) prywatyzacji (produkcja, zatrudnienie) jest już od kilku lat przedmiotem zainteresowania i komentarzy [30]. Pragniemy w tym miejscu zaproponować kilka możliwych wyjaśnień tego stanu rzeczy. Proporcje pokazane w tabeli I-4 można, po pierwsze, zinterpretować w ten sposób, że rozwój sektora prywatnego tylko w pewnym stopniu opiera się na by-

łym majątku państwowym. Ponadto wynika z niej wyraźnie, że sektor publiczny posiada jeszcze duży zasób majątkowy, który jest o wiele mniej produktywny niż znacznie mniejszy majątek sektora prywatnego. Można przypuszczać, że spora część tego majątku to majątek zbędny lub niemożliwy do wykorzystania w obecnym zastosowaniu. Należy też zakładać, że przy prywatyzacji następuje przynajmniej częściowe pozbywanie się zbędnego majątku [31], co poprawia produktywność majątku w sektorze prywatnym. Trzeba też pamiętać, że najbardziej kapitałochłonne (a więc o najwyższym majątku) działy gospodarki są ciągle najmniej sprywatyzowane. Z drugiej jednak strony należy brać pod uwagę fakt, że wartość księgowa majątku państwowego, która była podstawą tych statystyk może różnić się w znacznym stopniu od jego rzeczywistej wartości rynkowej [32]. Ponadto trudna do zidentyfikowania część majątku państwowego jest wykorzystywana przez sektor prywatny (np. w drodze dzierżawy).

Ciekawych refleksji dostarcza też przeanalizowanie ostatniej kolumny, dotyczącej nakładów inwestycyjnych. W sekcjach w największym stopniu sprywatyzowanych (takich jak handel, rolnictwo, usługi czy produkcja przemysłowa) dominują inwestycje prywatne. Dla kontrastu, w sekcjach najmniej sprywatyzowanych (górnictwo i kopalnictwo, energetyka) nadal dominują inwestycje publiczne. Za to w sekcjach, w których prywatyzacja i liberalizacja rynkowa rozpoczęły się później, ale ostatnio zostały znacznie przyspieszone (np. transport i telekomunikacja czy pośrednictwo finansowe), obserwujemy dynamiczny wzrost inwestycji prywatnych [33]. W celu bardziej wnikliwej ilustracji dysproporcji utrzymujących się w stopniu sprywatyzowania majątku w sektorze przedsiębiorstw, przedstawiamy w tabeli I-5 udział sektora prywatnego i publicznego w wartości brutto środków trwałych w wybranych sekcjach i działach przemysłowych naszej gospodarki pod koniec 1998 roku.

W części II.3 tabeli I-5, dotyczącej produkcji przemysłowej (sekcja D) zostały zestawione według kolejności działy przemysłowe o największych zasobach majątku państwowego, następnie działy częściowo sprywatyzowane, kończąc na sekcjach najbardziej sprywatyzowanych. Z tabeli tej wynika wniosek, że największe nagromadzenie państwowego majątku w przemyśle przetwórczym znajduje się w sektorze paliwowym (94,1%), osiągając podobną proporcję do sekcji E przemysłu – zaopatrzenia w energię, gaz i wodę

[30] Por. np. A. Lipowski, J. Macieja, „Studia nad restrukturyzacją sektorów przemysłowych w Polsce. Elementy teorii i analiza empiryczna”, INE PAN, Warszawa 1998, s. 16.

[31] Podobne sugestie są zawarte w publikacji: „Zmiany w strukturze własnościowej przedsiębiorstw i produkcji przemysłowej w latach 1996–1998”, GUS, Warszawa 1999, s. 18.

[32] W sektorze państwowym wskaźnik przeciętnego zużycia środków trwałych na dzień 31 grudnia 1998 r. wyniósł 59,4%, a w sektorze prywatnym 45,3% wartości środków trwałych. Por. „Zmiany w strukturze...”, op. cit., s. 28.

[33] Dynamika nakładów inwestycyjnych w latach 1995–1998 w sektorze transportu i łączności wyniosła 181% (w tym telekomunikacji 230%), a w sektorze pośrednictwa finansowego 263%. Najwyższa była w tym okresie dynamika inwestycji w przemyśle samochodowym (653,6%). Średnio dynamika inwestycji dla całej gospodarki w tym okresie wyniosła 168%. Por. Rocznik Statystyczny GUS 1999, s. 518–519.

Tabela I-5. Wartość brutto środków trwałych w sektorze prywatnym i publicznym w głównych sekcjach gospodarki i wybranych działach polskiego przemysłu w cenach bieżących – grudzień 1998

Sekcja i dział gospodarki (EKD)	Udział sektora w całkowitej wartości środków trwałych sekcji/działu w %	
	Sektor prywatny	Sektor publiczny
I. Gospodarka, ogółem	44,4	55,6
II. Przemysł, ogółem, w tym:	32,2	67,8
II.1. Górnictwo i kopalnictwo	3,7	96,3
II.2. Zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę	2,9	97,1
II.3. Działalność produkcyjna, ogółem, w tym:	61,6	38,4
Przemysł paliwowy (produkcja koksu, ropy naftowej)	5,9	94,1
Produkcja metali	19,6	80,4
Pozostały sprzęt transportowy	42,7	57,3
Produkcja wyrobów tytoniowych	49,9	50,1
Przemysł chemiczny	51,1	48,9
Produkcja maszyn i urządzeń	51,2	48,8
Produkcja tkanin	66,7	33,3
Przemysł spożywczy	80,2	19,8
Wyroby z surowców niemetalicznych	83,3	16,8
Produkcja mebli	84,8	15,2
Produkcja maszyn i aparatury elektrycznej	86,0	14,0
Przemysł gumowy i wyrobów sztucznych	87,0	13,0
Produkcja celulozowo-papiernicza	87,9	12,1
Przemysł drzewny	88,0	12,0
Przemysł odzieżowy	90,9	9,1
Przemysł samochodowy	93,0	7,0
III. Transport i komunikacja	5,1	94,9
IV. Budownictwo	67,4	32,6
V. Pośrednictwo finansowe	63,4	36,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: „Zmiany w strukturze własnościowej przedsiębiorstw i produkcji przemysłowej w latach 1996–1998”, GUS, Warszawa 1999, s. 28–30 oraz Rocznik Statystyczny GUS 1999, s. 523

(97,1%) oraz sekcji C – górnictwa i kopalnictwa (96,3), któremu prawie dorównuje pod tym względem transport, magazynowanie i komunikacja (94,9%). W pozostałych branżach przemysłu tylko przemysł metalurgiczny ma zbliżony udział majątku trwałego w sektorze publicznym (80,4%). Wysokie udziały majątku państwowego w tych działach wpływają na zawyżenie średniej dla całego przemysłu (67,8%), choć w produkcji przemysłowej wynosi ona znacznie mniej (38,4%). Najniższy udział państwowego majątku mają przemysły: samochodowy (7%), odzieżowy (9%), drzewny i papierniczy (po 12%), gumowy i tworzyw sztucznych (13%), maszyn i aparatury elektrycznej (14%) i meblowy (15%). Także wyroby z innych surowców niemetalicznych i przemysł spożywczy, który należał do pionierów prywatyzacji posiadają już niewielki udział państwowych środków trwałych w swoim majątku produkcyjnym (odpowiednio 16,8 i 19,8%). Sektor publiczny posiada jeszcze ponad 1/3 majątku w dziale produkcji tkanin, a w okolicach 50% środków trwałych pozostaje w przemys-

ślach maszynowym, chemicznym, tytoniowym i pozostałych środkach transportu (statki, pojazdy szynowe).

Powyższe przemyslenia, dotyczące struktury majątku według sektorów własności warto uzupełnić wynikami badań GUS na temat stopnia sprywatyzowania poszczególnych działów EKD, mierzonego udziałem sektora prywatnego w produkcji sprzedanej każdego działu.

W sektorach, które rozpoczęły wcześniej prywatyzację obserwowaliśmy w ciągu ostatnich lat jej znaczne postępy, choć nie były one równomierne we wszystkich poszczególnych sekcjach, co często było wynikiem różnej kondycji poszczególnych branż i oceny ich przyszłej atrakcyjności przez inwestorów.

Jak podaje GUS, w latach 1996–1998 nastąpiło istotne przesunięcie wielu grup EKD przemysłu z klas o niskim i średnim stopniu prywatyzacji do klas o najwyższym i wysokim poziomie prywatyzacji [34]. Według tych danych, pod koniec 1998 r. 15 działów przemysłu osiągnęło najwyższy stopień prywatyzacji. Spośród nich największy przyrost

[34] Za wysoki poziom prywatyzacji uznaje się 50–69,9% udział sektora prywatnego w produkcji sprzedanej, za najwyższy poziom – udział większy niż 70%. Za średni – 30 do 49%, za niski – 10 do 29%, a za najniższy – mniej niż 10%.

Tabela I-6. Wyniki finansowe przedsiębiorstw w wybranych sekcjach gospodarki, według sektorów własności, za 1998 rok

	Wynik finansowy brutto w mln zł	Wynik finansowy netto w mln zł	Wskaźnik poziomu kosztów w %	Rentowność obrotu brutto w %	Rentowność obrotu netto w %
Gospodarka, ogółem	18804,2	5418,9	98,3	1,9	0,5
Sektor publiczny	349,2	-3868,3	100,2	0,1	-1,3
Sektor prywatny	18455,0	9287,2	97,5	2,5	1,3
Przemysł, ogółem, w tym:	6193,2*	11,5*	98,9	1,4	0,0
Sektor publiczny	-2096,2*	-4169,2*	101,6	-1,2	-2,3
Sektor prywatny	8289,4*	4280,7*	97,1	3,0	1,6
Górnictwo i kopalnictwo, w tym:	-3742,1	-4012,6	115,2	-13,2	-14,2
Sektor publiczny	-3744,4	-3979,7	116,2	-14,1	-15,0
Sektor prywatny	2,3	-32,9	99,9	0,1	-1,8
Działalność produkcyjna, w tym:	8700,5	3588,2	97,7	2,4	1,0
Sektor publiczny	440,0	-710,7	99,9	0,5	-0,8
Sektor prywatny	8260,5	4298,9	97,0	3,1	1,6
Zaopatrywanie w energię, gaz i wodę, w tym:	1244,5	521,9	98,2	1,8	0,7
Sektor publiczny	1199,4	505,4	98,3	1,7	0,7
Sektor prywatny	45,1	16,5	96,8	3,2	1,2
Budownictwo, w tym:	2655,8	1590,7	95,6	4,4	2,7
Sektor publiczny	106,8	12,7	98,0	2,0	0,2
Sektor prywatny	2549,0	1578,0	95,3	4,7	2,9
Transport i łączność, w tym:	982,7	-475,3	98,4	1,7	-0,8
Sektor publiczny	797,5	-321,3	98	2,0	-0,8
Sektor prywatny	185,2	-154,0	99,1	0,9	-0,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny GUS, 1999, s. 456-466

* Dane z: „Bilansowe wyniki finansowe podmiotów gospodarczych w 1998 r.”, GUS, 1999, s. 91

sektora prywatnego odnotowały w tych latach następujące działy: produkcja tkanin (o 43,2%), produkcja celulozowo-papiernicza (o 30,9%), produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych (o 29%), produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych (o 26,1%), produkcja drewna i wyrobów z drewna (o 26%).

Wysoki stopień prywatyzacji osiągnęły w 1998 r. trzy działy: produkcja maszyn i urządzeń (przyrost o 29,4%), produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych (o 26,9%) oraz produkcja pozostałego sprzętu transportowego (o 45,9%). Jednocześnie w 4 działach EKD stopień prywatyzacji nie przekraczał 10% (górnictwo węgla kamiennego i brunatnego, pobór, oczyszczanie i rozprowadzanie wody, zaopatrywanie w energię elektryczną oraz produkcja koksu, przetworów ropy naftowej i pochodnych).

Dane przedstawione powyżej pozwalają nam zlokalizować pod względem branżowym „twarde jądro” sektora państwowego w gospodarce oraz obszary najbardziej zaawansowane w prywatyzacji. Brakowi prywatyzacji w wielu przypadkach towarzyszy zapaść finansowa

przedsiębiorstw, co ilustruje przekrojowo tabela I-6.

Biorąc pod uwagę wynik finansowy netto przedsiębiorstw osiągnięty w roku 1998, największe straty zostały odnotowane w następujących sekcjach i działach: górnictwo węglowe, transport ogółem, a w szczególności transport lądowy i wodociągowy, przemysł metalowy, produkcja maszyn i urządzeń. Ujemne rezultaty miała jednak też wysoce sprywatyzowana produkcja pojazdów mechanicznych, przyczep i naczep oraz produkcja pozostałego sprzętu transportowego. Za to pozytywnymi rezultatami legitymowały się mało sprywatyzowane sekcje poczty wraz z telekomunikacją i zaopatrzenia w energię elektryczną, gaz i wodę [35]. Najlepsze wyniki netto osiągnęły znacząco sprywatyzowane budownictwo, handel oraz działalność produkcyjna w przemyśle jako całość.

Biorąc pod uwagę wynik finansowy brutto, najgorsze ujemne wyniki notowały znów górnictwo węglowe i transport, a za nimi przemysł metalowy.

Jeśli rozpatrzmy te same wskaźniki oddzielnie dla sektora prywatnego i publicznego, widzimy, że w sektorze pu-

[35] Przyczyną tego stanu rzeczy jest najprawdopodobniej niski stopień liberalizacji rynków i wysoki stopień monopolizacji w tych dziedzinach, co z kolei przekłada się na duży wpływ producentów na ceny, a więc i zyski.

blicznym aż w czterech sekcjach (górnictwo i kopalnictwo, działalność produkcyjna, transport, magazynowanie i łączność oraz handel i naprawy) występują wysokie ujemne wartości wyniku finansowego netto (od -235,8 mln zł w handlu i naprawach do -3979,7 mln zł w górnictwie i kopalnictwie).

Natomiast w sektorze prywatnym tylko w sekcji transportu oraz górnictwa i kopalnictwa wystąpiły ujemne wartości wyniku finansowego netto, ale na znacznie mniejszą skalę (odpowiednio -154 i -32,9 mln zł). W całym przemyśle dodatni wynik finansowy netto sektora prywatnego (4280,7 mln zł) zaledwie równoważy ujemny wynik sektora publicznego (-4169,2 mln zł), zaś wynik finansowy netto dla całego sektora prywatnego w gospodarce osiągnął w tym samym roku 9287,2 mln zł, podczas gdy dla sektora publicznego wyniósł aż -3868,3 mln zł. Wynik finansowy brutto w sektorze publicznym osiągnął w całym roku 1998 zaledwie 349,2 mln zł, zaś w sektorze prywatnym ten sam wynik osiągnął 18455,0 mln zł [36].

Biorąc pod uwagę wskaźniki relatywne, jeszcze bardziej widoczna jest zależność między stopniem prywatyzacji a kondycją finansową przedsiębiorstw. Musimy przy tym zaznaczyć, że rok 1998 był niekorzystny pod tym względem dla przedsiębiorstw obu sektorów, co objawiło się wyraźnym spadkiem wszystkich wskaźników efektywności w stosunku do poprzednich lat. Został jednak nadal zachowany dystans między wynikami osiąganymi przez przedsiębiorstwa sektora prywatnego i państwowego.

Na przykład wskaźnik poziomu kosztów w sektorze prywatnym w żadnej sekcji nie przekraczał 100%, a w sektorze publicznym osiągał przeciętnie 100,2%, w tym w przemyśle 101,6% i aż 115,2% w górnictwie i kopalnictwie. Ponadto w ramach większości sekcji wskaźnik ten był wyraźnie wyższy dla przedsiębiorstw sektora publicznego niż dla przedsiębiorstw sektora prywatnego.

Z kolei wskaźnik rentowności obrotu brutto wyniósł w 1998 roku 2,5% w całym sektorze prywatnym i 0,1 w sektorze publicznym, w tym był ujemny w dwóch sekcjach (przemysł i górnictwo). Wyższy wskaźnik rentowności obrotu brutto w sektorze publicznym niż w prywatnym wystąpił tylko w sekcji hotele i restauracje oraz transport wraz z komunikacją. Podobnie kształtował się wskaźnik rentowności netto, który tylko w sekcji „hotele i restauracje” był korzystniejszy w sektorze publicznym niż w prywatnym (odpowie-

dnio 5,2 i 2,3%), a w sekcji transport i komunikacja był ujemny i osiągnął -0,8% zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. We wszystkich innych sekcjach wskaźnik ten w sektorze prywatnym przewyższał znacznie swój odpowiednik w sektorze publicznym. W całej gospodarce wskaźnik rentowności netto osiągnął w 1998 r. niewysoki poziom 0,5%, przy czym w sektorze publicznym wyniósł -1,3, a w sektorze prywatnym 1,3%.

1.3. Postępy prywatyzacji w ostatnich latach

Po określeniu obszarów sprywatyzowanych i z przewagą gospodarki państwowej spróbujmy teraz przedstawić postępy prywatyzacji w układzie dynamicznym, w trakcie ostatnich trzech lat. Wymaga to jednak pewnego komentarza, dotyczącego poprzedzających wydarzeń. Jak już zostało powiedziane w punkcie 1.2 niniejszego opracowania, na początku drugiej dekady lat 90. zarysowały się wyraźnie zręby dualnej gospodarki na skutek wyłączenia spod prywatyzacji na nieokreślony czas całych jej sektorów. Zablokowano prywatyzację w dziale transportu, telekomunikacji, elektro-energetyki, górnictwa, paliw płynnych i gazu, w niektórych sekcjach przemysłu, w sektorze ubezpieczeniowym oraz wstrzymano w połowie drogi prywatyzację sektora bankowego.

W obszarach częściowo urynkowionych i sprywatyzowanych proces prywatyzacji także wytracał swoją dynamikę. Grupa przedsiębiorstw przeznaczonych do programu NFI została znacznie okrojona i pozbawiona najlepszych firm. Duża część największych polskich przedsiębiorstw utknęła w „przejściowych” etapach przekształceń własnościowych – to znaczy po komercjalizacji wstrzymano dalsze ich przekształcenia [37]. Również najbardziej dotąd „wydajna” prywatyzacja bezpośrednia drogą leasingu osłabiła znacznie swoje tempo, gdyż kierownictwa i załogi przedsiębiorstw czekały na uchwalenie obiecanych, bardziej korzystnych dla siebie przepisów nowej ustawy.

Pisaliśmy o tym krytycznie w raportach CASE [38]. W ekspertyzach przygotowywanych w tamtym okresie domagaliśmy się od rządu uruchomienia prywatyzacji

[36] Rocznik Statystyczny GUS, 1999, s. 457–464.

[37] B. Błaszczyk, Syndrom niedokończonych prywatyzacji – przedsiębiorstwa uczestniczące w przejściowych fazach przekształceń własnościowych, [w:] Przedsiębiorstwa w procesie transformacji, pod. red. Jana Mujzela, INE PAN, Warszawa 1997.

[38] B. Błaszczyk, Privatization in Poland. Accomplishments, Delays and Things To Do, [w:] „Economic Scenarios for Poland”, Conference Papers, Warsaw, January 18, 1997, Raporty CASE Nr 5; B. Błaszczyk, Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach. Osiągnięcia, opóźnienia i pożądane kierunki dalszych działań, Warszawa, 1997, Raporty CASE Nr 9; M. Dąbrowski (red.), Stan i perspektywy reform gospodarczych w Polsce, Warszawa, czerwiec 1997, Raporty CASE Nr 11, s. 26–32.

[39] B. Błaszczyk, Perspektywy i zadania prywatyzacji w Polsce na najbliższe pięć lat, [w:] „Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacja majątku państwowego”, praca zbiorowa pod red. H.Bochniarz i S. Krajewskiego, Warszawa, wrzesień 1997, Zespół Zadaniowy ds. polityki Strukturalnej w Polsce oraz B. Błaszczyk, „Polska prywatyzacja – dotychczasowy przebieg, szanse i zagrożenia”, Ekspertyza sporządzona dla Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej.

w sektorach i działach, które zostały z niej z powodów politycznych wykluczone oraz porzucenia raz na zawsze idei, że pewne obszary gospodarki powinny pozostać na trwałe państwowymi [39]. Zwracaliśmy też uwagę na to, że nawet potężne jednoosobowe spółki skarbu państwa bez perspektyw rychłej prywatyzacji tracą stopniowo szanse na rozwój i konkurencyjność.

Nowa koalicja rządowa, która doszła do władzy pod koniec 1997 roku, zapowiedziała radykalną zmianę polityki prywatyzacyjnej i nadrobienie zaległości w tej dziedzinie. Ważnym dokumentem rządowym, który powstał w maju 1998 r. był „Program prywatyzacji do roku 2001”, określający zamiary i plany rządu odnośnie dokończenia prywatyzacji gospodarki.

W dokumencie tym określono między innymi terminy rozpoczęcia prywatyzacji tak zwanych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych oraz plany jej zakończenia. Ponadto dokonano w nim próby oszacowania wartości majątku państwowego i zdecydowano, jakie będą priorytety w spożytkowaniu wpływów z jego prywatyzacji. Na pełną ocenę realizacji tego programu jest jeszcze za wcześnie, jednak zarówno obserwacja jego przebiegu, jak i dostępne dane statystyczne świadczą o dość wyraźnym przyspieszeniu procesu prywatyzacji w trakcie ostatnich dwóch lat (1998–1999).

Poniżej przedstawiamy główne postępy w realizacji tego programu, koncentrując się najpierw na zapoczątkowanej w jego ramach prywatyzacji w dziedzinach „programowo” opóźnianych, następnie przypominając uruchomione od nowa w tych latach prywatyzacje indywidualne dużych firm, które przedtem zostały wstrzymane bądź spowolnione, a kończąc danymi ilustrującymi wpływy z prywatyzacji i ich przeznaczenie.

1.3.1. Sektory i działy wykluczone dotąd z prywatyzacji [40]

Ważnym kontekstem, w którym trzeba widzieć zapoczątkowane ostatnio wielkie transakcje prywatyzacyjne, jest toczący się od początku procesu transformacji w Pol-

sce, a nasilony w latach 1993–1995 (i „odgrzany” znów w ostatnim okresie) spór polityczny o zakres pożądanej (czy też dopuszczalnej) prywatyzacji w Polsce i o to, kto i w jakim trybie powinien o tym decydować. Owocem tej walki politycznej było najpierw uchwalenie w 1993 r. ustawy o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki [41], wraz z rozporządzeniem określającym sektory i wymieniającym imiennie przedsiębiorstwa, o których prywatyzacji miała decydować bezpośrednio Rada Ministrów (energetyka, kopalnie węgla kamiennego i przemysł obronny) [42].

W trakcie rządów premiera Pawlaka, w 1994 r. próbowano znacznie szerzej zdefiniować tzw. sektory strategiczne, które powinny być poddane szczególnej kontroli właścicielskiej i które nie były przewidziane do szybkiej prywatyzacji. Na tej podstawie chciano ustanowić „negatywną mapę” prywatyzacji. Do sektorów proponowanych wówczas do wyłączenia z prywatyzacji zaliczano nie tylko te, które tradycyjnie były uznawane za strategiczne (np. przemysł obronny i infrastrukturę), ale również większość przemysłu ciężkiego i wydobywczego, niektóre przemysły przetwórcze (np. przemysł spirytusowy), a oprócz tego np. komunikację autobusową i produkcję komponentów [43]. Dążono również do ustawowego zapisu kompetencji stanowiących Sejmu we wszystkich indywidualnych przypadkach prywatyzacji tych „strategicznym” przedsiębiorstw. Takie rozwiązanie doprowadziłoby do zakonserwowania dużej części sektora publicznego w niezmiennym stanie na długi czas, co było w interesie niektórych silnych grup w gospodarce.

Należy dodać, że polskie dyskusje dotyczące wyłączenia niektórych sektorów gospodarki (szczególnie infrastrukturalnych) z prywatyzacji nie uwzględniały doświadczeń światowych w tym względzie. Doświadczenia te wykazują, że istnieje wyraźny związek między poziomem inwestycji prywatnych w infrastrukturę kraju a napływem inwestycji zagranicznych do innych dziedzin gospodarki [44], z czego wynika, że rządy powinny tworzyć zachętę do podejmowania trudnych i kosztownych inwestycji prywatnych w tym sektorze, a nie stawiać im zaporę. Wiedza ta jednak z dużym trudem dociera do naszych polityków i ustawodawców.

[40] W akapicie tym wykorzystuję treści zawarte [w:] B. Błaszczyk, „Ekspertyza dotycząca Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 30 sierpnia 1996 (w powiązaniu z Ustawą o urzędzie Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 sierpnia 1996). Analiza i rekomendacje.” Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 1998.

[41] Ustawa z 5 lutego 1993 o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. 1993 Nr 16 poz. 69 oraz nowelizacja tej ustawy z 4 lutego 1994 r., Dz. U. 1994, Nr 43, poz. 161).

[42] Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 1993 r. w sprawie określenia wykazu niektórych przedsiębiorstw państwowych i spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, których przekształcenia własnościowe podlegają szczególnemu trybowi, Dz. U. 1993, Nr 33, poz. 147 oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 kwietnia 1994 r. zmieniające poprzednie rozporządzenie, Dz. U. 1994, Nr 61, poz. 253.

[43] „Stanowisko Rządu dotyczące określenia gałęzi gospodarki i rodzajów przedsiębiorstw, nad którymi właściwe organy państwa będą sprawować kontrolę”, luty 1995; zob. też opinia Rady Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 1995, odnosząca się do tego Stanowiska.

[44] Por. Carter Laurent, Frank Sadler, Pernille Holtedahl (1996), Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Infrastructure. Foreign Investment Advisory Service, The World Bank, Washington D.C.

Pierwotnie obecna obowiązująca ustawa (zawetowana przez prezydenta Wałęsę i uchylona przez Trybunał Konstytucyjny), ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 30 czerwca 1995 r. zawierała daleko idące rozwiązania, według których prywatyzacja przedsiębiorstw z sektorów o szczególnym znaczeniu [45] dla gospodarki państwa wymagała każdorazowej uchwały Sejmu na wniosek Rady Ministrów, a każda komercjalizacja w celu prywatyzacji miała być akceptowana przez Radę Ministrów. Oprócz tego ustawa ta przewidywała komercjalizację w celu innym niż prywatyzacja przedsiębiorstw, których prywatyzacja na razie nie była planowana. Aby tak skomercjalizowane przedsiębiorstwa mogły znaleźć się w grupie przeznaczonych do prywatyzacji, wymagało to następnego rozporządzenia Rady Ministrów. Tym proponowanym rozwiązaniom ustawowym zostały przeciwstawione uznane później przez Trybunał Konstytucyjny fundamentalne argumenty, że podejmowanie indywidualnych decyzji prywatyzacyjnych przez Sejm jest sprzeczne z trójpodziałem władzy w Polsce, a dodatkowo, że przesunięcie większości pozostałych decyzji prywatyzacyjnych ze szczebla odpowiedzialnego za nie (ministra) na szczebel Rady Ministrów byłoby sprzeczne z podziałem uprawnień w ramach rządu i mogłoby trwale zablokować proces prywatyzacji.

Wobec tego w następnej wersji ustawy [46], którą uchwaliła ówczesna większość parlamentarna, zrezygnowano już z indywidualnych decyzji Sejmu, lecz w to miejsce wprowadzono inne kontrowersyjne rozwiązanie, w myśl którego Rada Ministrów ma najpierw określać listę przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa wyłączonych z normalnego trybu prywatyzacji, a następnie ma decydować indywidualnie o ich prywatyzacji (Art. 1a).

Za takim rozwiązaniem przemawiała argumentacja, że pozwala ono rządowi na zachowanie pewnego marginesu elastyczności w podejmowaniu decyzji o prywatyzacji tych sektorów. Oznacza to jednak, przy niezdefiniowaniu kryteriów zaliczania przedsiębiorstw do grupy o „szczególnym znaczeniu”, arbitralność decyzji prywatyzacyjnych oraz ich duże upolitycznienie. W efekcie przeznaczenie firmy do prywatyzacji lub pozostawienie jej w sektorze publicznym może zostać uzależnione od takich czynników jak przekonania polityczne członków rządu, ideologie partii, do których należą czy powiązania elit politycznych z grupami interesów i lobbies w gospodarce.

Lista przedsiębiorstw państwowych i spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa

była w momencie objęcia władzy przez obecny rząd sformułowana w sposób bardzo obszerny [47] i dotyczyła 121 przedsiębiorstw państwowych oraz 143 spółek Skarbu Państwa. Oprócz sektora energetyki (w tym elektrociepłownie, elektrownie i zakłady energetyczne), górnictwa węgla kamiennego i brunatnego oraz zakładów, których część produkcji jest przeznaczona na cele zbrojeniowe znajdujemy na tej liście wszystkie wielkie przedsiębiorstwa infrastrukturalne (TPSA, PGNiG, PSE, Naftę Polską, CPN, Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych), porty i państwowe stocznie, LOT, PLO, przedsiębiorstwa żeglugi morskiej, wszystkie większe zakłady chemiczne, huty stali i metali kolorowych, kopalnie siarki, bazaltu i surowców skalnych oraz cały przemysł spirytusowy, przedsiębiorstwa połowów i przetwórstwa rybnego, wszystkie nie sprywatyzowane banki, PZU, PWPW, Mennicę Państwową i szereg pojedynczych zakładów z innych sektorów (np. Ursus), a także wszystkie uzdrowiska, kilka wydawnictw, przedsiębiorstwa budownictwa wodnego, polski monopol loteryjny i inne. Przy analizie treści rozporządzenia zawierającego tę listę mogła powstać wątpliwość, czy przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa stanowiły nadal wyjątek z regulacji generalnej ustawy, czy też raczej stanowiły regułę, biorąc pod uwagę, jak wielką liczebnie i znaczącą ekonomicznie reprezentację przedsiębiorstw obejmowała owa regulacja.

Nowy rząd, który objął władzę pod koniec 1997 roku, zamierzał przed planowanym przyspieszeniem procesu prywatyzacji zmienić odziedziczony po poprzednikach stan prawny. Przygotowanej wiosną i złożonej w Sejmie w lipcu 1998 r. kompleksowej nowelizacji ustawy nie udało się jednak uchwalić do momentu pisania niniejszego opracowania, ze względu na różnice zdań w tej sprawie w wiodącej partii koalicji. Trzeba więc nadal regulować zakres indywidualnych prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw i spółek „o szczególnym znaczeniu” drogą rozporządzeń rządu, zgodnie z obowiązującą ustawą.

W przyjętym w maju 1998 r., programie prywatyzacji do roku 2001 ustanowiono zasadę, że żaden sektor ani dziedzina działalności gospodarczej (włącznie z sektorem obronnym) nie będą wyłączone z prywatyzacji. Program ten nie ma jednak formy ustawowej, więc może być zawieszony, na przykład przy zmianie rządu czy koalicji rządzącej. W drugiej połowie 1998 r. rząd przystąpił do realizacji tego programu. Poniżej przedstawiamy w skrócie efekty jego realizacji, zwłaszcza w dawniejszych sektorach „szczególnego znaczenia”.

[45] Do tych sektorów zaliczono: sektor spirytusowy, naftowy, gazowy, zbrojeniowy, banków i instytucji ubezpieczeniowych, sieci telekomunikacyjnych i energetycznych, portów morskich, rzecznych i lotnisk oraz kopalń węgla kamiennego i brunatnego. Por. Art.1 ust.3 omawianego projektu ustawy z 30.06.1995 r.

[46] Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji..., cytowana na s. 8.

[47] Pełny wykaz tych przedsiębiorstw zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 1997 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, Dziennik Ustaw 1997 Nr 126, poz. 806.

Tabela 1-7. Założenia i realizacja „Programu prywatyzacji do 2001 roku” odnośnie sektorów infrastrukturalnych i sekcji gospodarki wcześniej nie prywatyzowanych

Sektor/sekcja	Założenia Programu	Realizacja
I. Telekomunikacja	Prywatyzacja narodowego operatora, Telekomunikacji Polskiej SA (TP SA) w latach 1998–2000	W listopadzie 1998 r., w pierwszym etapie prywatyzacji sprzedano 15% akcji w ofercie publicznej, z których wpływy do budżetu wyniosły 3147 mln zł. W sierpniu 1999 r. Minister Skarbu ogłosił zaproszenie do rokowań w sprawie sprzedaży inwestorowi strategicznemu pakietu 25–35% akcji TP SA. Oferta wybranego inwestora okazała się niezadowalająca, co wpłynęło na jej odrzucenie w grudniu 1999 r. W styczniu 2000 r. ma być ogłoszony nowy przetarg. Sprzedaż tej transzy akcji planowana jest w 2000 r.
II. Transport i komunikacja: 1. PLL LOT	Prywatyzacja w latach 1998–2001 Prywatyzacja w latach 1998–1999 Plan sprzedaży następnego pakietu akcji (do 38% udziału) inwestorowi strategicznemu do końca 2000 r.	Ogłoszenie zaproszenia do rokowań w maju 1999 r., termin składania wiążących ofert – wrzesień 1999 r. Wybór inwestora strategicznego (Swiss Air), który zakupił w pierwszym etapie 10% akcji za 180 mln USD nastąpił w grudniu 1999 r.
2. PKP	Prywatyzacja w latach 2000–2001, poprzedzona programem restrukturyzacji	Przygotowano pierwszą koncepcję restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji PKP (lipiec 1998 r.). Projekt restrukturyzacji został zatwierdzony przez rząd w 1999 r. Komercjalizacja ma nastąpić na początku 2000 r.
3. PKS	Prywatyzacja w latach 1999–2000	Projekt restrukturyzacji przedsiębiorstw PKS został w 1998 r. przekazany do realizacji.
III. Elektroenergetyka: 1. Elektrownie zawodowe	Prywatyzacja w latach 1998–2002 Prywatyzacja w latach 1998–2001	W I półroczu 1999 r. sprzedano pierwszy pakiet akcji elektrowni Pątnów–Adamów–Konin inwestorowi branżowemu. Następne prywatyzacje w przygotowaniu.
2. Elektrociepłownie	Prywatyzacja w latach 1998–2001	W 1998 r. sprywatyzowano dwie pierwsze elektrociepłownie: Kraków i Będzin. W 1999 r. uruchomiono procesy prywatyzacyjne w następnych 6 elektrociepłowniach.
3. Podsektor przesyłu energii (Polskie Sieci Energetyczne SA)	Prywatyzacja do 2002 roku	W związku ze zmianą modelu funkcjonowania rynku energii w Polsce PSE SA będą prywatyzowane po przeprowadzeniu tych zmian.
4. Podsektor dystrybucji	Prywatyzacja w latach 1998–2001	W 1998 r. ogłoszono przetarg na wybór doradcy. Planowana jest sprzedaż inwestorom pakietów 20–25% akcji 30 zakładów w grupach.
IV. Przemysł paliw płynnych (produkcja i dystrybucja)	Prywatyzacja w latach 1998–2000	1. W 1999 r. połączono największego krajowego dystrybutora paliw (CPN) z Petrochemią Płock. Powstał Polski Koncern Naftowy (PKN), którego akcje (30%) zostały wprowadzone na giełdę warszawską i londyńską w listopadzie 1999 r. Uzyskano za nie wpływy wysokości 515 mln USD. 2. Opracowywana jest nowa koncepcja prywatyzacji Rafinerii Gdańskiej, gdyż poprzednia nie rokowała sukcesu.
		3. Komercjalizacja Przedsiębiorstwa Eksploatacji Rurociągów Naftowych „Przyjaźń” w grudniu 1998 r. Prywatyzacja na razie nie jest planowana.

Tabela I-7 cd. Założenia i realizacja „Programu prywatyzacji do 2001 roku” odnośnie sektorów infrastrukturalnych i sekcji gospodarki wcześniej nie prywatyzowanych

Sektor/sekcja	Założenia Programu	Realizacja
V. Gazownictwo	Prywatyzacja w latach 1999–2001	Wstępny etap prac: opracowywanie nowego programu restrukturyzacji Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa SA.
VI. Górnictwo węgla kamiennego	Rozpoczęcie prywatyzacji w latach 1998–1999	W marcu 1998 opracowano program restrukturyzacji „Reforma górnictwa węglowego w latach 1998–2000”) i rozpoczęto jego realizację. Zakłada on radykalne cięcia zatrudnienia w górnictwie, połączone z osłonami socjalnymi i tworzeniem nowych miejsc pracy. Rozpoczęto prywatyzację dwóch kopalń nie należących do spółek węglowych: („Bogdanka SA” i „Budryk SA”).
VII. Kopalnie węgla brunatnego	Prywatyzacja w latach 1999–2001	Prywatyzacja 4 podmiotów tego sektora ma być przeprowadzana łącznie z prywatyzacją sektora elektro-energetyki.
VIII. Sektor syntezy chemicznej (ciężka chemia)	Prywatyzacja w latach 1999–2001	Na przełomie lat 1998–99 podjęto decyzję o prywatyzacji czterech największych zakładów nawozów sztucznych. Latem 1999 r. uruchomiono prywatyzację jednego z nich (Police SA).
IX. Sektor produkcji siarki	Prywatyzacja w latach 1999–2000	Podjęte zostały prace przygotowawcze do restrukturyzacji tego sektora. Zaawansowana jest prywatyzacja jednej spółki (Siarkopol Gdańsk)
X. Hutnictwo żelaza i stali	Termin zakończenia prywatyzacji nie uzgodniony	Opracowano rządowy program restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali w 1999 r. Ogłoszono przetarg na doradcę przy prywatyzacji Huty Katowice i rozpoczęto proces prywatyzacji Huty Sendzimir. Skomercjalizowano pięć państwowych hut.
XI. Przemysł obronny	Termin nieznan	W lutym 1999 przyjęto rządowy „Program restrukturyzacji przemysłu obronnego i wsparcia w zakresie modernizacji sił zbrojnych”, a we wrześniu 1999 r. uchwalono Ustawę o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych. Według niej, co roku będą określone w budżecie przychody z prywatyzacji tego sektora, przeznaczane na jego rozwój.
XII. Surowce skalne	Prywatyzacja w latach 1999–2001	Komercjalizacja w 1999 r., planowana sprzedaż dwóch podmiotów w 2000 r., a pozostałych dwóch w 2001.
XIII. Przemysł spirytusowy	Prywatyzacja w latach 1999–2000	Przygotowano analizę sektorową przemysłu i prowadzono prace zmierzające do podzielenia między Polmosy (21 podmiotów) znaków towarowych. Sprzedaż akcji Polmosów rozpocznie się w 2000 r.
XIV. Przemysł cukrowniczy	Prywatyzacja w latach 1999–2001	W 1999 r. przygotowano strategię prywatyzacji indywidualnej dla trzech spółek cukrowych i rozpoczęto rokowania z inwestorami. Powstał silny opór części kół politycznych, które wspierają stworzenie skonsolidowanego holdingu cukrowego, opartego na własności rozproszonych akcjonariuszy (plantatorów).
XV. Sektor ubezpieczeń	Prywatyzacja w latach 1999–2000	1. PZU S.A. Spółka ta została dokapitalizowana w styczniu 1999 r. przez Skarb Państwa akcjami Banku Handlowego wartymi wówczas 825 mln zł. W marcu 1999 r. zatwierdzono plan prywatyzacji, a w maju opublikowano zaproszenie do rokowań. W drugiej połowie roku wybrano inwestora strategicznego (konsorcjum firm europejskich „Eureko” i BIG Banku Gdańskiego), które zakupiło 30% akcji PZU za 3 mld zł. 2. WARTA SA W listopadzie 1998 r. Minister Skarbu sprzedał 19,8% akcji Skarbu Państwa. W połowie 1999 r. podpisano umowę z doradcą prywatyzacyjnym na następny etap prywatyzacji.

Źródło: Program prywatyzacji do 2001 r., Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 15 maja 1998; Sprawozdanie z realizacji „Programu prywatyzacji do 2000 r.” za okres lipiec 1998 – czerwiec 1999, Ministerstwo Skarbu Państwa, wrzesień 1999; „Informacja uzupełniająca do sprawozdania z realizacji programu prywatyzacji do 2001 r.”, Ministerstwo Skarbu Państwa, wrzesień 1999; informacje prasowe.

Wśród nowo uruchomionych prywatyzacji za szczególnie spektakularne sukcesy zostały uznane transakcje drogą oferty publicznej TP SA i PKN SA. Obie zostały wykonane w szybkim tempie, były dobrze przygotowane i osiągnęły dobre ceny na rynkach giełdowych, co dało już na pierwszym etapie ich prywatyzacji olbrzymie wpływy do budżetu. Można oczekiwać, że obie te firmy będą zdolne do szybkiej restrukturyzacji i poprawy poziomu swojej konkurencyjności przed całkowitą liberalizacją rynków, na których funkcjonują. Wpływy ze sprzedaży ich akcji powinny zaś stanowić w następnych latach bardzo poważną pozycję w budżecie państwa, finansującą koszty reform systemowych.

Oceniając całość dokonań obecnego rządu w sektorach dotąd nie prywatyzowanych trzeba dodać, że naszym zdaniem nawet tam, gdzie zgodnie z przedstawioną tabelą w ciągu ostatnich dwóch lat nie odnotowano konkretnych postępów prywatyzacji, sama zapowiedź jej nieuchronnego nadejścia, praca nad programami restrukturyzacji i presja rządu na przedsiębiorstwa, aby przygotowywały się do niej stanowi ważny czynnik przyszłych postępów w prywatyzacji.

W sektorach infrastrukturalnych (sieciowych) szczególne znaczenie ma przygotowanie odpowiedniej regulacji rynku, zanim przystąpi się do prywatyzacji. Prace nad odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi są w Polsce najbardziej zaawansowane (ale jeszcze nie zakończone) w energetyce, zostały też przyspieszone w telekomunikacji, gdzie były opóźnione.

W niektórych sekcjach przemysłu ciężkiego, gdzie opóźniono prywatyzację i restrukturyzację (np. górnictwo węglowe, hutnictwo żelaza i stali, przemysł obronny) występują poważne trudności wynikające z jednej strony z pogarszającej się kondycji ekonomicznej tych przemysłów, a z drugiej z konieczności dostosowania zasad pomocy państwa udzielanej zagrożonym przemysłom do wymogów Unii Europejskiej. Na ich restrukturyzację, połączoną z ograniczeniem mocy wytwórczych są przeznaczane w ostatnich latach olbrzymie nakłady ze środków budżetowych i pomocowych [48].

1.3.2. Prywatyzacja kontynuowana

Duży postęp nastąpił w ciągu ostatnich trzech lat w prywatyzacji sektora bankowego, która została ponownie przyspieszona w drugiej połowie 1997 roku. Przyspieszenie

to wiązało się ze zmianą dotychczasowej polityki w prywatyzacji banków, która ograniczała udział inwestorów zagranicznych do 30% kapitału akcyjnego każdego banku. Obecnie inwestor zagraniczny, za zgodą odpowiednich organów regulacyjnych, może nabywać udziały większościowe w polskich bankach, co uczyniło ich zakup znacznie atrakcyjniejszym dla tych inwestorów i podniosło ich ceny.

W 1997 r. sprywatyzowano poprzez ofertę publiczną Bank Handlowy i Powszechny Bank Kredytowy. W 1998 r. zakończono prywatyzację Polskiego Banku Rozwoju i Banku Przemysłowo-Handlowego, a w 1999 r. Banku Zachodniego. Najbardziej spektakularna była prywatyzacja Banku Pekao SA, której pierwszy etap (publiczna oferta 15% akcji) odbył się w czerwcu 1998 r. W czerwcu 1999 r., w ramach drugiego etapu prywatyzacji tego banku sprzedano 51% akcji inwestorowi strategicznemu (konsorcjum włosko-niemieckiemu Unicredito Italiano). Łącznie Skarb Państwa otrzymał z tej transakcji 5,1 mld zł. Dwa nie sprywatyzowane dotąd duże banki – to PKO BP i BGŻ SA. Oba wymagają jeszcze gruntownej restrukturyzacji przed prywatyzacją. Docelowo planuje się, aby tylko jeden nieduży bank pozostał państwowy: Bank Gospodarstwa Krajowego, który ma obsługiwać operacje finansowe rządu. Pod koniec 1998 r. szacowano, że udział Skarbu Państwa w kapitałach własnych banków wynosił 18,9%, a jego udział w aktywach netto sektora bankowego – 29,1% [49]. Po drugim etapie prywatyzacji Pekao SA udział ten powinien znacznie się obniżyć.

Z innych przeciągających się całymi latami dużych prywatyzacji, które zostały w ciągu ostatnich dwóch lat sfinalizowane albo przynajmniej zapoczątkowane należy wymienić między innymi sprzedaż Domów Towarowych Centrum, Stoczni Gdańskiej, pierwszy etap prywatyzacji Orbisu, rozpoczęcie prywatyzacji Cefarmów i Polf, sprzedaż Polaru Wrocław i zaawansowanie prywatyzacji C. Hartwig SA. Wiele z tych prywatyzacji stanowiło odrębne „pola bitwy” i było przedmiotem ostrych ataków politycznych, zanim doszło do ostatecznych transakcji. Nie doszło dotąd do rozwiązania konfliktu między Skarbem Państwa a kupującymi, dotyczącego prywatyzacji największego przedsiębiorstwa kolportażowego RUCH, co wstrzymało prywatyzację tej firmy od 1996 roku.

Według sprawozdań Ministerstwa Skarbu, w 1998 r. zostały sprzedane w drodze prywatyzacji pośredniej (kapitałowej) pakiety akcji 50 spółek, z tego rozpoczęto proces prywatyzacji w 18 spółkach [50]. Sprywatyzowano zaś kapitałowo (to znaczy doprowadzono do większościowego udziału prywat-

[48] Np. Bank Światowy przeznaczył w 1999 roku 300 mln USD kredytu na program dostosowawczy górnictwa węgla kamiennego w Polsce, a od roku 2001 zaplanował podobny program tej samej wartości oraz inwestycje w tym sektorze na sumę 100 mln USD. Por. „Bank Światowy w Polsce. Wsparcie dla reform strukturalnych, wzrostu i integracji europejskiej”, Biuletyn Kwartalny, Nr 7, Warszawa, listopad 1999.

[49] Witek Zofia, Zmiany w strukturze właścicielskiej polskiego sektora bankowego, [w:] Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych, Zeszyty PBR – CASE, Nr 37, Warszawa 1998, s. 29–35.

[50] Sprawozdanie z realizacji „Programu prywatyzacji do 2001 r.” za okres lipiec 1998 – czerwiec 1999, Ministerstwo Skarbu, Warszawa, wrzesień 1999.

nych właścicieli) tylko 16 spółek [51]. Mała ilość objętych prywatyzacją (a zwłaszcza sprywatyzowanych spółek) w stosunku do zaplanowanej ich liczby (pięćdziesięciu) została zrekomensowana dużą na ogół skalą i wysoką wartością ich majątku. W ramach prywatyzacji bezpośredniej sprywatyzowano zaś w 1998 r. 121 przedsiębiorstw. W 1999 roku prowadzono prywatyzację kapitałową w 32 spółkach i uzyskano wpływy do budżetu z 20 spółek. Znacznie przekroczono w tym roku planowane wpływy z prywatyzacji do budżetu (zob. następny akapit).

1.3.3. Wpływy z prywatyzacji i ich przeznaczenie

Wpływy do budżetu państwa uzyskane z prywatyzacji przekroczyły w dwóch ostatnich latach planowaną wysokość. W 1998 roku wpływy te wyniosły ponad 7 mld zł [52] (przy planowanych 6,7 mld), a w 1999 roku osiągnęły, według wstępnych wyliczeń 13,4 mld zł (przy planowanych 6,0 mld zł). Patrząc na proporcje tych wpływów do całości wpływów budżetowych a nawet PKB (tabela 1-8) przekonujemy się, że mają one coraz większe znaczenie ekonomiczne [53]. Na przykład w 1998 r. wpływy te stanowiły już 5,3% całych wpływów budżetowych i 1,3% PKB, a w roku 1999 szacuje się, że osiągnęły one aż 10,7% budżetu i 2,1% PKB. Na rok 2000 planowane są wpływy w wysokości około 20,1 mld zł, co może oznaczać około 14% pozostałych dochodów budżetowych i 2,8% PKB [54]. Warto podkreślić, że przeważającą część tych wpływów pochodzi z prywatyzacji kapitałowej dużych przedsiębiorstw i banków. Gwałtowny wzrost wpływów wynika z uruchomienia prywatyzacji w sektorach infrastrukturalnych i przyspieszenia pozostałych procesów prywatyzacji firm, w tym w szczególności w sektorze bankowym. Bardzo istotne jest określenie przez rząd w Programie prywatyzacji do roku 2001, jakie wydatki mają być finansowane z tych olbrzymich i ograniczonych w czasie wpływów z prywatyzacji. Według wstępnych ustaleń program przewidywał w pierwszej kolejności zaspokojenie zaległych roszczeń pracowników sfery budżetowej oraz emerytów i rencistów (wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego), regularne (do roku 2005) dokapitalizowanie sfery ubezpieczeń społecznych w związku z reformą systemu emerytal-

nego oraz utworzenie rezerwy służącej do pokrycia bonów reprivatyzacyjnych, które były przewidziane w przygotowywanej ustawie o reprivatyzacji.

Realizacja tych trzech zadań miała kosztować w latach 1998–2001, według wstępnych szacunków z 1998 roku niespełna 60 mld zł. Oprócz tego przewidziane były rezerwy na inne mniejsze pozycje wydatków, np. na zasilenie budżetu państwa, stworzenie rezerwy z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa czy też finansowanie nieodpłatnego przekazywania akcji niektórym grupom społecznym (pracownikom i rolnikom) oraz zwrot nieprawnie odebranego majątku związkom zawodowym [55]. Wielkości te zostały skorygowane we wrześniu 1999 r., w rządowym „Sprawozdaniu z realizacji programu prywatyzacji do roku 2001”, gdzie z jednej strony zostały zmniejszone (do 43–45 mld zł) szacowane wydatki na cele społeczne na lata 1999–2001, a z drugiej zasugerowano, że wartość majątku będącego do dyspozycji może znacznie odbiegać od poprzednich szacunków, zarówno in plus jak i in minus. Konkretyzację tych rządowych dokumentów stanowiły „Kierunki prywatyzacji”, które jako załączniki do budżetu państwa przedstawiały sumy do uzyskania z prywatyzacji oraz ich rozdysponowanie, zgodnie z wcześniej zaplanowanymi celami. Jednak, z powodu znacznego przekroczenia in plus wpływów z prywatyzacji w dwóch ostatnich latach oraz braku podstaw prawnych do dokonania niektórych wydatków [56], inne pozycje wydatków, zwłaszcza na dofinansowanie FUS, mogły zostać istotnie podwyższone.

Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów z grudnia 1999 r. wynika, że przychody z prywatyzacji w 1999 r. wyniosły 13 mld 350 mln zł (wobec planowanych na ten rok 6,9 mld zł). 8 mld z tej kwoty zasiliło Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) a 3,9 mld przeznaczono na pokrycie deficytu budżetu państwa. 1,35 mld pozostaje na rachunku depozytowym budżetu państwa i będzie wykorzystane na finansowanie pożyczki dla FUS w 2000 r.

W roku 2000 oczekiwane przychody z prywatyzacji wyniosą 20,1 mld zł i mają być przeznaczone na następujące cele: 11 mld będzie stanowiło dotację do FUS na pokrycie ubytku składek, 3,4 mld na wypłatę rekompensat dla sfery budżetowej, emerytów i rencistów, 2 mld wyniesie pożyczka dla FUS, 1 mld dla kas chorych, 95 mln zostanie przeznaczona na modernizację przemysłu obronnego, a 2,6 mld zł na pokrycie niedoborów budżetowych [57].

[51] „Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r.,” GUS, Warszawa 1999, s. 31.

[52] W tym 6590 mln zł z prywatyzacji kapitałowej, łącznie z bankami oraz 427,1 mln zł z prywatyzacji bezpośredniej. Zob.: „Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r.,” GUS, Warszawa 1999, s. 17 i 23.

[53] Od 1998 r., zgodnie z Ustawą budżetową wpływy z prywatyzacji nie stanowią dochodu budżetu państwa, lecz są źródłem finansowania deficytu, jako przychody z prywatyzacji (pod tzw. „krestą” budżetu).

[54] Szacunki na podstawie prognoz [w:] Polska Gospodarka. Tendencje. Oceny. Prognozy, Kwartalnik 3/1999, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999, s. 21 i 36.

[55] Zob. Program prywatyzacji..., op. cit., s. 6–7.

[56] Nie uchwalono do tej pory ustawy o reprivatyzacji.

[57] Źródło: Wypowiedź wiceministra finansów, Haliny Wasilewskiej-Trenkner dla posłów komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji, [w:] Ministerstwo Finansów. Serwis internetowy, 2 grudnia 1999.

Tabela 1-8. Bezpośrednie dochody z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i banków w Polsce w latach 1991–1996 (w mln PLN)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 [1]
Całkowity dochód z prywatyzacji w mln PLN, w tym:	170,9	484,4	780,4	1594,9	2641,6	3749,8	6537,7	7068,7	13,4
Prywatyzacja kapitałowa	125,5	323,1	448,4	866,6	1714,2	1938	5879,0	6590,0	•
Z tytułu oddania mienia do płatnego korzystania	30,4	171,8	287,0	322,9	406,1	795	659	478,1	•
Prywatyzacja banków	-	3,9	54,0	425,2	521,3	831	•	•	•
W %									
Wpływy z prywatyzacji jako % wpływów budżetowych	0,8	1,5	1,7	2,6	3,2	3,8	5,45	5,3	10,7
Wpływy z prywatyzacji jako % PKB	0,2	0,4	0,5	0,8	0,86	1,0	1,39	1,3 ¹	2,1

Uwagi: 1. szacunek

Źródła: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych GUS, 1992–1999 r., Raporty o przekształceniach własnościowych 1993–1997 r. MPW, Mały rocznik Statystyczny GUS 1998, str. 336 oraz 1999, s. 295, Polska Gospodarka. Tendencje. Oceny. Prognozy, Kwartalnik 3/1999, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999, s. 21 i 36; Obliczenia własne autorki

1.4. Prywatyzacja w ujęciu organizacyjnym

Tabela 1-9 ilustruje liczbę przedsiębiorstw państwowych, które rozpoczęły proces przekształceń własnościowych w ramach poszczególnych ścieżek prywatyzacji w kolejnych latach, dostarcza równocześnie informację o skali tych przekształceń w gospodarce. W przedstawionym niżej syntetycznym opisie rezygnujemy z analizowania poszczególnych ścieżek prywatyzacji pod kątem ich podstaw prawnych oraz zastosowanych metod. Na ten temat istnieje bowiem bardzo wyczerpująca literatura. Ograniczymy się więc do zasygnalizowania danych liczbowych, ich krótkiej interpretacji i komentarza dotyczącego znaczenia każdej z zastosowanych ścieżek.

Liczba przedsiębiorstw objętych przekształceniami własnościowymi pod koniec czerwca 1999 roku wyniosła 6310 podmiotów. Z tego 1654 przedsiębiorstwa rolnicze zostały włączone do zasobów własności rolnej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i zastosowano wobec nich odrębne procedury prywatyzacji lub udostępniania ich majątku, inne niż w pozostałej gospodarce. W niniejszym opracowaniu ograniczamy się do zanalizowania przekształceń własnościowych w sektorach nierolniczych.

Wobec tego liczba interesujących nas podmiotów objętych przekształceniami wynosiła pod koniec czerwca 1999 roku 4656 przedsiębiorstw, co stanowi 55% w stosunku do „wyjściowej” liczby 8441 przedsiębiorstw państwowych, które istniały pod koniec 1990 roku.

Odcinając od tej ostatniej liczby przedsiębiorstwa rolnicze, które stanowiły 19,6% wyjściowej liczby przedsiębiorstw państwowych, wynika że 2131 (25,2%) przedsiębiorstw nie zostało objętych przekształceniami. Liczba ta stanowi pewne uproszczenie, gdyż nie uwzględnia procesów łączenia, dzielenia i likwidacji przedsiębiorstw (o czym w dalszej części opracowania).

Liczba przedsiębiorstw, w których zakończono proces prywatyzacji bądź likwidacji wyniosła pod koniec czerwca 1999 roku 2554, a więc niespełna 55% przedsiębiorstw nierolniczych objętych przekształceniami. Natomiast liczba przedsiębiorstw będących w trakcie prywatyzacji bądź likwidacji – to 2102 podmioty (wliczając spółki „parterowe” NFI), a więc 45%. Poniżej dokonamy krótkiej charakterystyki poszczególnych głównych ścieżek prywatyzacji i ich efektywności.

1.4.1. Komerccjalizacja

Do końca pierwszego półrocza 1999 skomerccjalizowano 1399 przedsiębiorstw państwowych [58]. W wyni-

[58] Dane liczbowe w tym akapicie, jeśli nie podano inaczej, pochodzą z: „Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w I półroczu 1999”, GUS, Warszawa 1999.

ku komercjalizacji powstało 1336 jednoosobowych spółek [59] Skarbu Państwa oraz 8 spółek z udziałem wierzycieli [60]. Spośród tych 1336 spółek – 704 przeznaczono do prywatyzacji indywidualnej, 512 włączono do programu NFI, a 120 skomercjalizowano w celu restrukturyzacji [61]. Z kolei z grupy 704 spółek przeznaczonych do prywatyzacji indywidualnej udało się zakończyć ten proces w ramach tzw. prywatyzacji kapitałowej w 250 przypadkach. Oznacza to, że Skarb Państwa posiadał pod swoim nadzorem nadal 454 spółki, w których miał całkowite lub większościowe udziały (nie licząc spółek NFI i spółek przeznaczonych do restrukturyzacji). Według danych Ministerstwa Skarbu z grudnia 1998 r., w tym czasie pod nadzorem Ministerstwa i Agencji Prywatyzacji były jeszcze 422 jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i 808 spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa.

Ustrój prawny spółek Skarbu Państwa pozwala na oparcie działalności tych przedsiębiorstw na Kodeksie Handlowym, wprowadzając nowe zasady księgowości i obowiązki sprawozdawcze, co może wpłynąć w pewnym stopniu na poprawę ich działania. Jednak komercjalizacja jest przede wszystkim zmianą formalną i nie wnosi istotnych zmian do zachowań przedsiębiorstw.

Wysiłki, aby przyspieszyć przejście od komercjalizacji do prywatyzacji nie przyniosły dotąd znaczących pozytywnych rezultatów. Przeciąganie się „przejściowych” etapów przekształceń własnościowych jest często spowodowane obiektywnymi względami, takimi jak trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstwa lub niepewne perspektywy całej branży, co zmniejsza zainteresowanie inwestorów. W wielu przypadkach jednak powody tkwią w przeszłości, w celowym odkładaniu prywatyzacji na później w danym przedsiębiorstwie lub w całym sektorze (często motywowanym względami politycznymi). Taka polityka doprowadziła do stopniowego pogarszania się sytuacji ekonomicznej tych przedsiębiorstw, ze względu na ograniczone możliwości głębszej restrukturyzacji w tej formie prawnej, a to z kolei utrudnia prywatyzację w obecnej chwili, stwarzając nowe obiektywne przeszkody. Przykłady takiego „błędnego koła” odłożonej prywatyzacji są widoczne nie tylko w przemyśle ciężkim (przemysł stalowy, chemiczny), ale także w branżach typowo rynkowych, które uniknęły prywatyzacji dzięki polityce poprzednich rządów (przemysł cukrowniczy i spirytusowy).

I.4.2. Prywatyzacja kapitałowa w trybie indywidualnym

Ta ścieżka prywatyzacji, będąca kontynuacją komercjalizacji została zrealizowana i doprowadzona do końca w 250 przypadkach. Polega ona na sprzedaży akcji bądź udziałów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w drodze oferty publicznej, publicznego przetargu lub zaproszenia do rokowań potencjalnych inwestorów strategicznych. Czasami są stosowane kombinacje różnych wymienionych wyżej form sprzedaży. Na przykład największe przedsiębiorstwa polskie o wysokiej wartości majątku (TP SA, PKN, banki) są prywatyzowane zarówno w drodze oferty publicznej, jak i z udziałem inwestorów strategicznych. W ramach prywatyzacji kapitałowej zrealizowanej do połowy 1999 r., w 92 spółkach prywatyzacji dokonano z udziałem inwestora zagranicznego. Prywatyzacja kapitałowa w trybie indywidualnym dotyczy w 60% spółek dużych, zatrudniających więcej niż 500 osób. W grupie spółek sprywatyzowanych przeważają spółki produkcyjne, a wśród nich z kolei najwięcej jest firm z przemysłu spożywczego, maszynowego, produkcji wyrobów z surowców niemetalicznych oraz firm budowlanych. Spółki sprywatyzowane kapitałowo, dzięki głębokiej restrukturyzacji, mają najlepszą kondycję ekonomiczną spośród wszystkich sprywatyzowanych przedsiębiorstw [62], wpływy ze sprzedaży ich akcji stanowią gros wpływów z prywatyzacji do budżetu, a publiczne oferty ich akcji przyczyniają się do tworzenia i rozwoju polskiego rynku kapitałowego. Toteż mimo stosunkowo niedużej liczby przedsiębiorstw sprywatyzowanych w ten sposób, jest to grupa znacząca w naszej gospodarce pod względem ekonomicznym.

I.4.3. Przedsiębiorstwa prywatyzowane w Programie NFI

Program NFI (Narodowych Funduszy Inwestycyjnych), którego realizacja rozpoczęła się pod koniec 1995 roku objął 512 przedsiębiorstw średniej wielkości. Akcje tych spółek zostały ulokowane w 15 funduszach, które z kolei zawarły umowy o zarządzanie z firmami zarządzającymi. Certyfikaty zbiorowe na akcje wszystkich funduszy mogli nabyć po symbolicznej cenie wszyscy dorośli obywatele kraju, z czego większość skorzystała. Głównym celem tego programu była jednak restrukturyzacja

[59] Liczba spółek jest mniejsza niż liczba skomercjalizowanych przedsiębiorstw ze względu na dokonane połączenia przedsiębiorstw komercjalizowanych w celu restrukturyzacji w większe organizmy.

[60] Wierzyciele objęli w tych spółkach udziały w zamian za wierzytelności.

[61] Jest to grupa przedsiębiorstw określanych dawniej jako przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki.

[62] Opinie o kondycji ekonomicznej poszczególnych grup sprywatyzowanych przedsiębiorstw oparte są między innymi na: Kamiński, Tytus, „Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych”, Studia i Analizy CASE, nr 193, Warszawa 1999.

przedsiębiorstw, które zostały do niego przydzielone. Fundusze otrzymały szerokie uprawnienia – od sprzedaży większościowych pakietów akcji swoich przedsiębiorstw, poprzez inwestowanie w nie i podnoszenie ich kapitału aż do wnioskowania o ich likwidację i upadłość.

W połowie 1999 roku według danych Ministerstwa Skarbu, 191 spółek NFI pozyskało już inwestora strategicznego (w tym 47 inwestora zagranicznego), 24 spółki znalazły się w obrocie giełdowym, 14 w obrocie poza giełdowym, a w 39 ogłoszono upadłość. Ponadto 7 spółek było w trakcie likwidacji z powodu złej kondycji finansowej. W czerwcu 1999 w programie NFI uczestniczyły nadal 472 spółki [63].

Po czterech latach działalności funduszy efekty tego programu są oceniane jako niewystarczające w stosunku do oczekiwań, zwłaszcza pod kątem widocznych efektów restrukturyzacji przedsiębiorstw. Daje temu wyraz systematycznie spadająca cena akcji funduszy na giełdzie, a tym samym obniżająca się drastycznie wartość ich kapitału, dawno już niższa niż wartość księgową. Wydaje się, że głównymi przyczynami tego stanu rzeczy było po pierwsze, znacznie spóźnione wprowadzenie programu, a po drugie, niewłaściwa i bardzo skomplikowana struktura nadzoru właścicielskiego nad funduszami, ustalona między innymi w umowach o zarządzanie. Dodatkową przyczyną są regulacje prawne, które ograniczają możliwości inwestowania przez NFI, w porównaniu do innych funduszy inwestycyjnych oraz zbyt częste ingerowanie Skarbu Państwa w działalność funduszy. Mimo zgodnego z harmonogramem wycofania się Skarbu Państwa jako głównego akcjonariusza NFI z początkiem 1999 roku, nie nastąpiła żadna poprawa w ich kondycji ekonomicznej. Pewne nadzieje na poprawę sytuacji funduszy i spółek będących pod ich nadzorem wiązane są z planowaną konsolidacją funduszy, która może zmniejszyć ich koszty zarządzania. Ponadto, w wyniku zmiany w wielu funduszach firm zarządzających, zostały też wynegocjowane nowe umowy o zarządzanie funduszami.

Przedsiębiorstwa zgrupowane w funduszach wykazują przeciętnie najgorsze wyniki finansowe w grupie skomercjalizowanych spółek akcyjnych. Jako cała grupa uzyskały one w pierwszej połowie 1999 roku ujemny wynik finansowy brutto i netto. Wynika to, jak można z dużą dozą pewności sądzić z tego, że nie przeprowadzono w tych przedsiębiorstwach skutecznej restrukturyzacji. Na tle spektakularnych sukcesów wielu spółek sprywatyzowanych kapitałowo i nienajgorszych wynikach przedsiębiorstw sprywatyzowanych drogą prywatyzacji bezpośredniej – program powszechnej prywatyzacji jawi się coraz wyraźniej jako najslabszy element prywatyzacji w Polsce.

I.4.4. Prywatyzacja bezpośrednia

Prywatyzacja bezpośrednia jest najbardziej efektywną metodą prywatyzacji, z punktu widzenia czasu jej trwania. Do końca czerwca 1999 objęto nią 1645 przedsiębiorstw państwowych, a zakończono procesy prywatyzacyjne w 1575 przedsiębiorstwach (95,7%). Dotyczy ona przedsiębiorstw mniejszych (do 500 zatrudnionych), o dobrej kondycji ekonomicznej. Chociaż w ramach tego typu prywatyzacji istnieją trzy różne możliwości (sprzedaż, wniesienie do spółki i oddanie do odpłatnego korzystania), to ta trzecia możliwość była wykorzystywana w większości przypadków (67%). Kondycja finansowa przedsiębiorstw sprywatyzowanych tą drogą jest przeciętnie niezła, choć inwestują one znacznie mniej niż przedsiębiorstwa sprywatyzowane kapitałowo. Jednak według danych z Ministerstwa Skarbu, w połowie 1999 około 200 przedsiębiorstw sprywatyzowanych drogą leasingu pracowniczego nie spełniało warunków umowy zawartej ze Skarbem Państwa i kwalifikowało się do wypowiedzenia tej umowy. Mimo stworzenia dodatkowych preferencji dla pracowników przedsiębiorstw prywatyzowanych tą metodą, tempo prywatyzacji bezpośredniej od roku 1996 wyraźnie słabnie. Jak sądzimy, można to przypisać przede wszystkim niewłaściwym lub źle funkcjonującym rozwiązaniom instytucjonalnym i zmniejszającej się puli przedsiębiorstw o względnie dobrej sytuacji finansowej.

I.4.5. Likwidacja przedsiębiorstw państwowych

Likwidacja wg art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych jest procedurą uzupełniającą w stosunku do omówionych wyżej podstawowych ścieżek prywatyzacji. Jest ona stosowana w stosunku do przedsiębiorstw o złej kondycji ekonomicznej. Celem jej jest likwidacja masy majątkowej przedsiębiorstwa, po zaspokojeniu wierzytelności. Do końca czerwca 1999 r. postawiono w stan likwidacji 1612 przedsiębiorstw państwowych, a zakończono procesy likwidacyjne zaledwie w 729 przedsiębiorstwach (45,2%). Procesy likwidacyjne są długotrwałe i kosztowne. Od 1996 roku liczba przedsiębiorstw stawianych co roku w stan likwidacji systematycznie się zmniejsza. Częste są przypadki stawiania likwidowanych przedsiębiorstw w stan upadłości (na koniec grudnia 1998 zanotowano 566 takich przypadków). Majątek likwidowanych przedsiębiorstw jest najczęściej przeznaczany na sprzedaż lub przekazywany wierzycielom w zamian za długi. Tak więc ta metoda stanowi sposób realokacji zasobów z nieefektywnych podmiotów sektora państwowego do przedsiębiorstw prywatnych.

[63] Prywatyzacja przedsiębiorstw..., GUS, Warszawa, 1999, str. 19.

Tabela 1-9. Przedsiębiorstwa państwowe objęte procesem przekształceń własnościowych (1990–1998)

Stan w końcu roku	Ogółem	Przekształcone w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa			Poddane prywatyzacji bezpośredniej lub likwidacji			Włączone do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa
		Razem	Przekazane do NFI	Sprywatyzowane kapitałowo	Razem	Na podstawie Ustawy		
						o P. P.*	o P.P.P.**	
1990	130	58	-	-	72	28	44	-
1991	1258	308	41	30	950	534	416 (243)	-
1992	2659	480	184	52	1459	797 (123)	662 (548)	720
1993	3930	636	193	98	1956	1091 (226)	865 (764)	1338
1994	4721	845	315	134	2231	1246 (318)	985 (923)	1645
1995	5206	1075	436	159	2477	1379 (426)	1098 (1050)	1654
1996	5591	1229	512	183	2708	1464 (536)	1244 (1234)	1654
1997	5879	1269	512	225	2956	1527 (638)	1430 (1392)	1654
1998	6159	1363	512	240	3136	1582 (708)	1554 (1519)	1654
06.1999	6310	1399	512	250	3257	1612 (729)	1645 (1575)	1654

Źródła: Roczniki Statystyczne GUS 1991–1999 oraz za rok 1999: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w pierwszym półroczu 1999, GUS, Warszawa 1999

* Artykuł 19 Ustawy o Przedsiębiorstwie Państwowym. W nawiasach podano liczbę ukończonych procedur.

** Artykuł 37 Ustawy o Prywatyzacji Przedsiębiorstw. W nawiasach podano liczbę ukończonych prywatyzacji.

1.5. Peryferie prywatyzacji

W tym akapicie interesuje nas najbardziej, ile przedsiębiorstw i spółek pozostaje jeszcze do sprywatyzowania i jaka jest ich charakterystyka. Przechodzimy więc do danych o innym charakterze, dotyczących liczby przedsiębiorstw państwowych w różnych formach organizacyjnych. Możemy powiedzieć, co następuje: w Polsce w 1999 r., w 10 lat po rozpoczęciu transformacji systemowej istnieje nadal spora liczba przedsiębiorstw państwowych, które nie zaawansowały jeszcze znacznie procesu prywatyzacji. Na dzień 30.06.1999 r. statystyka wykazywała istnienie 1600 przedsiębiorstw państwowych prowadzących pełną działalność gospodarczą, nie wliczając 759 przedsiębiorstw państwowych, które były objęte postępowaniem upadłościowym, co daje razem liczbę 2359 [64]. Według innych opracowań GUS pod koniec czerwca 1999 r. było jeszcze nawet 2703 takich przedsiębiorstw [65].

Trzymając się danych z pierwszego cytowanego wyżej opracowania, wśród grupy 1600 funkcjonujących przedsiębiorstw w około 60% przypadków rozpoczęły się już przygotowania do przekształceń własnościowych, ale w pozostałych prawie 40%, to jest w 613 przedsiębiorstwach, nie poczyniono jeszcze żadnych kroków

w tym kierunku [66]. Tam, gdzie te przygotowania rozpoczęto, nie musi to wcale oznaczać szybkiej prywatyzacji, gdyż większość tych przedsiębiorstw znajduje się w trudnej sytuacji finansowej i nie stanowi atrakcyjnej oferty dla inwestorów. Świadczy o tym fakt, że spośród 538 przedsiębiorstw, wobec których rozpoczęto proces przekształceń aż 191 znajduje się w likwidacji, 162 w postępowaniu naprawczym i 115 pod zarządem komisyjnym, a tylko 70 przedsiębiorstw rozpoczęło procedurę prywatyzacji bezpośredniej, do której są dopuszczane na ogół przedsiębiorstwa w stosunkowo dobrej kondycji finansowej [67].

Powyższe dane można zreasumować następująco: w połowie roku 1999 istniało w Polsce niemal 2400 nie sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych, z których około jedna trzecia była w procesie upadłości, prawie 20% było u progu upadłości, 25% nie rozpoczęło jeszcze żadnych kroków prywatyzacyjnych ani likwidacyjnych, a tylko niecałe 3% weszło na drogę prywatyzacji bezpośredniej. Należy zaznaczyć, że spośród całej omawianej grupy 1600 czynnych przedsiębiorstw relatywnie mały odsetek, bo tylko 6,2% ich ogólnej liczby stanowią duże i wielkie podmioty, zatrudniające więcej niż 500 osób, na których prywatyzacji skupia się w ostatnich latach polityka prywatyzacyjna rządu [68].

[64] „Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w I półroczu 1999 r.”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999, s. 63–64 oraz s. 27–28.

[65] „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 1999”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999, s. 14, 16 i dalsze.

[66] Jak podaje GUS, spośród 1600 funkcjonujących przedsiębiorstw państwowych 617 działało w przemyśle (w tym 558 w działalności produkcyjnej), 289 w budownictwie, 267 w dziale transport, magazynowanie i łączność i 222 w handlu i naprawach. Por. „Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w I półroczu 1999 r.”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1999, s. 63–64 oraz s. 27–28.

[67] Por. „Prywatyzacja...”, jak wyżej, s. 27.

[68] Por. „Prywatyzacja...”, jak wyżej, s. 63.

Są to przede wszystkim wielkie przedsiębiorstwa należące do sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych [69], których prywatyzacja rozpoczęła się później niż w pozostałych sektorach, głównie ze względów politycznych. Ich prywatyzacja i restrukturyzacja z wielu względów stała się od dwóch lat ważnym priorytetem polityki gospodarczej rządu polskiego.

Obszarem, który nadal nie znalazł dla siebie zadowalających rozwiązań i który znajduje się na „peryferiach” polityki gospodarczej są małe i średnie przedsiębiorstwa państwowe, które stanowią pozostałe 93,8% nie sprywatyzowanych firm. Małe podmioty, zatrudniające mniej niż 50 osób stanowiły 27% omawianej grupy przedsiębiorstw nie sprywatyzowanych, a podmioty średnie, zatrudniające między 50 a 250 osób stanowiły aż 53%. Przedsiębiorstwa te działają przeważnie na lokalnych rynkach i nie mają większego znaczenia dla całej gospodarki, jednak stanowią ważny segment rynku pracy w swoich regionach. Jak wspomniano wcześniej, wiele z nich jest w trudnej sytuacji finansowej toteż mogłyby one mieć trudności w zakwalifikowaniu się do prywatyzacji bezpośredniej w drodze leasingu. Ich prywatyzacja leży przeważnie w gestii lokalnych urzędów wojewódzkich, które pełniąc inne ważne funkcje administracyjne i socjalne, nie zawsze przywiązują do procesów prywatyzacji należyłą wagę.

Z naszych obserwacji wynika, że relatywne sukcesy bądź porażki w prywatyzacji oraz innych przekształceniach prawnych i organizacyjnych przedsiębiorstw będących pod nadzorem wojewodów są bardzo zróżnicowane, mimo, że w całym kraju są do dyspozycji te same rozwiązania prawne i instytucjonalne. Mimo ważnego wpływu obiektywnych czynników lokalnych na sprawność tych procesów, mamy podstawy sądzić, że źródłem niepowodzeń lub niedostatecznie silnej inicjatywy do podjęcia procesów prywatyzacji czy realokacji majątku jest brak dostatecznej wiedzy i doświadczeń u odpowiedzialnych za te procesy urzędników lokalnych i brak dostatecznego przepływu informacji, jakimi metodami można takie procesy przyspieszać i udrażniać [70].

Jak wynika z przedstawionych wyżej danych, procesy odpaństwowienia własności prowadzone przez wojewodów mają podstawowe znaczenie dla dokończenia prywatyzacji średnich i małych przedsiębiorstw. W procesie tym

mogą być pomocne wszystkie formy realokacji majątku z sektora państwowego do prywatnego i ich kombinacje. Mogą one obejmować zarówno całe przedsiębiorstwa, jak i wyodrębnione ich części oraz nieruchomości. Procesy realokacji majątkowej mogą przebiegać w ramach prywatyzacji opartej na ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, jak i likwidacji przedsiębiorstw z przyczyn finansowych, w ramach postępowania ugodowego czy nawet w trakcie procesu upadłościowego.

Ważne jest, by procesy te przebiegały na tyle sprawnie i efektywnie, aby majątek z kurczących się bądź likwidowanych podmiotów państwowych mógł zasilić rozwijający się sektor prywatny, a ludzie zatrudnieni w dawnych przedsiębiorstwach państwowych znaleźli pracę w podmiotach prywatnych na tym samym terenie.

1.6. Zakończenie – szanse i zagrożenia dla szybkiego dokończenia prywatyzacji

Splot kilku różnych czynników spowodował, że Polska stanęła w ostatnich latach przed potrzebą, a zarazem szansą przyspieszenia prywatyzacji. Wśród nich jako najważniejsze czynniki można wymienić:

- olbrzymie potrzeby inwestycyjne polskiej gospodarki, przewyższające swoją skalą znacznie możliwości podaży krajowego kapitału;

- wprowadzenie na początku 1999 r. reformy systemu ubezpieczeń emerytalnych [71], która w swoich głównych zarysach znalazła poparcie wszystkich znaczących sił politycznych w kraju, a która jednocześnie zakłada wykorzystanie wpływów z prywatyzacji grupy największych przedsiębiorstw państwowych na finansowanie tej reformy; również reforma ubezpieczeń zdrowotnych, zapoczątkowana w tym roku będzie potrzebowała wsparcia finansowego, które może pochodzić ze środków uzyskanych z prywatyzacji;

- znaczny rozwój (instytucjonalny i pod względem kapitału ludzkiego) polskiego rynku kapitałowego, który jest w stanie zaabsorbować dużą liczbę ofert publicznych i z jednej strony dostarczyć kapitału potrzebną firmom

[69] Do sektorów infrastrukturalnych zaliczamy wszystkie przedsiębiorstwa dysponujące sieciami tzn. elektroenergetykę, gazownictwo, produkcję i dystrybucję paliw płynnych, zaopatrzenie w wodę, telekomunikację, kolej, transport drogowy, wodny i lotniczy. Do sektorów wrażliwych zaliczamy w Polsce przede wszystkim górnictwo i hutnictwo żelaza i stali. Inne sektory nie poddane wcześniej prywatyzacji ze względów politycznych i przeżywające obecnie poważny kryzys to sektor cukrowniczy i spirytusowy oraz część sektora ciężkiej chemii. Przedsiębiorstwa z wszystkich wymienionych sektorów są objęte rządowym programem prywatyzacji do 2001 roku, a ich restrukturyzacja stanowi ważny priorytet polityki gospodarczej.

[70] Wątek ten został szerzej rozwinięty w trzeciej części niniejszego opracowania.

[71] Koncepcja tej reformy została opisana [w:] „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce”, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, maj 1997.

mom a z drugiej zaproponować atrakcyjne możliwości inwestycji rosnącej grupie inwestorów instytucjonalnych (powiększonej o fundusze emerytalne);

– coraz większe zainteresowanie inwestorów zagranicznych inwestowaniem w Polsce, na skutek wysoko ocenianych możliwości rozwojowych kraju i osiągnięcia przez Polskę zadowalającego poziomu stabilności makroekonomicznej;

– rozpoczęcie w Polsce aktywnych przygotowań do integracji europejskiej i stopniowe uświadamianie sobie koniecznych zmian strukturalnych i instytucjonalnych w gospodarce, które się z tym wiążą (w tym prywatyzacji) oraz oddziaływanie Unii i innych organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Polska na kierunek tych zmian;

– uświadomienie sobie przez dużą część elit politycznych i gospodarczych konieczności zniesienia blokad politycznych dla prywatyzacji (w tym z udziałem inwestorów zagranicznych) sektorów potrzebujących największych inwestycji (takich jak sektory infrastrukturalne i część przemysłu ciężkiego).

Dane przedstawione w naszym raporcie świadczą o tym, że postępy prywatyzacji w Polsce są znaczące, a w szczególności w ostatnich dwóch latach nastąpiło jej przyspieszenie i podjęcie nowych kierunków działań. Opisywane wyżej sukcesy prywatyzacji w ostatnich latach nie powinny jednak przesłaniać zasadniczych trudności, które występują przy próbach uruchamiania prywatyzacji w sektorach, w których była ona „odkładana na później” (np. hutnictwo, górnictwo lub PKP) i w niektórych dużych nie zreformowanych przedsiębiorstwach. Oprócz trudności obiektywnych, które wynikają z trudnej sytuacji ekonomicznej i społecznej tych przedsiębiorstw i z ich nieprzystosowania do funkcjonowania w gospodarce rynkowej z twardymi ograniczeniami budżetowymi, przy wdrażaniu wszel-

kich zmian racjonalizacyjnych w tych podmiotach występują duże opory polityczne, przeradzające się niekiedy w masowe protesty. Są one inicjowane przez silne grupy polityczne, w których interesie jest blokowanie prywatyzacji i wynikających z niej zmian, gdyż na skutek tych zmian wspomniane grupy zostaną pozbawione swojej siły politycznej i związanych z nią przywilejów. Widząc szybkie postępy prywatyzacji, siły te przystąpiły ostatnio znów do gwałtownej konrofensywy politycznej, przedstawiając opinii publicznej sukcesy szybkiej i opłacalnej prywatyzacji jako „przejadanie” czy „wyprzedaż” majątku narodowego.

Tak więc dokończenie procesu prywatyzacji w Polsce wymaga nie tylko intensywnej i skutecznej pracy samych instytucji prywatyzacyjnych, ale również potrzebuje silnego wsparcia politycznego ze strony rządu i wszystkich sił rozumiejących przełomowe znaczenie prywatyzacji dla rozwoju gospodarki. Wsparcie to powinno między innymi zaowocować w takiej nowelizacji ustawy prywatyzacyjnej, aby móc usprawnić procedury prywatyzacyjne.

Jednocześnie potrzebny jest silny impuls, który zachęciłby wojewodów do dokończenia prywatyzacji lub też realokacji zasobów majątkowych i sił ludzkich z podlegających im mniejszych przedsiębiorstw państwowych, znajdujących się nierzadko w krytycznym stanie finansowym, do sektora prywatnego. Prywatyzacja tych przedsiębiorstw mogłaby zostać przyspieszona bądź to poprzez okresowe wzmocnienie finansowe i edukacyjne służb wojewódzkich odpowiedzialnych za ten proces, bądź to poprzez powierzenie wykonania tych prac wyspecjalizowanym instytucjom (takim jak np. Agencji Prywatyzacji i Agencji Rozwoju Przemysłu).

Równoczesne podjęcie wysiłków w obu tych sferach pozwoli na dokończenie prywatyzacji w podobnym horyzoncie czasowym, jak przewidywane wstąpienie Polski do Unii Europejskiej.

1.7. Bibliografia

- Bank Światowy w Polsce (1999). „Wsparcie dla reform strukturalnych, wzrostu i integracji europejskiej”. Biuletyn Kwartalny, nr 7, Warszawa, listopad.
- Błaszczyk B. (2000). „Przekształcenia własnościowe gospodarki”. [w:] „Dziesięciolecie Polski Niepodległej 1989–1999”, W. Kuczyński (red.), Fundacja Księgi Dziesięciolecia Polski Niepodległej (w druku).
- Błaszczyk B., A. Cylwik (red.) (1999). „Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji”. Raporty CASE nr 27, Warszawa.
- Błaszczyk B., R. Woodward (red.) (1999). „Privatization and Company Restructuring in Poland”, Raporty CASE, Nr 18, Warszawa.
- Błaszczyk B. (1998). „Ekspertyza dotycząca Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 30 sierpnia 1996 r. w powiązaniu z Ustawą o urzędzie Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 sierpnia 1996. Analiza i rekomendacje.” Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa.
- Błaszczyk B. (1997e). „Perspektywy i zadania prywatyzacji w Polsce na najbliższe pięć lat”. [w:] „Sektorowe programy restrukturyzacji i prywatyzacja majątku państwowego”, H.Bochniarz i S.Krajewski (red.), Warszawa, wrzesień 1997, Zespół Zadaniowy ds. polityki Strukturalnej w Polsce.
- Błaszczyk B. (1997d). „Polska prywatyzacja – dotychczasowy przebieg, szanse i zagrożenia”, Ekspertyza sporządzona dla Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej, maj 1997.
- Błaszczyk B. (1997c). „Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach: Osiągnięcia, opóźnienia i pożądane kierunki dalszych działań”, Raporty CASE nr 9, Warszawa.
- Błaszczyk B. (1997b). „Privatization in Poland. Accomplishments, Delays and Things To Do”. [w:] „Economic Scenarios for Poland”, Conference Papers, Warsaw, January 18, 1997, Raporty CASE Nr 5.
- Błaszczyk B. (1997a). „Syndrom niedokończonej prywatyzacji – przedsiębiorstwa uczestniczące w przejściowych fazach przekształceń własnościowych”. [w:] „Przedsiębiorstwa w procesie transformacji” J. Mujżel (red.), INE PAN, Warszawa.
- Błaszczyk B. (1993). „Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989–1991). Dylematy koncepcji i realizacji” Studia Ekonomiczne INE PAN, Warszawa 1993.
- Brudzyński R. (1999). „Analiza sektora hutnictwa żelaza i stali”. [w:] Błaszczyk, Barbara i Andrzej Cylwik (red.) (1999). „Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji” Raporty CASE nr 27, Warszawa.
- Carter L., F. Sadler, P. Holtedahl (1996). „Foreign Direct Investment in Central and Eastern European Infrastructure”. Foreign Investment Advisory Service, The World Bank, Washington D.C.
- Chmiel J. (1999). „Problemy statystycznego pomiaru i analiza tendencji rozwojowych sektora prywatnych przedsiębiorstw w Polsce w latach 1990–1998”, Raporty CASE, nr 24, Warszawa.
- Cylwik A. (1999). „Charakterystyka rozwoju górnictwa polskiego w latach 1970–1998”. [w:] Błaszczyk B., A. Cylwik (red.) (1999). „Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji” Raporty CASE nr 27, Warszawa.
- Daniluk A. (1999). „Demonopolizacja, restrukturyzacja i prywatyzacja sektora elektroenergetycznego w Polsce”. [w:] Błaszczyk B., A. Cylwik (red.) (1999). „Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji” Raporty CASE nr 27, Warszawa.
- Dąbrowski M. (red.) (1997). „Stan i perspektywy reform gospodarczych w Polsce”, Raporty CASE nr 11, Warszawa, czerwiec.
- Dornisch D. (1999). „Dynamika konkurencji w polskim sektorze telekomunikacyjnym: regulacja, prywatyzacja i rozwój multi – sieci”. [w:] Błaszczyk B., A. Cylwik (red.) (1999). „Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji”, Raporty CASE nr 27, Warszawa.
- Górzyński M. (1999). „Analiza, ocena i perspektywa restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1989–1998”. [w:] Błaszczyk B., A. Cylwik (red.) (1999) „Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji”, Raporty CASE nr 27, Warszawa.
- Grabowski M., P. Kulawczuk (1991). „Small Firms in the Last Decade and Now”, [w:] The Reconstruction of Private Sector in Poland – The Small Business Approach”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Główny Urząd Statystyczny:
„Bilansowe wyniki finansowe podmiotów gospodarczych w 1998 r.”, 1999.
Roczniki Statystyczne GUS 1991–1999.
„Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r.”, Warszawa 1999.
„Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w pierwszym półroczu 1999”, Warszawa 1999.
„Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w I półroczu 1999”, Warszawa 1999.
„Zmiany w strukturze własnościowej przedsiębiorstw i produkcji przemysłowej w latach 1996–1998”, Warszawa 1999.

Kamiński T. (1999). „Zachowania przedsiębiorstw sprywatyzowanych”. *Studia i Analizy CASE*, nr 193, Warszawa.

Lipowski A., J. Macieja, (1998). „Studia nad restrukturyzacją sektorów przemysłowych w Polsce. Elementy teorii i analiza empiryczna”. INE PAN, Warszawa.

Nellis J.R. (1999). „Time to Rethink Privatization in Transition Economies?”. Discussion Paper No 38, International Finance Corporation, Washington D.C.

„Polska Gospodarka. Tendencje. Oceny. Prognozy”, *Kwartalnik nr 1–3/1999*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999.

Wojtyła A. (1998). „Makroekonomiczne aspekty prywatyzacji”. [w:] „Raport o przekształceniach własnościowych w 1997 roku”, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

Witek Z. (1998) „Zmiany w strukturze właścicielskiej polskiego sektora bankowego”. [w:] „Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych”, *Zeszyty PBR–CASE*, nr 37, Warszawa.

Akty prawne i dokumenty rządowe (chronologicznie):

Ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz Ustawa o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz. U. Nr 51, poz. 298 i 299 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z 5 lutego 1993 o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. 1993 Nr 16 poz. 69 oraz nowelizacja tej ustawy z 4 lutego 1994 r., Dz. U. 1994, Nr 43, poz. 161).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 1993 r. w sprawie określenia wykazu niektórych przedsiębiorstw państwowych i spółek o szczególnym znaczeniu dla go-

spodarki państwa, których przekształcenia własnościowe podlegają szczególnemu trybowi, Dz. U. 1993, Nr 33, poz. 147 oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 26 kwietnia 1994 r. zmieniające poprzednie rozporządzenie, Dz. U. 1994, Nr 61, poz. 253.

Stanowisko Rządu dotyczące określenia gałęzi gospodarki i rodzajów przedsiębiorstw, nad którymi właściwe organy państwa będą sprawować kontrolę”, luty 1995; zob. też opinia Rady Przekształceń Własnościowych przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 1995, odnosząca się do tego Stanowiska.

Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 118, poz. 561).

Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493).

„Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce”, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Warszawa, maj 1997.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 1997 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, *Dziennik Ustaw 1997 Nr 126, poz. 806*.

„Program prywatyzacji do 2001 roku”, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, 15 maja 1998.

Sprawozdanie z realizacji „Programu prywatyzacji do 2000 r.” za okres lipiec 1998 – czerwiec 1999, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, wrzesień 1999.

„Informacja uzupełniająca do sprawozdania z realizacji programu prywatyzacji do 2001 r.”, Ministerstwo Skarbu Państwa, wrzesień 1999.

Ewa Balcerowicz

Część II

Bariery rozwoju sektora prywatnego w Polsce

2.1. Wprowadzenie

Ta część raportu poświęcona jest uwarunkowaniom rozwoju sektora prywatnego w Polsce. Chodzi oczywiście o stan obecny, choć nie można tu, ani też nie wolno uchylić się od analizy całego okresu transformacji gospodarczej w Polsce. To bowiem, jak obecnie przedstawiają się warunki działania sektora prywatnego w Polsce jest wypadkową nakładających się na siebie różnych działań w całym dziesięcioletnim okresie budowania gospodarki rynkowej w Polsce. W szczególności jest efektem działań rządu: jego inicjatyw ustawodawczych, prowadzonej polityki gospodarczej, wreszcie praktyki funkcjonowania aparatu administracji rządowej na styku z prywatnymi przedsiębiorcami. Zasadnicze znaczenie miały oczywiście decyzje ustawodawcy, choć pamiętać należy, że w sprawach gospodarczych podstawową rolę odgrywa i odgrywała tutaj także władza wykonawcza (w gruncie rzeczy rząd), ponieważ jej inicjatywa ustawodawcza w tej materii dominowała i dominuje. Nie do przecenienia jest dotychczasowa praktyka funkcjonowania sądów gospodarczych, których rola dla gospodarki rośnie niepomierne w gospodarce rynkowej. Istotne znaczenie dla rozwoju sektora prywatnego miał rozwój sektora finansowego; kredyty bankowe powinny być ważnym źródłem finansowania inwestycji firm prywatnych, a więc powinny umożliwiać rozwój przedsiębiorstw. Poza warunkami kreowanymi przez otoczenie, dla funkcjonowania przedsiębiorstw ważne są stosunki wewnątrz firmy, w szczególności pozycja związków zawodowych.

Omówienie uwarunkowań tworzenia i rozwoju firm prywatnych poprzedzone jest krótką tylko prezentacją rozwoju sektora prywatnego w latach 1990–1998. Szersze opracowanie na temat rozwoju sektora prywatnego w Polsce (oraz – co interesujące dla ekonomistów, użytkowników danych statystycznych – ułomności polskiej statystyki w tej dziedzinie) jest przedmiotem osobnego raportu [Chmiel, 1999] przygotowanego dla potrzeb tego samego, co niniejszy raport projektu pt. *Sustaining Growth through Reform Consolidation*. Ponadto w części I niniejszego Raportu

tu autorstwa B. Błaszczak znalazła się wielokryteriowa ocena pozycji sektora prywatnego w gospodarce polskiej w ogóle i w poszczególnych sektorach po 9 latach reformy systemu gospodarczego. Dane opisujące sektor prywatny według stanu na koniec 1998 r. zestawione z tymi dla lat 80. pokazują drogę, jaką przebyła polska gospodarka w stosunkowo krótkim, ale burzliwym okresie lat 90.

Główną część rozdziału stanowi analiza uwarunkowań tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw prywatnych w Polsce w końcu lat 90. Rozpoczynamy od stwierdzenia, że zasadnicze znaczenie dla boomu sektora prywatnego na początku lat 90. miały dwa posunięcia: przygotowanie przez ostatni rząd komunistyczny liberalnej Ustawy o działalności gospodarczej (a więc wprowadzenie wolności gospodarczej), a następnie już w ramach radykalnej reformy gospodarczej wprowadzanej przez pierwszy rząd niekomunistyczny, liberalizacji cen i handlu wprowadzonej w 1990 roku.

Omówienie uwarunkowań tworzenia i rozwoju sektora prywatnego w Polsce poprzedzone jest krótkim wywodem teoretycznym, którego celem jest pokazanie, jakie znaczenie ma swoboda "wejścia na rynek" i swoboda "wyjścia z rynku" dla gospodarki rynkowej oraz w szczególności dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej przebudowujących swoje systemy i struktury gospodarcze.

Prezentację warunków działania sektora prywatnego w Polsce rozpoczynamy od bloku uwarunkowań kreowanych przez rząd, który rozumiemy tutaj szeroko (podobnie jak się to robi w literaturze anglosaskiej, kiedy używa się terminu "government"), jako władze ustawodawcze (centralne i lokalne) oraz władze wykonawcze (a więc wąsko rozumiany "rząd" i administracja państwowa). Regulacje prawne i praktyka ich stosowania mają podstawowe znaczenie dla klimatu przedsiębiorczości i inwestowania w danym kraju. Szczególna rola przypada w tej dziedzinie rządowi w krajach Europy Centralnej i Wschodniej budujących gospodarkę rynkową. One bowiem musiały przygotować nowe prawa regulujące różne aspekty aktywności gospodarczej, w tym te określające zakładanie i funkcjonowanie przedsiębiorstw; musiały także zbudować nowe, nie istniejące wcześniej, instytucje niezbędne w gospodarce rynkowej.

Przedmiotem naszego zainteresowania w szczególności są: zasady, koszty i czasochłonność procesu rejestracji podmiotów gospodarczych; zakres koncesjonowania działalności gospodarczej czyli skala ograniczenia wolności gospodarczej; uwarunkowania fiskalne, czyli skala obciążenia szeroko rozumianymi podatkami, przejrzystość i stabilność systemu podatkowego; prawo pracy; wreszcie korupcja występująca w relacjach: władza publiczna-przedsiębiorcy, która deformuje rynek, uprzywilejowując tych, co dają łapówki.

Drugi blok uwarunkowań rozwoju sektora prywatnego tworzą pozostałe – inne niż generowane bezpośrednio przez rząd – czynniki. Jednym z nich i bardzo istotnym jest dostęp nowych przedsiębiorców do kapitału (czyli kwestia, na ile mogą oni liczyć na zewnętrzne źródła finansowania kapitału założycielskiego), a funkcjonujących już przedsiębiorstw do wewnętrznych źródeł finansowania inwestycji. Kwestia ta, obok obciążeń fiskalnych nałożonych na przedsiębiorstwa, należy do najczęściej podnoszonych przez samych zainteresowanych problemów na różnych forach publicznych. Rozpowszechniony jest pogląd, że nowe przedsiębiorstwa prywatne mają ograniczony dostęp do kredytów bankowych, co uznaje się za ważną barierę rozwoju sektora prywatnego w Polsce.

Osobne miejsce poświęcamy uwarunkowaniom inwestowania w Polsce przez kapitał zagraniczny. Robimy tak ze względu na szczególne znaczenie FDI dla relatywnie biednej gospodarki polskiej, która potrzebuje dużo kapitału, a wobec niedostatku oszczędności krajowych musi być zainteresowana napływem kapitału zagranicznego. Inwestorzy zagraniczni są dla gospodarki polskiej ważni także ze względu na nowoczesne technologie, które stosują, techniki zarządzania firmą i kulturę biznesową.

W gospodarce rynkowej szczególna rola przypada prawu gospodarczemu i sądom gospodarczym. Ich zadaniem jest ułatwienie i ochrona obrotu gospodarczego, przez którą rozumie się w szczególności wkraczanie sądu jako rozjemcy w sporach gospodarczych, ochrona praw wierzycieli wobec niedotrzymujących umów dłużników, zabezpieczenie interesów wszystkich wierzycieli niewypłacalnych przedsiębiorstw. Sprawne pełnienie tych funkcji wobec podmiotów gospodarczych stanowi ważną determinantę rozwoju sektora prywatnego.

Oprócz korupcji w opracowaniu zajmujemy się drugim niekorzystnym zjawiskiem społeczno-gospodarczym: szarą strefą. Szara strefa, podobnie jak korupcja, podważa zasadę równych warunków działania, ponieważ stanowi nie-

uczciwą konkurencję dla przedsiębiorstw w gospodarce jawnej. Istotne są oczywiście rozmiary szarej strefy, im są większe, tym większą barierę stanowią dla rozwoju sektora prywatnego.

Wreszcie, w analizie uwarunkowań rozwoju sektora prywatnego w Polsce w latach 90. uwzględniamy kwestię pozycji związków zawodowych w przedsiębiorstwie i ich wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Kwestia wydaje się ważna ze względu na silną pozycję na scenie politycznej związków zawodowych w Polsce w dwóch ostatnich dekadach i ich udział w rządzeniu państwem po przełomie politycznym 1989 roku.

2.2. Rozwój sektora prywatnego w Polsce w latach 90.

W punkcie startu transformacji gospodarczej w 1989 r. mieliśmy w Polsce chorą strukturę gospodarki: rozduży przemysł, zwłaszcza wydobywczy i ciężki, i niedorozwój usług. Dominującą pozycję zajmował sektor państwowy, który wraz z sektorem pseudo spółdzielczym zatrudniał aż 90% wszystkich pracujących poza rolnictwem i wytwarzał 81% dochodu narodowego [1]. W sektorze państwowym dominowały wielkie przedsiębiorstwa, pogrupowane wg przynależności branżowej w wielkie struktury organizacyjne. Nierolniczy sektor prywatny funkcjonował w bardzo niestabilnych warunkach na obrzeżach państwowego. Ogółem zatrudniał w końcu 1989 r. (a więc w rok po ustawowym wprowadzeniu wolności gospodarczej), 1,8 mln osób, co stanowiło wówczas 13,2% zatrudnionych w całej gospodarce poza rolnictwem. Dominowały licznie zakłady osób fizycznych, w których oprócz właściciela pracowali członkowie rodziny; zakłady były bardzo małe, przeciętnie zatrudniały 2 osoby (zob. część I Raportu). Nieco większe były spółki prawa handlowego, ale było ich niewiele. Na początku lat 80. powstało także kilkaset tzw. przedsiębiorstw zagranicznych drobnej wytwórczości, na ogół większych od spółek krajowych, jednakże nie mogły one wprowadzić zmiany jakościowej do gospodarki, skoro tworzyły one tylko – rządzoną w innym reżimie ekonomicznym – enklawę w dominującym otoczeniu sektora państwowego.

Rozwój sektora prywatnego w gospodarce odchodzącej od systemu "planowego" (nakazowo-rozdziałowego) może

[1] Pomijamy więc rolnictwo, które ze względu na dużą liczbę w nim zatrudnionych ma zasadniczy wpływ na średnie wielkości i stąd utrudnia ocenę skali zachodzących zmian w strukturze własności. W 1989 roku w rolnictwie, które w końcu lat 40. "wybroniło" się przed nacjonalizacją, pracowało 4 mln osób, co stanowiło aż 22,9% całkowitego zatrudnienia i aż 69% zatrudnienia w słabym wówczas sektorze prywatnym. Dziewięć lat później (1998 r.) w rolnictwie pracowało nawet nieco więcej, bo 4,2 mln osób, co stanowiło 26% pracujących ogółem w gospodarce, i 37,5% zatrudnionych w sektorze prywatnym. Warto dodać, że tak duży pod względem zatrudnienia sektor wytwarza zaledwie 4,2% PKB, co wskazuje na skalę problemów, które trzeba rozwiązać w ramach potrzebnej restrukturyzacji tego sektora.

i powinien odbywać się na dwa sposoby: 1) w drodze prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz 2) dzięki tworzeniu nowych przedsiębiorstw prywatnych. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jest oczywiście konieczna. W Polsce proces prywatyzacji absorbował przez całe 10-lecie transformacji systemowej dużo uwagi i czasu pracy rządu, parlamentu, ekspertów; skupiał uwagę opinii publicznej i mediów publicznych, był przedmiotem wielkich emocji społecznych i politycznych. Z perspektywy 10 lat okazał się procesem wolnym, wolniejszym niż przypuszczano na początku transformacji, i procesem trudnym politycznie, stąd pełnym zahamowań, o czym pisze B. Błaszczuk w I części raportu.

Dużo szybsza okazała się w praktyce tzw. "prywatyzacja oddolna", czyli tworzenie nowych (od początku) przedsiębiorstw prywatnych. W przeciwieństwie do prywatyzacji, ten proces ani nie wzbudzał emocji politycznych i społecznych (a w każdym bądź razie, dużo mniejsze), ani nie absorbował szczególnie rządu i parlamentu: wystarczyło stworzyć ramy prawne i makroekonomiczne (zob. wprowadzenie do pkt. 2.3), by wyzwolić przedsiębiorczość ludzi. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że aktywność gospodarcza Polaków przekroczyła wszelkie oczekiwania. Dynamiczny rozwój sektora prywatnego *de novo*, który rozpoczął się już w 1989 r. był głównym czynnikiem wyjaśniającym wzrost gospodarczy w Polsce, który rozpoczął się już w 1992 roku i od tego czasu trwa nieprzerwanie. Warto tu przypomnieć, że Polska była pierwszym krajem regionu, w którym realny PKB przewyższył w 1996 roku poziom PKB sprzed reformy (1989).

Nowy sektor prywatny tworzył nowe miejsca pracy dla dotychczasowych pracowników sektora państwowego. Część z nich rozpoczęła działalność gospodarczą na własny rachunek, część była zatrudniana w nowych przedsiębiorstwach prywatnych. O skali tego procesu w I połowie lat 90. mówi następujący przykład: 200 największych przedsiębiorstw państwowych przemysłu przetwórczego, które w 1989 r. (31.XII) zatrudniały łącznie 884 tys. osób (!) w ciągu następnych 5 lat, w wyniku realizacji różnych programów restrukturyzacji, zmniejszyły zatrudnienie o 315 tys. osób, czyli o 36% (!) [Balcerowicz, 1997a]. W tym samym czasie zatrudnienie w całej gospodarce spadło o 12,6%. Znacząca różnica między tempami spadków obu wielkości wskazuje, że duża część pracowników zwalnianych z przedsiębiorstw państwowych przeszła do sektora prywatnego, pozostała część trafiła "na bezrobocie" lub przeszła do szarej strefy. W całym okresie transformacji (1989–1998) skala tego zjawiska była następująca (zob. tabela I-1 w części I raportu): zatrudnienie w sektorze państwowym spadło z 9,3 mln do 4,6 mln, czyli o 5,1 mln osób; zatrudnienie w nierolniczym

sektorze prywatnym wzrosło z 1,8 mln osób do 6,5 mln, co oznacza, że sektor prywatny przejął w ciągu 9 lat 4,7 mln osób pracujących poprzednio na "państwowym". W końcu 1998 roku cały sektor prywatny (czyli łącznie z rolnictwem i spółdzielniami) zatrudniał 11,2 mln osób, co dawało mu 70,4% udział w zatrudnieniu ogółem. Dla porównania, w końcu 1989 r. udział sektora prywatnego (z rolnictwem) w zatrudnieniu ogółem wynosił 33,1%. Jeżeli pominąć trzy sektory stanowiące nadal domenę publiczną (oświata, służba zdrowia oraz rzecz jasna administracja publiczna wraz z obroną narodową), to udział sektora prywatnego w zatrudnieniu ogółem wzrósł do 82,1% [2].

Nowe firmy prywatne przejmowały także składniki majątku produkcyjnego z restrukturyzujących się lub likwidowanych przedsiębiorstw państwowych. Skala tego procesu w skali całej gospodarki oraz dla całego okresu transformacji jest bardzo trudna do oszacowania. Pewną próbę częściowego szacunku dla dwóch regionów: dolnośląskiego i katowickiego podejmują Tytus Kamiński i Michał Górzynski w części III niniejszego raportu. Zasadne wydaje się jednak twierdzenie, że dzięki eksplozji przedsiębiorczości prywatnej nastąpiła znacząca realokacja majątku produkcyjnego, prowadząca do wzrostu efektywności ich zastosowania.

Jak wygląda struktura sektora prywatnego po 9 latach reform rynkowych w Polsce? Ilościowo dominują w niej przedsiębiorstwa w najbardziej prostej formie prawnej zakładu osób fizycznych: w końcu 1998 roku było ich blisko 2 mln 300 tys. (zob. tabela 2-1) i stanowiły 80% wszystkich podmiotów gospodarki narodowej [Chmiel 1999, s. 72]. Liczba zakładów osób fizycznych wzrosła w porównaniu z końcem 1989 roku, kiedy było ich nieco ponad 800 tys., blisko trzykrotnie. Trzeba przy tym zauważyć, że koniec 1989 roku nie jest dobrym punktem odniesienia, ponieważ już w ciągu tego roku wystąpił przyrost zakładów osób fizycznych, który wynikał bez wątpienia z uchwalenia przez Sejm w grudniu 1988 roku, wspomnianej już we Wprowadzeniu, liberalnej Ustawy o działalności gospodarczej, która zaowocowała wyzwoleniem prywatnej przedsiębiorczości u progu reformy gospodarczej.

Drugą, największą liczebnie kategorię przedsiębiorstw prywatnych stanowią obecnie spółki cywilne: w końcu 1998 roku było ich 272 tys. O tempie przyrostu ich liczby w stosunku do 1989 roku nie możemy się wypowiadać ze względu na brak danych dla okresu sprzed 1992 roku.

Innym, poza wspomnianymi, mankamentem statystyki państwowej, jest ten, że GUS opiera się na danych zebranych w systemie REGON, przyjmując tym samym, że liczba podmiotów zarejestrowanych w gospodarce jest równoważna z liczbą podmiotów rzeczywistych, czyli funkcjonujących. Dlatego też do danych o liczbie firm podawanych

[2] Stan na 30 września 1998 r. Obliczenia własne na podstawie danych z Rocznika Statystycznego GUS 1999, tabela 155.

Tabela 2-1. Liczba podmiotów gospodarczych w sektorze prywatnym, 1990–1998

	1990	1992	1998	Przyrost 1990=100	Przyrost 1992=100
1. Spółki prawa handlowego	34 884	67 105	135 822	3,89	2,02
2. Spółdzielnie	18 575	19 372	19 638	1,05	1,01
3. Spółki cywilne	1 135 492	99 331	272 008	2,24	2,74
4. Zakłady osób fizycznych		1 531 298	2 274 493		1,49
5. Podmioty z udziałem kapitału zagranicznego*	2 507	10 817	37 355	14,90	3,45

Objaśnienia: * Przedsiębiorstwa w formie prawnej spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i tzw. przedsiębiorstw zagranicznych drobnej wytwórczości z jakimkolwiek (czyli niekoniecznie większościowym) udziałem kapitału zagranicznego

Źródło: Chmiel, 1999, Chojna, 1999 oraz obliczenia własne na podstawie danych z Małego Rocznika Statystycznego 1994 (tabela 257) i Rocznika Statystycznego GUS 1999 (tabela 577)

przez GUS i do formułowanych na tej podstawie wniosków o dynamice rozwoju sektora prywatnego w Polsce trzeba podchodzić z dużą ostrożnością, o czym wiedzą niestety pewnie tylko specjaliści zajmujący się badaniem małych firm. O wielkości różnicy między liczbą podmiotów zarejestrowanych a liczbą tych rzeczywiście prowadzących działalność gospodarczą (zwanych umownie "aktywnymi") niech świadczy następujący szacunek GUS [GUS, 1998] i Chmiela [Chmiel, 1999, s. 15]: w końcu 1997 udział podmiotów "aktywnych" w ogólnej liczbie zarejestrowanych zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych nie przekraczał 2/3 (!). Czyli blisko 750 tys. z ogólnej liczby zarejestrowanych 2.335.387 pod koniec 1997 roku zakładów i spółek cywilnych nie przejawiało aktywności gospodarczej.

Zakłady osób fizycznych i spółki cywilne są na ogół małe i bardzo małe. Różnica tutaj jest ograniczona w czasie i w gałęziach, znów ze względu na słabość statystyki polskiej w okresie transformacji [zob. Chmiel, 1999; Chmiel, 1997]. Z badań J. Chmiela (1999, ss. 39–40), który zebrał dane dla zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych łącznie, i dla okresu 1993–1997 wynika, że w 1997 roku w czterech głównych działach gospodarki: przemyśle, budownictwie, handlu i naprawach oraz transporcie funkcjonowało łącznie ponad 80% ogólnej liczby ("aktywnych") zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych. Dominowały liczebnie jednostki małe: takich, w których pracowało do 5 osób było razem w tych 4 działach 1.121.221. Przeciętne zatrudnienie w tej grupie małych zakładów i spółek wynosiło od 1,3 osób (średnia dla transportu) do 2,1 (średnia dla przemysłu) [Chmiel, 1999, tabela 35]. Jeżeli uwzględnić fakt, że w tej liczbie mieścił się właściciel spółki/zakładu, to trzeba stwierdzić, że przeciętnie tylko co trzecia mała firma transportowa zatrudniała pracownika. Mała firma przemysłowa zatrudniała przeciętnie 1,1 pracownika. Autor tych badań stawia hipotezę, że zakłady i spółki cywilne zatrudniały najprawdopodobniej także pracowników nierejestrowanych (szara strefa).

Liczba prywatnych spółek prawa handlowego zarejestrowanych w rejestrze REGON zwiększyła się w ciągu ostatnich sześciu lat 3,89 raza: z 34.884 tys. w grudniu 1990 roku do 135.822 tys. w grudniu 1998 roku (zob. tabela 2-1).

Przyrost był imponujący, a był jeszcze bardziej, gdy do porównania wziąć stan na koniec 1988 r., a więc przed wejściem w życie zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Najefektowniejsza była dynamika przyrostu firm z udziałem kapitału zagranicznego: w 1998 roku takich przedsiębiorstw było prawie 15 razy więcej niż w końcu 1990 roku (zob. tabela 2-1). Oczywiście trzeba wziąć pod uwagę, że punkt startu był bardzo skromny. W 1998 r. zarejestrowanych było 37.355 podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego (spółek akcyjnych, spółek z o.o. i tzw. przedsiębiorstw drobnej wytwórczości) i stanowiły one 12,6% ogółu zarejestrowanych podmiotów z wyłączeniem zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych [Chojna, 1999]. W 1997 r. podmioty z kapitałem zagranicznym (było ich wówczas 33.459) zatrudniały łącznie 682,8 tys. osób, co stanowiło 12,5% zatrudnienia ogółem w sektorze przedsiębiorstw. W przeciętnej spółce pracowało więc 20,4 osób.

Z badań kierunków rozwoju sektora prywatnego w Polsce w latach 1992–1998 [Chmiel, 1999, rozdz. 1] wynika, że znacznie szybciej niż tradycyjne dziedziny gospodarki (z wyjątkiem budownictwa) rozwijał się sektor usług. Liberalizacja systemu gospodarczego i budowa instytucji rynkowych sprzyjały zmianie struktury gospodarki i jej stopniowemu upodobnieniu się do struktury typowej dla rozwiniętych gospodarek rynkowych.

Okres 8 lat (1990–1997) nie był jednolity pod względem tempa tworzenia nowych firm prywatnych. Można wyróżnić dwa podokresy, w których aktywność gospodarcza społeczeństwa była większa niż w pozostałych latach [Chmiel, 1999, rozdz. 2]. Pierwszy podokres, to lata 1990–1992 (dla lat 1988–1989 nie ma niestety porównywalnych danych), w których masowo powstawały nowe przedsiębiorstwa prywatne. Wysokiemu tempu zakładania nowych firm towarzyszyła rosnąca stopa likwidacji firm prywatnych, która ustabilizowała się w 1993 roku na stosunkowo niskim poziomie. Druga wzmożona fala tworzenia nowych firm prywatnych rozpoczęła się w 1995 roku i narastała w następnych dwóch latach (w tempie ok. 4% rocznie).

Ciekawy jest, wynikający z badań porównawczych, wniosek o przewadze przedsiębiorstw zagranicznych nad krajowymi: wyższą sprzedaż na jednego zatrudnionego wykazywały firmy zagraniczne we wszystkich klasach wyodrębnionych ze względu na wielkość przedsiębiorstwa i bez względu na sektor [Chmiel, 1999, rozdz.3]. Wskazuje to na różnice w wyposażeniu w kapitał oraz techniki zarządzania oraz organizacji pracy między firmami zagranicznymi a tymi założonymi przez krajowych przedsiębiorców.

Inny interesujący wniosek z badań J. Chmiela [Chmiel, 1999, rozdz. 3] jest następujący: mimo niezwykle szybkiego tempa wzrostu liczby prywatnych przedsiębiorstw, zwłaszcza w trzech klasach najniższych uporządkowanych według ich wielkości mierzonej liczbą pracujących (tj. zatrudniających: 1) do 5 osób, 2) od 5 do 20 osób, 3) od 21 do 100 osób), przeciętna liczba pracujących przypadająca na przedsiębiorstwo nie zmieniła się tam praktycznie w całym okresie 1990–1997. Podważa to rozpowszechnioną hipotezę, że nowe firmy rodzą się z reguły jako bardzo małe, a następnie powiększają stopniowo zatrudnienie, tym samym przechodząc do wyższych klas. Autor analizy skłania się raczej do wniosku, że typowe przedsiębiorstwo należące do swojej klasy już w momencie założenia ma taką liczbę pracujących, że wchodzi do np. klasy 5–20, w której pozostaje przez dłuższy okres. Na taką tendencję wskazują także inne badania (zob. pkt. 2.3.3) dotyczące zamierzeń rozwojowych i źródeł finansowania inwestycji podejmowanych przez przedsiębiorstwa prywatne w Polsce.

Ekonomiści i analitycy gospodarczy interesujący się rozwojem sytuacji w krajach "wschodzących" podkreślają w przypadku Polski dynamizm rozwoju sektora prywatnego *de novo*. Swoje oceny formułują jednak na podstawie danych oficjalnych, dotyczących liczby przedsiębiorstw zarejestrowanych, a nie "aktywnych". Ich opinie są więc nadmiernie optymistyczne. Bardziej uważnych analityków muszą niepokoić słabości krajowego sektora prywatnego na tle całej grupy przedsiębiorstw zagranicznych, zmienne tempo tworzenia nowych firm, wreszcie słaby rozwój istniejących przedsiębiorstw prywatnych. Te wszystkie słabości uzasadniają celowość zanalizowania i oceny warunków działania sektora prywatnego w Polsce w latach 90. Taka analiza prowadzi bowiem do wyodrębnienia barier tworzenia i rozwoju firm prywatnych w naszej gospodarce.

2.3. Uwarunkowania tworzenia i rozwoju firm prywatnych w Polsce w latach 90.

Zasadnicze znaczenie dla boomu sektora prywatnego w Polsce, którego byliśmy świadkami w pierwszych latach obecnej dekady, miały dwie, a ściślej trzy zasadnicze co do swej wagi decyzje gospodarcze (i równocześnie bardzo polityczne). Pierwszą z nich było przygotowanie przez ostatni rząd komunistyczny jesienią 1988 r. liberalnej Ustawy o działalności gospodarczej, uchwalonej przez ostatni sejm Polski Ludowej 23 grudnia tegoż roku. Posunięcie to było ostatnią znaczącą próbą ratowania nieefektywnej, zadłużonej, a co najmniej od trzech lat także "związującej się" [3] gospodarki polskiej. W próbie tej sięgnięto do arsenału środków zupełnie odmiennych od tych, które charakteryzowały dotychczasowy system gospodarczy panujący w Polsce w okresie od 1948 roku. Środkiem tym było wprowadzenie (prawnie usankcjonowanej) zasady wolności gospodarczej, która jest jak wiadomo – obok zasady ochrony własności prywatnej – konstytutywnym elementem gospodarki rynkowej. Wolność gospodarcza miała być regułą, a ingerencja administracji państwowej miała być tylko rzadkim odstępstwem. W Ustawie o działalności gospodarczej określono enumeratywnie wąską liczbę rodzajów działalności gospodarczej, do prowadzenia której konieczne jest uzyskanie koncesji, tym samym ustawowo [4] wyznaczono zakres koncesjonowania działalności gospodarczej.

Wprowadzenie zasady wolności gospodarczej, poprzez jej prawne zadeklarowanie w krótkiej czytelnej ustawie, spełniało pierwszy warunek konieczny (choć niewystarczający) dla odrodzenia się w Polsce sektora prywatnego. Drugim trudnym do przecenienia czynnikiem było istnienie Kodeksu handlowego z 1934 r., który przetrwał okres socjalistycznego prawa i praktyki jego stosowania, i był "pod ręką", gdy zaczął być potrzebny w warunkach odradzającej się gospodarki rynkowej.

Obydwa czynniki zostały uwolnione, gdy już w ramach reformy gospodarczej wprowadzanej przez pierwszy rząd niekomunistyczny z początkiem stycznia 1990 roku, dokonana została liberalizacja cen i handlu oraz wdrożony został program stabilizacyjny, dzięki któremu opanowana została hiperinflacja.

Wszystkie wymienione czynniki działając łącznie wyzwoliły przedsiębiorczość prywatną, w rezultacie rozpoczęła się fala zakładania nowych przedsiębiorstw prywatnych.

[3] Niezręcznie brzmiący termin będący odpowiednikiem terminu opisującego zjawisko o przeciwnym znaku, jakim jest gospodarka "rozwijająca się".

[4] Umieszczenie w ustawie listy rodzajów działalności gospodarczej objętej koncesjonowaniem i zapisanie w niej zastrzeżenia, że rozszerzenie zakresu koncesjonowania wymaga zmiany ustawy było bardzo ważne z punktu widzenia prywatnych podmiotów gospodarczych, dawało bowiem jakiegoś gwarancje stabilności warunków działania. Zmiana ustawy jest bowiem trudniejsza i bardziej czasochłonna, niż zmiana przepisów wykonawczych do ustaw, dających upoważnionym do ich wydawania organom administracji państwowej kompetencje decyzyjne. Warto jeszcze dodać, że ustawa przewidywała możliwość skrócenia listy działalności gospodarczych podlegających reglamentacji, decyzje w tej sprawie przekazując Radzie Ministrów. I to także było rozwiązaniem dobrym, bo skracало i ułatwowało proces ewentualnego ograniczania zakresu licencjonowania. Inna sprawa, że ta możliwość nie została w praktyce wykorzystana, przeciwnie, z czasem zakres wolności gospodarczej był stopniowo ograniczany, o czym piszemy w pkt. 2.3.2.2.

W dalszych podpunktach tej części rozdziału analizujemy inne – poza wyżej wspomnianymi warunkami – uwarunkowania tworzenia i rozwoju firm prywatnych w Polsce w latach 90., zwracając uwagę na kierunek ich zmian. Zanim do nich przejdziemy, trzeba wyjaśnić, co to znaczy "wejść na rynek" i dlaczego łatwe wejście jest ważne z ekonomicznego punktu widzenia.

2.3.1. Co to znaczy wejść na rynek i dlaczego łatwe wejście jest ważne?

W tej części raportu podstawowymi terminami są dwa potoczne, powszechnie zrozumiałe określenia "tworzenie i rozwój" firm prywatnych. W ekonomii zachodniej fachowym odpowiednikiem pierwszego z tych terminów jest angielski termin "entry", co w tłumaczeniu dosłownym brzmiałoby niezbyt zgrabnie: "wejście (na rynek)". "Wejść na rynek" oznacza rozpoczęcie działalności gospodarczej przez nowy podmiot gospodarczy [5]. Nowe, dopiero co założone przedsiębiorstwa w amerykańskich i angielskich podręcznikach ekonomii nazywa się "entrants".

Swoboda "wejścia na rynek" (ang. *free entry*) – obok swobody "wyjścia z rynku" (ang. *free exit*), – stanowi główny mechanizm funkcjonowania konkurencyjnej (słowo: konkurencyjnej nie założy się tutaj bez powodu) gospodarki rynkowej. Swoboda wejścia na rynek daje gwarancję, że potencjalni przedsiębiorcy wykorzystują pojawiające się możliwości zrealizowania zysków i wchodzi do zyskownych segmentów gospodarki, co pociąga za sobą wzrost konkurencji na danym rynku, obniżkę cen produktów tego sektora i wyparcie z rynku firm nieefektywnych. Wyparcie z rynku kończy się ich "wyjściem z rynku", czyli jakąś postacią likwidacji przedsiębiorstwa [6]. Gdy swobody "wejścia na rynek" nie ma lub gdy jest ona ograniczona, struktura rynku jest lub staje się nie konkurencyjna: funkcjonujące już na rynku nieefektywne przedsiębiorstwa wobec braku zagrożenia ze strony nowych przedsiębiorstw nie mają bodźców do obniżania kosztów, a jednocześnie mogą utrzymywać wyższe ceny i realizować dzięki temu zyski, których w przypadku konkurencyjnego środowiska nie byłoby. W rezultacie – zamiast upaść – trwają, co więcej – umacniają swoją pozycję na rynku.

Głównym przedmiotem zainteresowania ekonomistów zajmujących się tą dyscypliną są warunki "wejścia na rynek".

Wynikiem ich badań jest stwierdzenie, że owe warunki tworzenia i rozwoju nowych firm są głównymi determinantami wyników finansowych i struktury poszczególnych gałęzi gospodarki.

Swoboda "wejścia na rynek" i swoboda "wyjścia z rynku" mają fundamentalne znaczenie z makroekonomicznego punktu widzenia. Dzięki nim rynki są konkurencyjne, co prowadzi do poprawy ogólnej alokacji zasobów [Bain, 1968; Stigler, 1968]. Jest tak dlatego, że sytuacja wolności gospodarczej (co jest innym, bardziej popularnym określeniem przypadku swobody wejścia i wyjścia) dyscyplinuje nieefektywne przedsiębiorstwa zagrożone konkurencją ze strony bardziej efektywnych; co więcej – zmusza je do takiego zachowania, jakby potencjalni konkurenci już weszli na rynek [Baumol, Panzar i Willig, 1988 i ich teoria rynku konkurencyjnego]. Lepsza alokacja zasobów prowadzi zaś do wzrostu dobrobytu społeczeństwa.

W świetle powyższych stwierdzeń jest oczywiste, że ograniczenia swobody "wejścia" i "wyjścia" wpływają negatywnie na rozwój konkurencji w ustabilizowanych gospodarkach rynkowych. W krajach, które reformują swoje systemy gospodarcze, skutki występowania ograniczeń w swobodzie wejścia i wyjścia są jeszcze poważniejsze. Jest tak dlatego, ponieważ gospodarki "wschodzące" [7] mają gorsze od gospodarek ustabilizowanych warunki początkowe, stanowiące dziedzictwo komunistycznej przeszłości. Na te niekorzystne warunki początkowe składają się: wypaczona, chora struktura gospodarki, monopolistyczne rynki, dominacja wielkich firm w poszczególnych sektorach. Przebudowa starej, nieefektywnej struktury gospodarczej w sposób konieczny odbywać się musi w drodze tworzenia ("wejścia na rynek") nowych, prywatnych, zorientowanych rynkowo przedsiębiorstw, zwłaszcza w nie rozwiniętych sektorach gospodarki oraz nadmiernie rozbudowanych gałęziach przemysłu. By skala tworzenia nowych firm była stosownie duża, konieczne jest wprowadzenie i przestrzeganie zasady wolności gospodarczej. Innymi słowy konieczna jest swoboda "wejścia" i "wyjścia z rynku".

2.3.2. Uwarunkowania kreowane przez rząd

Jak już zaznaczyliśmy we Wprowadzeniu, parlament, rząd i administracja państwowa poprzez swoje decyzje i praktykę wypełniania swoich funkcji mają zasadniczo waż-

[5] Drugie znaczenie polskiego terminu, bardziej rozpowszechnione, to wkroczenie działającego już podmiotu na nowy rynek; rzecz jasna nie taki sens tego terminu nas tutaj interesuje.

[6] W grę wchodzi albo upadłość, albo likwidacja przez właściciela albo przejęcie. Możliwe są także jakieś kombinacje tych trzech procedur prowadzących ostatecznie do zniknięcia danego podmiotu gospodarczego z rynku.

[7] Termin powoli przyjmujący się w języku ekonomicznym, choć nie brzmi najlepiej, jako odpowiednik terminu angielskiego "emerging economies" (także "emerging markets"), który stosuje się jako syntetyczne określenie dla gospodarek krajów Europy Środkowej i Wschodniej odchodzących od dotychczasowego systemu nakazowo-rozdzielczego. Dla drugiego, powszechnie stosowanego terminu angielskiego "economies in transition" nie ma dobrego krótkiego terminu polskiego, trzeba więc stosować omówienie.

ny wpływ na kształt warunków tworzenia, funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw prywatnych, a tym samym całego sektora prywatnego w gospodarce. To stwierdzenie ma szczególne implikacje dla rządów krajów Europy Centralnej i Wschodniej, na które spadło trudne i złożone zadanie dokonania przebudowy systemu gospodarczego. W kolejnych sześciu podpunktach przedstawiamy, jakie są skutki decyzji parlamentu i rządu oraz praktyki funkcjonowania administracji publicznej dla warunków działania i rozwoju sektora prywatnego w Polsce. Zaczynamy od chronologicznie pierwszej kwestii: warunków rozpoczynania działalności gospodarczej, a ściślej warunków rejestracji podmiotu gospodarczego.

2.3.2.1. Rejestracja podmiotów gospodarczych

Stopień skomplikowania i wiążąca się z tym czasochłonność procesu rejestracji nowego podmiotu gospodarczego, a także kosztowność tego procesu są miarami łatwości "wejścia na rynek" (zob. pkt. 2.3.1.). Im rejestracja jest prostsza, tańsza i im mniej czasu wymaga, tym łatwiej i szybciej można rozpocząć działalność gospodarczą. Zasadniczo ważna jest także przestrzeń wolności gospodarczej, tj. liczba dziedzin, w których prowadzenie działalności gospodarczej zależy tylko od woli przedsiębiorcy, a nie od zgody administracji państwowej.

Potencjalny przedsiębiorca może w Polsce prowadzić działalność gospodarczą w różnych formach prawnych i ma duży wybór, skoro w grę wchodzi siedem następujących form prawnych przedsiębiorstwa:

- zakład osoby fizycznej,
- spółka cywilna,
- spółdzielnia,
- oraz 4 rodzaje spółek prawa handlowego:
 - spółka z ograniczoną odpowiedzialnością,
 - spółka akcyjna,
 - spółka jawna,
 - spółka komandytowa.

Wybór formy prawnej implikuje zakres sprawozdawczości finansowej i podatkowej oraz reżim podatkowy, stąd oba te aspekty muszą być rozważane przy podejmowaniu decyzji o formie prawnej. W przypadku spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w grę wchodzi także pewne wymogi kapitałowe (o czym piszemy w pkt. 2.3.3.1.).

Proces rejestracji przedsiębiorstwa w Polsce składa się z następujących sześciu etapów:

- rejestracji w sądzie, a w przypadku zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych – w urzędzie gminy,
- otrzymania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w danej dziedzinie, jeżeli jest ona koncesjonowana,
- rejestracji w urzędzie statystycznym,
- rejestracji w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych,
- rejestracji w urzędzie skarbowym,
- otwarcia rachunku bankowego.

Pierwszy z wymienionych etapów jest też pierwszym w kolejności w całym procesie rejestracji. Rejestracja zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych jest bardzo prosta: wymaga wypełnienia prostego formularza i złożenia go we właściwym urzędzie gminy.

Ważne jest, że rejestracja nie wymaga zgody urzędu, urząd ma tylko wprowadzić nowe zgłoszenie do rejestru zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych, prowadzenie którego należy do jego obowiązków. Innymi słowy urząd nie może odrzucić zgłoszenia z powodów merytorycznych; może to zrobić tylko z powodów formalnych i tylko wtedy, gdy w wypełnionym formularzu brakuje jakichś danych.

Oplata za wprowadzenie nowego podmiotu do rejestru jest niewielka i wynosi 30 złotych.

Zgłoszenie nie jest czasochłonne, robi się je "od ręki", składając wypełniony formularz we właściwym dla miejsca zameldowania osoby rozpoczynającej działalność urzędzie gminy. Urząd ma 14 dni na dostarczenie zgłaszającemu działalność gospodarczą zaświadczenia o wprowadzeniu zakładu/spółki cywilnej do rejestru.

Dużo bardziej skomplikowana, bardziej czasochłonna i kosztowna jest rejestracja spółdzielni i spółek prawa handlowego.

Rejestruje się je we właściwym dla siedziby spółdzielni/spółki sądzie rejestrowym, którym jest rejonowy sąd gospodarczy; sprawy rejestrowe prowadzi 79 wydziałów gospodarczych w 60 sądach rejonowych. W skali całego kraju rejestracji spółek i spółdzielni dokonuje się więc w sumie w 79 miastach. Reforma terytorialnej organizacji kraju [8] nie dotknęła tej sfery. Zmiany dopiero nastąpią, ale z innej przyczyny: wskutek wejścia w życie Ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. O tej Ustawie i jednolitym rejestrze podmiotów gospodarczym piszemy dalej, w punkcie 2.3.5, ponieważ powstanie takiego rejestru ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Oprócz wniosku w sądzie trzeba złożyć szereg dokumentów: w przypadku spółdzielni i spółki akcyjnej statut; w przypadku wszystkich czterech rodzajów spółek i spół-

[8] W ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" reforma terytorialnej organizacji kraju była przedmiotem studiów zespołu kierowanego przez prof. Grzegorza Gorzelaka. Wyniki prac zostały opublikowane [w:] Gorzelak, 1999.

[9] W przypadku, gdy kapitał założycielski nie przekracza 25 tys. złotych, opłata notarialna wynosi 3% wartości kapitału. Dla spółki z o.o. z minimalnym kapitałem założycielskim (zob. pkt. 3.2.3) tj. 4.000 złotych opłata wynosi 120 złotych; dla spółki akcyjnej o kapitale minimalnym tj. 10.000 złotych będzie to kwota 300 złotych. Jeżeli kapitał założycielski przekracza kwotę 25.000 PLN, opłata notarialna wynosi 750 złotych plus 0,01% od nadwyżki od kwoty 25.000 PLN.

dzielni – umowę (lub akt założycielski); listę założycieli/wspólników/akcjonariuszy i ich udział w kapitale założycielskim, dowód wpłacenia kapitału założycielskiego, skład imienny zarządu i rady nadzorczej. Czynność zawarcia umowy spółdzielni, spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki komandytowej musi się odbyć przed notariuszem (spółki cywilnej i jawnej ten wymóg nie dotyczy). Ta czynność nie jest czasochłonna: wskutek pełnej prywatyzacji tej usługi prawniczej sieć notariuszy jest dostatecznie rozwinięta, by eliminować kolejki. Ale oczywiście usługa ta kosztuje, a jej cena zależy od wysokości kapitału założycielskiego [9]. Z usługą notariusza wiąże się jeszcze jeden koszt – opłata skarbowa [10].

Sąd rejestrowy ma formalnie trzy miesiące na rozpatrzenie wniosku i wydanie postanowienia. W praktyce rejestracja może zabrać więcej czasu, jeżeli złożone dokumenty będą niekompletne lub gdy sąd zakwestionuje jakieś zapisy statutu czy umowy spółki i zażąda ich poprawienia. Innym powodem przekroczenia 3-miesięcznego limitu może być zalew wniosków o rejestrację, których sąd nie jest w stanie opracować na czas; taka sytuacja zdarza się w największych miastach, w których koncentruje się aktywność gospodarcza. Najgorzej wypada sąd gospodarczy w Warszawie.

W przeciwieństwie do przypadku zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych, tutaj rola organu rejestrującego jest stanowiąca: sąd postanawia o wpisie do rejestru nowego podmiotu lub też takiego wpisu odmawia; odmowa musi być merytorycznie uzasadniona. Jeżeli sąd postanowi wpisać dany podmiot do rejestru, to tym samym gwarantuje zarówno prawidłowość powołania do życia spółdzielni/spółki, jak i autentyczność wszystkich danych wprowadzonych do rejestru.

Spółdzielnie i spółki uzyskują osobowość prawną dopiero w momencie wpisania do rejestru, do tego czasu nie mogą rozpocząć działalności.

Następnym chronologicznie krokiem po dokonaniu rejestracji podmiotu gospodarczego w sądzie lub urzędzie gminy jest rejestracja w urzędzie statystycznym, w rejestrze podmiotów gospodarczych zwanym REGON. Ustawa z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej nałożyła obowiązek rejestrowania się w GUS na wszystkie nowo utworzone podmioty gospodarcze, bez względu na ich formę prawną [11]. Nie zarejestrowane dotąd podmioty gospodarcze zostały zobowiązane do złożenia stosownego wniosku do GUS do 31 grudnia 1995 roku. Ustawa zo-

bowiała także wszystkie organy państwowe prowadzące jakiegokolwiek rejestry podmiotów gospodarczych (a więc sądy, urzędy gmin, urzędy skarbowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i inne) do wprowadzenia do swoich rejestrów numerów statystycznych podmiotów gospodarczych. Cel ustawy był oczywisty: lepsza informacja o podmiotach gospodarczych, lepsza identyfikacja podmiotów, powiązanie różnych rejestrów za pomocą jednej wspólnej informacji identyfikacyjnej.

Nowy podmiot gospodarczy ma obowiązek zarejestrowania się w systemie REGON w ciągu 14 dni od daty zgłoszenia działalności w urzędzie gminy (zakłady osób fizycznych i spółki cywilne) lub daty wpisu do rejestru sądowego (spółki prawa handlowego, spółdzielnie). Obowiązek ten jest skuteczny, bo bez jego wypełnienia nie można przejść do następnych etapów rejestracji: wszędzie dalej wymagane jest podanie numeru statystycznego. Wpis do rejestru statystycznego i uzyskanie indywidualnego numeru identyfikacji statystycznej (zwanego numerem REGON) można załatwić w jeden dzień, trzeba tylko dotrzeć do właściwego regionalnego urzędu statystycznego, co może być czasochłonne w przypadku przedsiębiorców nie mieszkających w mieście – siedzibie urzędu statystycznego. Rejestracja statystyczna nie wiąże się z opłatą.

Ustawa o statystyce publicznej nałożyła także na podmioty gospodarcze obowiązek:

- zgłaszania wszelkich zmian w danych ich dotyczących a umieszczonych w rejestrze REGON,
- informowania o zawieszeniu działalności gospodarczej,
- wyrejestrowania się z rejestru REGON w przypadku likwidacji [12].

Przedsiębiorcy i reprezentanci firm słabo wywiązują się z ostatnich dwóch obowiązków, co tłumaczyć można brakiem sankcji za nieprzestrzeganie przepisów. W rezultacie rejestr REGON nie jest niestety w pełni wiarygodnym źródłem informacji o podmiotach gospodarczych. Rozsądnym wyjściem byłaby weryfikacja rejestru podmiotów przy użyciu rejestru podatków.

W ciągu 10 dni od zgłoszenia rozpoczęcia działalności gospodarczej lub zarejestrowania w sądzie rejestrowym nowy podmiot gospodarczy ma obowiązek zarejestrowania się w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Rejestracja polega na wypełnieniu odpowiedniego dla danej formy prawnej wniosku i złożeniu go we właściwym dla siedziby podmiotu

[10] Opłata skarbową jest nieco niższa od notarialnej i wynosi 2% od wartości kapitału założycielskiego nie przekraczającego 10.000 złotych. Gdy kapitał jest wyższy, wówczas opłata wynosi 200 złotych plus 1% od nadwyżki ponad kwotę 10.000 złotych.

[11] Fakt, że do tej pory taki obowiązek nie był powszechny tłumaczy w jakiejś części mizerną statystykę gospodarczą, o której wspominaliśmy w pkt. 2.2.

[12] Wprowadzenie tego obowiązku spowodowało w końcu 1995 r. (kiedy ustawa weszła w życie) masowe wyrejestrowywanie się firm zlikwidowanych wcześniej, co znalazło odbicie w (inaczej niewytłumaczalnym) spadku liczby podmiotów gospodarczych w końcu 1995 r. w porównaniu ze stanem w końcu 1994 roku. Na tym przykładzie widać, jak zawodne może być wnioskowanie na podstawie statystyki, w sytuacji, gdy ta ułomnie rejestruje rzeczywistość gospodarczą. Można sądzić [Chmiel, 1997, s. 5], że w następnych latach przedsiębiorcy wrócili do poprzedniej praktyki niewyrejestrowywania się z REGONu, co nadal zmusza do ostrożnego traktowania danych zawartych w rejestrze REGON.

Tabela 2-2. Ocena* poszczególnych etapów procesu rejestracji firmy

		minimum	maksimum	średnia	modalna	mediana	liczba odpowiedzi
1.	Rejestracja sądowa	1	5	2.33	2	2	94
2.	Rejestracja podatkowa	1	5	1.93	2	2	95
3.	Rejestracja w ZUS	1	4	1.83	2	2	95
4.	Rejestracja statystyczna (REGON)	1	5	2.14	2	2	95
5.	Otrzymanie zaświadczenia o niekaralności	1	5	2.14	2	2	29
6.	Otwarcie rachunku bankowego	1	5	1.95	1	2	94
7.	Otrzymanie odpowiednich licencji/koncesji	1	5	3.59	4	4	22
8.	Odnowienie licencji/koncesji	1	4	2.44	1	3	9

Objaśnienie:* Do oceny użyto skali od 1 do 5, gdzie: 1- bardzo łatwy; 2- łatwy; 3- średni; 4- trudny; 5- bardzo trudny.
Źródło: Balcerowicz 1998.

oddziale ZUS. Rejestracja nie jest odpłatna; nie jest także czasochłonna, ponieważ sieć oddziałów ZUS jest dobrze rozwinięta. Od 1999 r. ZUS nie nadaje osobnego numeru rejestracyjnego, lecz posługuje się numerem REGON i numerem podatkowym.

Rejestracji w urzędzie skarbowym nowy podmiot gospodarczy musi dokonać najpóźniej w dniu, kiedy przypada pierwsza miesięczna płatność z tytułu podatku dochodowego. W przypadku VAT rejestracja powinna poprzedzać pierwszą płatność. Rejestracja nie jest czasochłonna. Każdy podatnik otrzymuje indywidualny numer identyfikacji podatkowej (zwany numerem NIP). System identyfikacji podatkowej NIP, który został wprowadzony na mocy Ustawy z 13 października 1995 r. o rejestrze podatników, jest systemem jednolitym: obejmuje wszystkich podatników, tj. i osoby fizyczne i podmioty gospodarcze. Cały proces tworzenia rejestru podatkowego został zakończony 31 grudnia 1996 r., kiedy upływał termin wyznaczony na przydzielenie wszystkim osobom i podmiotom gospodarczym numeru identyfikacyjnego.

Wreszcie otwarcie rachunku bankowego. Jest łatwe ze względu na ostrą walkę o klientów na coraz bardziej konkurencyjnym rynku usług bankowych. Do wniosku o otwarcie trzeba dołączyć wypis z rejestru sądowego (lub zaświadczenie o wpisie do rejestru zakładów osób fizycznych i spółek cywilnych zaświadczenie z GUS o numerze REGON, zaświadczenie o przyznaniu numeru identyfikacji podatkowej.

Z badań przeprowadzonych przez zespół Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych na grupie 96 małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych założonych w latach 1990–1994 [13] wynika, że założenie przedsiębiorstwa generalnie nie stanowi problemu.

Rejestracja jest uważana za proces w miarę łatwy: przedsiębiorcy uznali 5 etapów za bardzo łatwe lub łatwe (zob. tabela 2-2). Za trochę trudniejszy (i długotrwały) uznano etap rejestracji sądowej [14] i na tej ocenie musiał zaważyć duży udział w próbie przedsiębiorstw z siedzibą w Warszawie lub jej okolicach. Za najtrudniejszy etap uznane zostało uzyskanie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej, jednak ten etap nie dotyczył wszystkich badanych, lecz grupy 22 przedsiębiorstw (czyli 23% populacji próby), co jest jakąś miarą wolności gospodarczej w Polsce. Uzyskanie koncesji czy zezwolenia uznane zostało za "dosyć trudne" (przeciętna ocena 3,59), dominowała odpowiedź, że etap był "trudny" (wartość modalna 4). Koncesjonowaniu działalności gospodarczej w Polsce poświęcony jest następny punkt opracowania.

Generalnie można ocenić, że w przypadku spółek prawa handlowego i spółdzielni proces rejestracji jest czasochłonny. Najdłużej trwa rejestracja w sądzie (formalnie do 3 miesięcy, w praktyce może być i dłużej), czasochłonne jest także oczekiwanie na uzyskanie koncesji lub zezwolenia. Ponadto cztery etapy rejestracji są wzajemnie od siebie uzależnione (rejestracja, uzyskanie koncesji, rejestracja statystyczna i otwarcie rachunku bankowego) i trzeba je rozpocząć i prowadzić w określonej kolejności, co oznacza wydłużenie całego procesu. Z cytowanych wyżej badań wynika, że cały proces rejestracji przeciętnie zabierał 2,75 miesięcy, co oznacza, że sądy nie wykorzystywały całego przyznanego im limitu czasu na rozpatrzenie wniosku o rejestrację. Jednakże warto odnotować bardzo duży rozstrzał odpowiedzi: w ekstremalnych przypadkach rejestracja zajęła 2 tygodnie i 20 miesięcy! [Balcerowicz 1998, pkt. 6.2.1.].

[13] Badania te prowadzone były w latach 1997–1998 w ramach międzynarodowego projektu badawczego pt. "The Impact of Barriers to Entry on the Speed of Transition. A Comparative Study of Countries in Different Stages of Transition", koordynowanego przez L. Balcerowicza. Badaniami objęte zostały, oprócz Polski, Czechy, Węgry, Albania i Litwa. Wyniki badań zostały opublikowane w trzech seriach wydawniczych CASE, a w 2000 roku ukażą się w postaci książkowej w wydawnictwie Kluwer Academic Publishers. W dalszych punktach tej części Raportu będziemy się odwoływać do wycinka badań dotyczącego firm polskich.

[14] Badaniem objęte zostały wyłącznie spółki prawa handlowego i spółdzielnie, stąd ocena dotyczy tylko rejestracji sądowej (a nie zgłoszenia rozpoczęcia działalności gospodarczej w urzędzie gminy).

2.3.2.2. Koncesje i zezwolenia

Omówiliśmy już znaczenie mechanizmu "wejścia na rynek" dla gospodarki rynkowej (pkt. 2.3.1), zwracając uwagę, że cechą tej gospodarki jest wolność gospodarza, a więc wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w takiej dziedzinie, jaką się wybiera. Przeciwnieństwem wolności gospodarczej jest zakaz prowadzenia jakiegoś rodzaju działalności; ograniczeniem wolności gospodarczej jest natomiast reglamentacja działalności gospodarczej w jakichś dziedzinach. Reglamentacja powoduje, że na rynku działa mniej podmiotów niż by ich było w warunkach pełnej swobody "wejścia" – tym samym reglamentacja ogranicza konkurencję na rynku. Ponadto reglamentacja oznacza pojawienie się w gospodarce w roli arbitra państwa, które poprzez swoich urzędników decyduje o przyznaniu (lub też nie) koncesji lub zezwolenia [15] na prowadzenie działalności gospodarczej w jakichś dziedzinach. Przyznanie urzędnikom państwowym prawa do wydawania zezwoleń i koncesji automatycznie tworzy pole dla korupcji (o której szeroko piszemy w pkt. 2.3.2.6). Z obu tych powodów zasadny jest postulat, by reglamentacja była ograniczona do minimum. To minimum wyznaczają z pewnością bezpieczeństwo państwa, ochrona zdrowia i życia ludzi, ochrona środowiska naturalnego, stąd też za właściwe uznaje się np. koncesjonowanie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją, czy też obrót zwierzyną łowiecką. Powszechnie akceptowaną sferą reglamentacji jest działalność bankowa i ubezpieczeniowa, która ze względu na swoją specyfikę (gromadzenie i zarządzanie cudzymi, powierzonymi zasobami pieniądza) wymaga szczególnego nadzoru zewnętrznego, którego pierwszym elementem jest spełnienie wyspecyfikowanych we wniosku koncesyjnym warunków wymaganych dla otrzymania zgody na założenie banku (przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego). W tym przypadku chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa finansów publicznych i bezpieczeństwa finansów obywateli i przedsiębiorstw. Wreszcie jako powód stosowania reglamentacji występuje tzw. ważny interes publiczny. Pojęcie interesu publicznego jest jednak tak ogólne, że można się obawiać, że może być ono wykorzystywane dla usprawiedliwienia reglamentacji w bardzo wielu dziedzinach.

Jak już pisaliśmy wcześniej, spektakularny rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 90. (zob. pkt. 2.2) był możliwy dzięki wprowadzeniu u schyłku 1988 roku generalnej swobody zakładania przedsiębiorstw i prowadzenia działalności gospodarczej, swobody zapisanej

w bardzo nowoczesnej, prorynkowej Ustawie o działalności gospodarczej. Ustawa ta zawierała wąską, bo liczącą 11 pozycji listę rodzajów działalności gospodarczej, dla prowadzenia których konieczne było uzyskanie koncesji (art. 11 Ustawy). Niestety, wąski na początku zakres reglamentacji działalności gospodarczej stopniowo, z roku na rok, rósł. Pierwszy krok został zrobiony w 1991 roku, kiedy nowelą Ustawy o działalności gospodarczej wprowadzono koncesje na przetwórstwo i obrót metalami nieżelaznymi; rozlew wódek i spirytusu (wcześniej koncesjonowaniem był objęty tylko sam wyrób wódek i spirytusu); przenoszenie zapisu dźwięku lub/i obrazu na nośniki na płyty, taśmy, kasety i wideokasety. Kolejne nowelizacje Ustawy rozszerzały zakres koncesjonowania o nowe dziedziny lub też zwiększały obszar koncesjonowania w ramach dziedzin już objętych reglamentacją [16]. Kolejne dziedziny były obejmowane reglamentacją także poza reżimem Ustawy o działalności gospodarczej, na mocy odrębnych ustaw. Dużo przykładów dostarcza tu rok 1997, niesprzyjający wolności gospodarczej. W tymże roku parlament uchwalił bowiem kilka ustaw, rozszerzających reglamentację na nowe dziedziny. I tak, Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych wprowadziła obowiązek uzyskania koncesji w przypadku organizowania imprez turystycznych; Ustawa o transporcie kolejowym uchwalona 27 czerwca wprowadziła koncesjonowanie "zarządzania liniami kolejowymi i wykonywania przewozów kolejowych"; Ustawa Prawo o ruchu drogowym wprowadziła koncesje na produkcję i dystrybucję tablic rejestracyjnych pojazdów; Ustawa o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich oraz obrocie tymi wyrobami objęła reglamentacją produkcję i dystrybucję win. Sumując wszystkie zmiany w całym okresie lat 90. dochodzi się do 28 dziedzin objętych koncesjonowaniem.

Eksperti i przedsiębiorcy od kilku lat wskazywali, że skala koncesjonowania przekracza znacznie poziom, który da się obronić racjonalnymi przyczynami [Bąk i Kulawczuk, 1998]. W niektórych dziedzinach reglamentacja chroni niepotrzebnie nieefektywnych monopolistów – przedsiębiorstwa państwowe, przerzucając koszty utrzymania nieefektywnych firm na klientów (dobrym przykładem są tu usługi pocztowe i państwowy monopolista – Poczta Polska SA). Niekiedy reglamentacja była wprowadzana jako najprostszy, wydawałoby się sposób zwalczania patologii występujących w jakiejś sferze: np. wprowadzenie koncesjonowania kopiowania nagrań muzycznych i filmowych miało być sposobem na masowe piractwo; metoda przeciwdziałania okazała się jednak kompletnie nieskuteczna, a

[15] Nie wnikamy tu w różnice pomiędzy obu tymi terminami. Różnice na gruncie prawa gospodarczego szeroko omawia Kosikowski (1995). Oprócz koncesji i zezwoleń są jeszcze licencje (w języku potocznym mylone z obu pierwszymi terminami), którymi się tutaj w ogóle nie zajmujemy. Licencje dotyczą bowiem nie przedsiębiorstw, ale osób, które chcą wykonywać zawody, w których wymagane są określone kwalifikacje (np. lekarz, ratownik wodny czy gazownik).

[16] Wzrost skali koncesjonowania do 1996 roku włącznie można prześledzić [w:] Kloc 1998, tabela 6. Szersze omówienie zmian (do 1995 roku włącznie) można znaleźć [w:] Kloc 1996. Listę dziedzin objętych koncesjonowaniem w 1997 roku zawiera publikacja PFPiRMiŚP, 1998, pkt 6.1.

więc wybór był niewłaściwy; raczej należało szybko dokonać zmian w prawie autorskim i karnym. Wreszcie, reglamentacja miała w wielu przypadkach chronić obecne już na rynku przedsiębiorstwa przed potencjalnymi konkurentami; tak można ocenić obecny od początku (tj. od 1988 roku) w Ustawie o działalności gospodarczej zapis o reglamentacji "obrotu z zagranicą towarami i usługami", przy przyjęciu zasady, że wykaz towarów i usług określa minister właściwy dla handlu zagranicznego (poprzednio Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, obecnie Minister Gospodarki).

Zaletą Ustawy o działalności gospodarczej w jej pierwotnej wersji było to, że regulowała ona prawie w pełni proces ubiegania się o koncesję i jej udzielania: określała ona organy koncesyjne i tryb koncesjonowania, formę prawną koncesji, jej treść, czas obowiązywania, a także procedury udzielania odmowy, cofania lub ograniczania zakresu koncesji. Nowelizacje Ustawy dotknęły także i tę sferę i wzbudziły krytykę przedsiębiorców oraz prawników: powodem była rosnąca uznaniowość decyzji organu koncesyjnego [Kloc, 1996].

W grudniu 1997 roku nowy rząd, a ściślej Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, powołał tzw. Zespół ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki. Zadaniem tego społeczno-rządowego zespołu było zidentyfikowanie zbędnych i szkodliwych przepisów, dokonanie przeglądu prawa gospodarczego w celu jego uproszczenia i likwidacji barier rozwoju przedsiębiorczości, opiniowanie przygotowywanych projektów aktów prawnych pod kątem zapewnienia przejrzystości prawa, rozwoju konkurencji i ochrony praw konsumenta. W polu zainteresowań Zespołu znalazły się także koncesje, zezwolenia i licencje. Na podstawie wniosków zespołu rząd przygotował projekt nowego prawa, zastępującego nowelizowaną wielokrotnie Ustawę o działalności gospodarczej z 1988 roku. Projekt Ustawy Prawo działalności gospodarczej złożony w Sejmie w październiku 1998 roku zakładał zasadnicze ograniczenie liczby obszarów objętych koncesjonowaniem z obecnych 28 do 6. Ostatecznie, uchwalone w listopadzie 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (które wejdzie w życie dopiero za kilkanaście miesięcy, 1.01.2001 roku) utrzymało koncesjonowanie w 8 dziedzinach działalności gospodarczej. Są to:

- poszukiwanie złóż kopaliny, wydobywanie kopaliny oraz składowanie odpadów w górotworze,
- wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją,
- wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja paliw i energii,
- ochrona osób i mienia,
- transport lotniczy,
- budowa i eksploatacja autostrad płatnych,
- zarządzanie liniami kolejowymi oraz wykonywanie przewozów kolejowych,

– rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

Dwie ostatnie dziedziny zostały włączone do Ustawy w toku prac w Sejmie i pod naciskiem zainteresowanych lobby.

Ustawa reguluje ogólne zasady koncesjonowania, odrębnym ustawom pozostawiając określenie warunków wymaganych od przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie koncesji oraz określenie szczególnego trybu koncesji.

Nowa Ustawa reguluje także tryb wydawania zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej, przesądzając, że dla otrzymania zezwolenia konieczne jest tylko spełnienie warunków wymaganych przez prawo.

2.3.2.3. Ograniczenia fiskalne

W badaniach warunków działania polskich przedsiębiorstw w latach 90. kwestia obciążeń fiskalnych zajmuje szczególne miejsce. Z analizy materiału zgromadzonego przez zespół CASE w grupie blisko 100 nowych prywatnych przedsiębiorstw (zob. odnośnik 13) wynika, że spośród wszystkich regulacji administracyjnych największy wpływ na funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw mają regulacje dotyczące podatków i innych obowiązkowych świadczeń (a konkretnie obciążeń kosztów pracy składkami na ubezpieczenia społeczne i innymi obligatoryjnymi płatnościami, o których piszemy dalej) [17]. Właściciele przedsiębiorstw i członkowie zarządów ocenili wpływ regulacji fiskalnych jako duży (4,16 punktów w skali 1–5), zob. tabela 2-3. Pytani o zmiany przepisów fiskalnych przedsiębiorcy w zdecydowanej większości (73%) oceniali, że udział (procentowy) podatków i składek obowiązkowych w przychodach ich przedsiębiorstw wzrósł od momentu założenia firm [Balcerowicz, 1998, pkt 6.2.4]. Jeżeli oceny te odpowiadają faktom, to rosnący udział obciążeń fiskalnych musiał się przekładać na mniejsze możliwości inwestowania nowych przedsiębiorstw prywatnych, a więc ich rozwoju. Następnym problemem podnoszonym przez dużą grupę respondentów (67%) była duża zmienność przepisów. Aż 80% badanych przedsiębiorców uważało, że regulacje w tej dziedzinie stawały się coraz bardziej skomplikowane. W rezultacie obu tych niekorzystnych tendencji większość przedsiębiorców (75%) w okresie, kiedy prowadzone były nasze badania potrzebowała więcej czasu na sprawy podatkowe niż w pierwszym roku funkcjonowania przedsiębiorstwa. Firmy uciekały się też do pomocy ekspertów podatkowych z zewnątrz: 40% przedsiębiorstw z naszej próby korzystało z usług specjalistów od podatków czasami, 19% – często.

[17] Trzeba tu przypomnieć (por. odn. 14), że badaniami, których wyniki tu cytujemy objęte były wyłącznie spółki prawa handlowego oraz spółdzielnie, a więc przedsiębiorstwa płacące podatek dochodowy od osób prawnych. Opinie respondentów dotyczą więc tego właśnie podatku.

Tabela 2-3. Ocena* wpływu regulacji administracyjnych w poszczególnych dziedzinach na założenie i rozwój firmy

		minimum	maksimum	średnia	modalna	mediana	liczba odpowiedzi
1.	Wynajem lub zakup ziemi i budynków	1	5	2,41	1	2	93
2.	Rejestracja i koncesjonowanie	1	5	2,70	2	2	84
3.	Podatki i inne świadczenia obowiązkowe	1	5	4,16	5	4	96
4.	Regulacje dotyczące importu i eksportu	1	5	2,93	1	3	73
5.	Przepisy BHP	1	5	2,74	3	3	95
6.	Prawo pracy	1	5	3,28	3	3	96

Uwaga: *Do oceny użyto następującej skali od 1 do 5, gdzie: 1 - oznacza, że regulacje w tej dziedzinie nie mają żadnego wpływu; 2 - mały wpływ; 3 - średni wpływ; 4 - duży wpływ; 5 - bardzo duży wpływ

Źródło: Balcerowicz, 1998

Tabela 2-4. Ocena* czynników stanowiących przeszkody w zwiększeniu produkcji (skali działalności) firmy

		minimum	maksimum	średnia	modalna	mediana	liczba odpowiedzi
1.	Niewystarczający popyt	1	5	2,57	3	3	83
2.	Brak wykwalifikowanych pracowników	1	5	2,74	3	3	86
3.	Brak wysoko wykwalifikowanej kadry kierowniczej	1	5	2,75	1	3	85
4.	Brak innych czynników produkcji	1	5	1,95	1	1,5	64
5.	Ograniczone moce produkcyjne	1	5	2,09	1	2	70
6.	Niewystarczające środki dla sfinansowania rozwoju	1	5	3,18	3	3	83
7.	Wysokie podatki i inne świadczenia publiczne	1	5	4,00	4	4	87
8.	Problemy związane z regulacjami	1	5	3,85	5	4	39
9.	Wysokie koszty zwolnienia pracowników z pracy	1	5	2,12	1	2	83
10.	Regulacje dotyczące warunków pracy	1	5	2,33	1	2	86
11.	Niestabilne warunki ekonomiczne i polityczne	1	5	2,70	3	3	82
12.	Inne	1	5	3,67	5	4	15

Objaśnienie: *Do oceny użyto następującej skali od 1 do 5, gdzie: 1 - oznacza, że nie jest to problem; 2 - jest to mały problem; 3 - jest to średni problem; 4 - jest to duży problem; 5 - jest to bardzo duży problem

Źródło: Balcerowicz, 1998

Kwestię podatków i świadczeń obowiązkowych badaliśmy także od innej strony, mianowicie chcieliśmy ustalić, jakie znaczenie dla rozwoju firmy (mierzonego wzrostem produkcji) mają podatki (ich wysokość) w porównaniu z innymi czynnikami, które uznaje się za przeszkody. Listę tych czynników oraz ich ocenę na skali od 1 do 5 zawiera tabela 2-4. Z odpowiedzi prywatnych przedsiębiorców uzyskaliśmy następujący obraz: wysokie podatki stanowią dla przedsiębiorstw duży problem (średnia wyniosła 4 pkt.) i jest to czynnik stanowiący największą przeszkodę w rozwijaniu firmy. Na drugim miejscu znalazły się problemy związane z regulacjami prawnymi (średnia 3,85, zob. tabela 2-4.). Z bardziej szczegółowych badań tej kwestii wynikało, że problemy te, to częste zmiany przepisów oraz ich nieprzejrzystość.

Oceny przedsiębiorców nie mogą dziwić, ponieważ podatki i inne świadczenia w Polsce są wysokie, a system podatkowy jest skomplikowany, niestabilny i nieprzejrzysty. Relatywne obciążenie podatkami w Polsce jest bardzo wysokie: mierzone relacją łącznych wpływów budżetowych do PKB wynosi (1997 r.) aż 44,1% [Połomski, 1999]. Obserwujemy wprawdzie pozytywną tendencję spadkową (w okresie ostatnich trzech lat obciążenie to spadło o 3,4 punkty procentowe), ale ciągle jeszcze wskaźnik ten dla Polski (i innych krajów Europy Centralnej) jest bardzo wysoki [18] w porównaniu z innymi grupami krajów, także i tymi o wysokim PKB [Stern, 1999]. W USA wskaźnik ten utrzymuje się na poziomie poniżej 30%, w Japonii i Australii poniżej 20%, a w Korei - 5% [Filer, 1998]. Wyzwaniem, które stoi przed

[18] Nieco większy od Polski wskaźnik obciążeń podatkowych mają Węgry: 44,9%, z tym, że zrobiły one większy postęp: w ciągu 3 lat zmniejszyły udział podatków w PKB o 6,5 punktów procentowych. Dla Czech wskaźnik jest mniejszy i wynosi 40,7% [Połomski, 1999].

Tabela 2-5. Formy opodatkowania osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i osób prawnych w 1998 roku

	Forma opodatkowania	Liczba podmiotów gospodarczych	Struktura podmiotów (%)
1.	Karta podatkowa	228 198	8,9
2.	Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	867 129	33,9
3.	PIT	1 338 968	52,3
4.	CIT	126 000*	4,9
5.	Ogółem (1-4)	2 560 295	100,0

Objaśnienie: *liczba zaokrąglona
Źródło: MF (1999), tabela 2 i s. 17

Polską (i innymi gospodarkami regionu), jeżeli zamierza się ona szybko rozwijać, jest istotne zmniejszanie obciążeń podatkowych i jeszcze większe obniżanie wydatków budżetowych [Stern, 1999, s. 10].

Formy opodatkowania dochodów

Przedsiębiorca rozpoczynający działalność gospodarczą w Polsce ma, jak zaznaczyliśmy w pkt. 2.3.2.1., duży wybór jeżeli chodzi o formę prawną, w jakiej może prowadzić swoje przedsiębiorstwo. W przypadku formy opodatkowania dochodów też istnieje wybór, ale jest on dużo mniejszy i dotyczy wyłącznie osób fizycznych. W przypadku osób prawnych obowiązuje jedna forma opodatkowania: podatek dochodowy od osób prawnych (tzw. CIT).

Wybór formy opodatkowania działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne zamyka się w trzech opcjach: 1) tzw. karty podatkowej, 2) tzw. ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, 3) podatku dochodowego od osób fizycznych (tzw. PIT). Dwie pierwsze formy opodatkowania, tzw. formy ryczałtowe, mają tę wielką zaletę, że są bardzo proste i tanie w obsłudze, co jest ważne zwłaszcza dla najmniejszych przedsiębiorstw. Skala ich zastosowania jest jednak ograniczona przez przepisy podatkowe, a więc indywidualny wybór w praktyce jest mniejszy i ogranicza się do dwóch opcji, a czasami wyboru w ogóle nie ma i pozostaje tylko PIT. I tak, karta podatkowa, która sprowadza się do opłacania podatku w ustalonej z góry niewielkiej kwocie, ma zastosowanie tylko w przypadku bardzo małych zakładów prowadzących działalność w ściśle określonych dziedzinach, głównie usługach. Druga forma opodatkowania, tj. ryczałt od przychodów ewidencjonowanych (obliczany jako jednocyfrowy procent od przychodów, które trzeba ewidencjonować), może być stosowany tylko przez tych przedsiębiorców, których przychody z działalności gospodarczej w poprzedzającym roku nie przekroczyły określonej kwoty; w 1998 roku było to 288.700 PLN. Warto zaznaczyć, że kwota ta była corocznie waloryzowana.

Z uproszczonych form opodatkowania korzystało w 1998 roku aż 1095 tys. osób fizycznych prowadzących

działalność gospodarczą (zob. tabela 2-5), co stanowiło 45% wszystkich przedsiębiorców tej grupy. Pozostałe 55% podatników (1339 tys. osób fizycznych) płaciło podatki na zasadach ogólnych, czyli PIT.

Podatki od dochodów CIT i PIT

Obydwa są wysokie, a system ich naliczania jest skomplikowany, stąd kosztowny w obsłudze dla przedsiębiorców i w administrowaniu dla aparatu podatkowego.

Podatek od dochodów osób fizycznych (PIT), który płaci co drugi przedsiębiorca w Polsce (52,3%, blisko 1,4 mln osób), jest podatkiem progresywnym, który zawiera trzy stawki podatkowe: 19, 30 i 40% [19]. Najwyższa stawka jest taka sama na Węgrzech i w Czechach, jednakże różny jest próg dochodów, od których stosuje się tę stawkę, co stanowi o różnej restrykcyjności systemu podatkowego w tych krajach: Polska plasuje się pośrodku, za Węgrami, gdzie podatek 40% zaczyna się bardzo szybko, bo już od dochodu 4.000 USD, i przed Czechami, w których stawka najwyższa jest stosowana od dochodów rocznych o 65% większych niż w Polsce (zob. tabela 2-6). Dla porównania, w Wielkiej Brytanii najwyższa stawka podatku, także 40% obejmuje dochody roczne blisko 3,5 raza wyższe niż w Polsce.

Od momentu wprowadzenia podatku dochodowego od osób fizycznych w 1992 roku stawki były trzykrotnie zmieniane (zob. tabela 2-7). W trzecim roku funkcjonowania podatku (1994 r.) stawki zostały podwyższone (znacząco stawka maksymalna, z 40 do 45%). W latach 1997–1998 nastąpiły dwie niewielkie redukcje stawek, i ostatecznie wysokość stawek obowiązujących w latach 1998–1999 jest, za wyjątkiem stawki najniższej, taka jak w pierwszym roku funkcjonowania tego podatku.

O stopniu komplikacji podatku PIT, oprócz liczby stawek, przesądza jeszcze kilka innych przyjętych w systemie rozwiązań. Ustawa zawiera aż 114 tytułów zwolnień przedmiotowych, czyli tytułów dochodów nie podlegających opodatkowaniu. Równoległe przewiduje szereg odliczeń i ulg, które znacząco zmniejszają wymiar podatku. Sy-

[19] Liczba stawek jest ważna z punktu widzenia prostoty systemu i kosztów jego obsługi. Na Węgrzech i w Czechach stawek jest jeszcze więcej niż w Polsce, jest to odpowiednio: 6 i 5 [zob. Połomski, 1999].

Tabela 2-6. Podatki i obowiązkowe składki w Polsce na tle Czech, Węgry, Albanii, Litwy, Wlk. Brytanii i Unii Europejskiej, 1999 r.*

Kategoria	Czechy	Węgry	Polska	Albania	Litwa	Wlk. Brytania.	Unia Europejska (średnia)
Podatek dochodowy od osób fizycznych (stawka podstawowa i najwyższa, %)	15-40	20-40	19-40	5-20	33[a]	23-40	20-55
Próg podatkowy dla najwyższej stawki (dochód roczny)	\$21000	\$4000	\$12700	\$5240	\$640	\$43360	
VAT (%)	0, 5, 22	0,12, 25	0,7, 22 [b]	20	18	17,5	7-20.5
Próg podatkowy (roczne przychody ze sprzedaży)	\$88000	\$8000	\$20500	\$36400	\$12500		
Podatek dochodowy od osób prawnych (%)	35	18+23[c]	34	30	29	31	31-40
Specjalne przypadki	-	20 [d]	20 [e]	40, 50 [f]	14,5 [g]		
Reinwestowane zyski	-	18	17	12	10		
Dochody kapitałowe	25	[h]	34	-	-		
Składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i fundusze pracy i in. (%)							
Ogółem	47,5	48,5 [i]	39,12	45,9	31	29,9 [j]	20-37
Pracodawca	35	36,0 [i]	20,41 [k]	34,2	30	15,5	
Pracownik	12,5	12,5	18,71	11,7	1	14,4	

Objaśnienia:

* Kwoty w dolarach obliczone według kursów z sierpnia 1999 roku.

[a] Tylko jedna stawka podatkowa dla dochodu przekraczającego kwotę 2568 Litów (US\$640).

[b] Dla wyrobów farmaceutycznych stawka VAT wynosi przejściowo 2%.

[c] Podatek dochodowy od osób prawnych wynosi 18%. Jeżeli całość zysków jest reinwestowana, wówczas stawka podatkowa wynosi tylko 18%.

[d] Dywidenda. Ten podatek może być zwrócony podatnikowi - obywatelowi węgierskiemu (ale nie obcokrajowcowi) w następnym roku podatkowym (wycofany w kalkulacji podatkowej dotyczącej nowego roku).

[e] Od dywidendy.

[f] W turystyce (40%) i w eksploatacji ropy naftowej na morzu przez firmy zagraniczne (50%).

[g] Dla małych przedsiębiorstw podatek wynosi 14,5%; dla organizacji non-profit wynosi 5%.

[h] Dochody kapitałowe nie są opodatkowane osobno, lecz są sumowane z innymi dochodami i podlegają łącznemu opodatkowaniu.

[i] Naliczane tylko do kwoty dochodu rocznego w wysokości 1.680 USD.

[j] Takie składki obowiązują, gdy pracownicy są w systemie emerytalnym przyjętym dla pracowników danego zawodu. W przeciwnym przypadku składka wynosi 20%, z czego połowę (10%) opłaca pracodawca, a drugą połowę pracownik.

[k] Z tego 2,45% stanowi składka na Fundusz Pracy, a 0,08% składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Źródło: Hashi i Mladek, 1999

Tabela 2-7. Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT) w Polsce w latach 90.

	1990-91	1992-93	1994-96	1997	1998	1999
PIT		20, 30, 40	21, 33, 45	20, 33, 44	19, 30, 40	19, 30, 40
CIT	40	40	40	38	36	34

stem podatku PIT jest taki, jaki być nie powinien: kosztowny w administrowaniu przez aparat podatkowy, czasochłonny i dla płatników i dla fiskusa. Wielość zwolnień przedmiotowych, ulg i odliczeń prowadzi do zmniejszenia bazy podatkowej, a w rezultacie do utrzymywania wysokich stawek podatkowych. Równocześnie taki system jest nieskuteczny w wypełnianiu nałożonych nań funkcji redystrybucji dochodów i wypełniania pewnych celów społecznych, ponieważ jest tak, że generalnie funkcje takie powinno się realizować po stronie wydatków budżetowych, a nie po stronie wpływów [Stern, 1999].

Podatek CIT jest obliczany według 34% stawki, przy czym trzeba tu odnotować pozytywny trend stopniowego obniżania wymiaru podatku począwszy od 1997 roku (zob. tabela 2-7) – o zmianach wchodzących w 2000 roku piszemy dalej. Podobnie jak w przypadku PIT i tu występują zwolnienia z podatku części przychodów. Blisko 60 rodzajów kosztów nie podlega odliczeniu od przychodów, a lista ta podlega w czasie zmianom, utrudniając przedsiębiorcom planowanie działań w dłuższej perspektywie. Niekorzystne dla przedsiębiorców są reguły naliczania odpisów amortyzacyjnych [Tanaś i Surdej, 1997, pkt 4]. Roz-

liczenia strat można dokonać w ciągu trzech lat, podczas gdy w rozwiniętych gospodarkach można to zrobić w okresie 5 i więcej lat. Największą ulgę, jaką może zrealizować przedsiębiorstwo, jest ulga inwestycyjna, która sprowadza się do obniżenia o połowę stawki podatku w przypadku reinwestowanych zysków (zob. tabela 2-6). Wprowadzona w latach 1994–1995 miała wspierać realizację określonych celów społecznych i gospodarczych: pobudzać inwestycje w regionach o wysokim bezrobociu, wdrażanie nowoczesnych technologii (szerzej o regułach jej przyznawania piszą Tanaś Surdej, 1997, pkt 4.6.; zob także niżej pkt 2.3.2.4. o specjalnych strefach ekonomicznych). Ze względu na dużą komplikację procedur dokumentowania uprawnień do korzystania z ulgi, okazała się ona mało atrakcyjna dla przedsiębiorstw (w 1998 r. tylko 2,7% podatników CIT korzystało z tej ulgi, zob. MF 1999) i kosztowna do nadzorowania przez fiskusa.

Podatek od sprzedaży dóbr i usług VAT

Wprowadzony w lipcu 1993 roku podatek od sprzedaży dóbr i usług VAT zastąpił skomplikowany i przestarzały podatek obrotowy. Jest najważniejszym źródłem dochodów budżetowych: w 1998 roku przyniósł 33,9% wpływów budżetowych ogółem) i jego znaczenie dla budżetu stale rośnie [MF, 1999], co jest bardzo zdrową tendencją.

Wprowadzając podatek VAT ustawodawca zwolnił z jego płacenia tych płatników, którzy osiągają przychody roczne poniżej 4 mld starych złotych. Próg ten miał być waloryzowany o połowę wskaźnika inflacji w roku poprzednim. Zapis ten został usunięty, a próg został obniżony najpierw do 1,2 mld (starych) złotych w 1994 roku, a w roku 1995 do 80 tys. PLN. W następnych latach próg, dzięki silnemu lobbingsowi przedsiębiorców w parlamencie, utrzymano na poziomie 80 tys. PLN [Tanaś i Surdej, 1997]. W wymiarze realnym próg oczywiście zmalał, a więc coraz mniejsza grupa może korzystać ze zwolnienia z VAT. Zwolnienie z podatku jest dla przedsiębiorców atrakcyjne, ponieważ w przypadku towarów konsumpcyjnych pozwala konkurować cenowo z droższymi towarami VAT-owców, tych drugich stawia więc w niekorzystnej sytuacji. Drugą zaletą nie płacenia VAT-u jest uniknięcie dosyć wysokich kosztów prowadzenia ewidencji VATu, która dla małych firm może stanowić dużą pozycję w kosztach ogólnych.

Problemy dla płatników stwarza nieprecyzyjne określenie kategorii niektórych towarów, co może prowadzić do błędnego naliczenia VAT; problemu nie byłoby oczywiście, gdyby była stosowana jedna stawka VAT, a nie trzy, jak obecnie (zob. tabela 2-6). Ze zróżnicowania stawek są jednak zadowoleni ci, którzy korzystają ze stawek specjalnych (0, 2 i 7%), i walczą oczywiście o ich utrzymanie, czego doświadczamy np. w przypadku książek.

Cechy systemu podatkowego

Idealny system podatkowy powinien być: prosty, przejrzysty i stabilny [zob. Stern, 1999]. Tymczasem polski system podatkowy ma dokładnie przeciwne cechy: jest skomplikowany, nieprecyzyjny i nieprzejrzysty, wreszcie jest nie stabilny. Pisaliśmy już o komplikacji systemu na przykładzie kolejnych rodzajów podatków. Jeżeli system jest skomplikowany, to siłą rzeczy staje się nieprzejrzysty. Tej nieprzejrzystości nie zmniejsza świadomym przeciwdziałaniem fiskusa; brak jest jednolitej wykładni przepisów, a praktyka interpretacji czy stosowania pojedynczych przepisów przez urzędy skarbowe bywa różna. Jeżeli system jest skomplikowany i nieprzejrzysty, to musi być także niestabilny, ponieważ ciągle pojawia się konieczność reagowania fiskusa na ujawniające się w zmagającym i rozbudowanym prawie podatkowym luki podatkowe, skrzętnie wykorzystywane przez podatników. Miarą niestabilności prawa niech będą następujące dane:

– Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych była nowelizowana w latach 1995–96 7-krotnie, w 1997 roku – 9-krotnie [PFPiRMSP, 1997 i 1998]; łącznie w ciągu 8 lat funkcjonowania Ustawa była nowelizowana 38 razy (!) [MF, 1999],

– Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych w latach 1995–96 była nowelizowana 9 razy, a w 1997 r. 10 razy; łącznie w latach 90. było 45 nowelizacji(!),

– Ustawa o podatku od wartości dodanej (VAT) i podatku akcyzowym w ciągu 6 lat jej działania była nowelizowana 15-krotnie [MF, 1999].

Niestabilność prawa nakłada duże koszty na podatników (ale także na administrację podatkową), których niezajomość aktualnych przepisów, jeżeli rodzi straty dla fiskusa, naraża na restrykcje finansowe.

Krytyka systemu podatkowego ze strony przedsiębiorców i szkodliwy wpływ obecnego systemu gospodarczego na rozwój gospodarczy zaowocowały próbą reformy systemu podatkowego.

Próby reform podatkowych

Pierwszy projekt reformy podatkowej przygotowany został przez Ministerstwo Finansów w lipcu–sierpniu 1998 r. W projekcie tym, który został przedstawiony publicznie 31 sierpnia 1998 roku, jako główne założenie przyjęto, że system podatkowy powinien sprzyjać szybkiemu rozwojowi gospodarki i szybszemu tworzeniu miejsc pracy [zob. MF, 1998, s. 57]. Zaproponowano w związku z tym:

– wprowadzenie jednolitego opodatkowania osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) (w miejsce dotychczasowego systemu zróżnicowanych stawek),

– odejście od progresji podatkowej i radykalne zmniejszenie obciążeń podatkami bezpośrednimi poprzez stopniowe dojście do jednej stawki podatku w wysokości

22% (w przypadku PIT w 2000 roku, w przypadku CIT w 2002 roku),

- uproszczenie systemu podatkowego poprzez zniesienie ulg podatkowych, a więc wprowadzenie zasady jednolitego traktowania różnych źródeł przychodów i kierunków działalności,

- poszerzenie bazy podatkowej poprzez objęcie systemem podatkowym także dochodów z działalności rolniczej, zysków kapitałowych osób fizycznych,

- dostosowanie stawek VAT do wymagań Unii Europejskiej (tj. podwyższenie stawki podatku dla grup produktów dotychczas uprzywilejowanych), podobnie w przypadku podatku akcyzowego.

Próba wdrożenia reformy zakończyła się jednakże totalnym niepowodzeniem. Projekt nie został ostatecznie przyjęty nawet przez rząd. Jedyny skutek intensywnej dyskusji publicznej, jaka rozgorzała w związku z opublikowaniem projektu na przełomie sierpnia i września 1998 roku, to publiczna deklaracja koalicji rządzącej, że prace nad reformą podatkową zostaną podjęte w 1999 roku i stanie się to dostatecznie wcześnie, by był czas na dyskusję publiczną i pracę w parlamencie.

Druga próba reformy podjęta w 1999 roku, podobnie jak pierwsza, zakładała obniżenie podatków, ich uproszczenie oraz stabilizację systemu podatkowego [zob. MF, 1999, s. 21]. Zrezygnowano natomiast z ujednoczenia stawek PIT i CIT. Stawka podatku CIT z 34% w 1999 roku miała w ciągu 5 lat (a więc dłuższym okresie niż w poprzednim projekcie) spaść o 1/3 i dojść do docelowej stawki 22%. Zamiast skomplikowanej i dostępnej tylko dla niektórych ulgi inwestycyjnej przewidywano korzystną dla wszystkich zmianę w systemie amortyzacji. Zamiast nieefektywnych a kosztownych dla budżetu ulg podatkowych dla przedsiębiorstw o statusie tzw. zakładów pracy chronionej zaproponowano dotację dla zatrudniających osoby niepełnosprawne. Podatek od osób fizycznych docelowo (od 2001 roku) miał być płacony według dwóch stawek: 18% i 28%. W zamian przewidywano odebranie części ulg (m.in. mieszkaniowej), co jednocześnie miało uprościć system podatkowy.

Złożony przez rząd w parlamencie projekt reformy w trakcie kilkumiesięcznych prac komisji sejmowej był sabotowany przez część posłów z koalicji rządzącej i torpedowany przez posłów z opozycji. Po pełnym dramaturgii finale prac w parlamencie w listopadzie 1999 roku, ta druga próba reformy zakończyła się połowicznym tylko sukcesem. Prezydent zawetował ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, co wobec braku czasu na ponowne rozpatrzenie ustawy przez parlament oznaczało odrzucenie tej części projektu reformy podatkowej i utrzymanie dotychczasowych przepisów, a więc zachowanie trzech stawek podatkowych (19, 30 i 40%, zob. tabela 2-6), utrzymanie dotychczasowych zwolnień przedmiotowych i ulg podatkowych. Utrzymanie starej Ustawy przy jednoczesnej

reformie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych dyskryminuje, dominujące liczebnie w polskiej gospodarce, małe przedsiębiorstwa, rozliczające się z fiskusem na ogół (zob. tabela 2-5) w reżimie podatku PIT.

Nie zawetowane zostały natomiast, a więc od 2000 roku wejdą w życie pozostałe dwie ustawy podatkowe zmieniające dotychczasowe ustawy: o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym.

Zmiany, jakie nastąpią w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych obejmują:

- obniżenie stawki podatku z obecnego poziomu 34% do 30% w roku 2000, 28% w latach 2001–2002, 24% w roku 2003 i 22% od roku 2004;

- likwidację skomplikowanej i mało skutecznej ulgi inwestycyjnej (przy zachowaniu praw nabytych do końca 2002 r.),

- korzystniejszą amortyzację (możliwość zmiany stawek amortyzacyjnych w trakcie używania środków trwałych, znaczne zmniejszenie liczby stawek amortyzacyjnych, podwyższenie rocznych stawek amortyzacyjnych dla budowli oraz wybranych rodzajów maszyn i urządzeń, i in.),

- likwidację patologicznej ulgi dla zakładów pracy chronionej (zwolnienia przedmiotowego).

Najważniejsza zmiana, to jasno zarysowana perspektywa zasadniczego zmniejszenia w ciągu 5 lat stawki podatku aż o 12 pkt. proc., do poziomu 22%, co sprzyjać powinno inwestowaniu i w rezultacie wzrostowi gospodarczemu kraju. Można też się spodziewać zmniejszenia szarej strefy, o czym piszemy w pkt. 2.3.6. Następuje też uproszczenie systemu podatkowego dla osób prawnych.

Z kolei zmiany w podatku od towarów i usług (VAT) mają na celu, z jednej strony dostosowanie polskich przepisów do norm UE, z drugiej zaś strony chodzi o uproszczenie i odbiurokratyzowanie przepisów dotyczących podatków pośrednich. Zmiany obejmują m.in.:

- uproszczenie dokumentacji prowadzonej dla potrzeb ewidencji poprzez zniesienie tzw. rachunków uproszczonych i ustanowienie tylko jednego dokumentu, faktury VAT,

- przyznanie podatnikom prawa do zmniejszenia podatku należnego od importu usług o podatek naliczony, dostosowanie definicji podstawy,

- wprowadzenie dla niektórych usług komunalnych podatku VAT w wysokości 7%, w miejsce dotychczasowego zwolnienia,

- dostosowanie definicji podstawy opodatkowania w imporcie towarów do postanowień określonej Dyrektywy Rady UE,

- zmianę zasad rozliczeń podatku VAT przez zakłady pracy chronionej,

- kilkanaście innych zmian.

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na fakt, że polskie doświadczenia z próbami reformowania systemu podatkowego znakomicie pokazuje, że kwestia podatków nie

ma charakteru czysto gospodarczego. Ekonomistom i przedsiębiorcom nie trzeba tłumaczyć, że niskie podatki sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, a tym samym bogactwu narodów i że w związku z tym obniżenie podatków, przekładające się wprost na wzrost zysków netto przedsiębiorstw, prowadzi do wzrostu oszczędności i inwestycji krajowych. Większe inwestycje to nowe miejsca pracy, to wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia. To co oczywiste dla ekonomistów, nie jest już takie oczywiste dla innych, a zwłaszcza polityków, którzy mają inne kryteria i krótką perspektywę oceny wyznaczoną przez cykl polityczny [20]. Sądzi się, że mniejsze podatki to w krótkim horyzoncie czasu [21] mniejszy budżet, a więc mniejsze możliwości finansowania z publicznych pieniędzy różnych celów społecznych czy też gospodarczych. Cele te pojawiają się pod ciśnieniem różnych grup zawodowych czy społecznych i są podejmowane przez partie polityczne i ich reprezentantów w parlamencie w celu zdobycia większego elektoratu w kolejnych wyborach. Podatki są ważne politycznie także w innej płaszczyźnie: stanowią kategorię ideologiczną, która jest jednym z wyznaczników programów partii politycznych. Tutaj chodzi nie tyle o wysokość podatków, co o ich budowę: liniowe – nieliniowe, a w przypadku nieliniowych o stopień progresji. Dla partii lewicowych, co świetnie można było zaobserwować w publicznej debacie wywołanej przez prezentację projektu reformy podatków w 1998 roku, a jeszcze bardziej drugiego projektu w 1999 roku, podatek od dochodów osobistych liniowy czy płaski (czyli jedna stawka podatku dla wszystkich podatników) są ideologicznie nie do zaakceptowania, ponieważ nie stanowią instrumentu wyrównywania nierówności społecznych [21a]. Zdaniem tychże partii "sprawiedliwość społeczna" wymaga by podatek był progresywny, a im bardziej jest progresywny, tym lepiej. Głoszą one bowiem, że bardzo bogaci powinni oddawać fiskusowi proporcjonalnie więcej swoich dochodów, tak by państwo miało pieniądze na opiekę so-

cialną dla biedniejszych. Argumenty zwolenników podatku liniowego (płaskiego), że po pierwsze, zmniejszenie obciążenia podatników bogatych wpłynie na wzrost inwestycji, i utworzenie nowych miejsc pracy, i że po drugie, tworzenie miejsc pracy jest lepsze dla ludzi niż rozszerzanie państwowej opieki socjalnej nad nie mogącymi znaleźć pracy, było przez jego przeciwników pomijane lub podważane bardzo słabym merytorycznie kontrargumentem. Zwolennicy utrzymania progresji podatkowej twierdzili bowiem, że korzyści podatkowe wynikające z obniżenia podatków dla bogatych wcale nie muszą się przełożyć na większe inwestycje, skoro mogą zostać skonsumowane.

Wreszcie ostatni wniosek, jaki nasuwa się w związku z dwoma podejściami do reformy podatkowej w Polsce. Przedsiębiorcy okazali się najsłabszą stroną w debacie podatkowej: ich racje i stanowisko były słabo eksponowane, najwyraźniej niedostatecznie zaangażowali się w kampanię na rzecz reformy podatkowej. Można na tej podstawie sądzić, że przedsiębiorcy (pracodawcy) ciągle jeszcze są słabo zorganizowani, a organizacje reprezentujące przedsiębiorców, mimo że liczne [22], są mało prężne i wyraźnie mają słabą pozycję vis-a-vis władz państwowych [23].

Obciążenie kosztów pracy

Inną formę podatków stanowią obowiązkowe dla pracodawców składki w postaci narzutów na płace w przedsiębiorstwie. Wysokie obciążenia kosztów pracy, podobnie jak klasyczne, omówione wyżej podatki, powiększają koszty działalności przedsiębiorstw, ograniczając tym samym ich możliwości inwestycyjne. Wysokie obligatoryjne narzuty na płace, tak jak podatki, korelują się negatywnie ze wzrostem gospodarczym [24].

W Polsce obciążenia kosztów pracy są bardzo wysokie, wynoszą 39,12% i jest to dużo więcej niż w krajach Unii Europejskiej (20–37%) (zob. tabela 2-6). Jeszcze gorsza

[20] Cykl polityczny wyznaczają terminy kolejnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Trwa on w rozwiniętych demokracjach zwykle 4 lata, z których na decyzje trudne nadają się zwykle tylko dwa pierwsze lata. Ostatnie dwa lata, a zwłaszcza czwarty rok jest dla reform zwykle stracony, ponieważ rządzące partie unikają trudnych decyzji, tak by nie dać opozycji broni do ręki do wykorzystania w kampanii wyborczej.

[21] W dłuższym nie, ponieważ niższe stawki podatku dochodowego, jak już pisaliśmy, sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, a ten przekłada się na wzrost masy podatków (ponieważ większa jest podstawa do opodatkowania). W krótszym też nie powinno być ubytków we wpływach podatkowych, ponieważ reformę podatkową projektuje się tak, by w pierwszym roku była finansowo neutralna. Osiąga się to np. likwidując ulgi podatkowe lub podwyższając stawki podatków pośrednich.

[21a] Choć stanowią, bo ta sama stawka podatku od wysokiego dochodu do opodatkowania daje dużą kwotę podatku, przy małym dochodzie – małą kwotę. Nadal więc zarabiający więcej płacą większe kwoty podatku niż ci, którzy zarabiają mniej. Podatek liniowy (płaski), w przeciwieństwie do progresywnego równo traktuje wszystkich podatników - zabierając im taki sam procent dochodów. Jest to mocny argument na rzecz uznania podatku liniowego za... sprawiedliwy! Przy takim rozumieniu "sprawiedliwości" podatku progresywnego nie można uznać za sprawiedliwy, bo pod każdym względem gorzej traktuje lepiej zarabiających.

[22] Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw miała w swojej bazie danych aktualizowanej w 1997 roku 1.355 organizacji zrzeszających przedsiębiorców [zob. PFPiRMSP, 1998, s. 134].

[23] Wychodząc z takiej właśnie oceny stanu organizacji reprezentujących przedsiębiorców część posłów koalicji SLD i PSL rządzącej w latach 1993-97 próbowała przeforsować w poprzednim parlamencie ustawę wprowadzającą obligatoryjną przynależność do organizacji samorządu gospodarczego. Taki pomysł na wzmocnienie reprezentacji przedsiębiorców na szczęście nie został zrealizowany. Szeroką argumentację przeciw obligatoryjności zrzeszania się przedsiębiorców przedstawia Surdej i Tanaś, 1996, pkt 21.

[24] Wykaz prac na ten temat podaje Filer, 1998.

sytuacja występuje na Węgrzech i w Czechach, gdzie narzuca na płace są o 8–9 punktów procentowych wyższe niż w Polsce.

Obciążenia kosztów pracy obejmują następujących 6 pozycji [Balcerowicz, 1998a; Tanaś i Surdej, 1997]:

– składkę na ubezpieczenia społeczne, tj. przyszłe świadczenia emerytalne i rentowe pracowników, w wysokości 43% płacy w latach 1990–91, a od 1992 roku 45% płacy przed opodatkowaniem; od 1999 roku w związku z reformą emerytalną płace zostały powiększone ("ubruttowione") o tę część składki, którą od tego roku płaci pracownik, stąd pozorny spadek łącznych obciążeń do 39,12%;

– składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (utworzony w 1993 roku w celu gromadzenia środków na wypłaty plac pracownikom w niewypłacalnych przedsiębiorstwach; stawka kształtowała się w przedziale od 0,2% płacy netto (przed opodatkowaniem – w latach 1993–96) do 0,08% płacy "ubruttowanej" (1999 r.);

– składkę na utworzony w 1990 r. Fundusz Pracy, finansujący zasiłki dla bezrobotnych i aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu; składka w latach 1990–98 wynosiła 2% płacy przed opodatkowaniem, w 1999 r. wynosi 2,45% płacy;

– odpis na tzw. Zakładowy Fundusz Świadczeń Społecznych narzucony przedsiębiorstwom prywatnym w 1996 r. [Tanaś i Surdej, 1997]; odpis był obliczany jako iloczyn 37,5% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce i liczby pracowników w przedsiębiorstwie; odpis stanowił dodatkowy koszt sam w sobie, ponadto jednak wiązał się jeszcze z kosztem obsługi Funduszu w przedsiębiorstwie (koszt utrzymywania osobnego konta bankowego, koszt opracowania regulaminu wypłat z funduszu i rozpatrywania

wniosek pracowników w przypadku braku organizacji związkowej w przedsiębiorstwie [25]; rok po wprowadzeniu tych przepisów przedsiębiorstwa małe, zatrudniające mniej niż 20 osób zostały zwolnione z obowiązku tworzenia ZFŚS, w to miejsce wypłacają kilkusetzłotowe jednorazowe w danym roku świadczenia urlopowe swoim pracownikom;

– wypłatę pracownikowi za pierwsze 35 dni jego choroby w skali roku co najmniej 80% wynagrodzenia [26]; ten obowiązek może być krytycznie trudny do udźwignięcia przez bardzo małe firmy;

– jednorazową odprawę dla wszystkich pracowników odchodzący na emeryturę lub rentę inwalidzką w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia.

Reforma emerytalna, wprowadzona w życie 1 stycznia 1999 roku, bardzo dobra z punktu widzenia pracowników i całej gospodarki [27], z punktu widzenia przedsiębiorców i przedsiębiorstw przyniosła zmiany na gorsze. Obciążenia składkami na ubezpieczenia nie zmalały [28], a zwiększyły się obciążenia przedsiębiorstw z tytułu udziału w obsłudze nowego systemu. Działom pracowniczym i księgowym przybyło bardzo dużo pracy w związku ze zwiększeniem zakresu informacji, jakie są one zobowiązane gromadzić dla potrzeb zewnętrznych (ZUS) w okresach miesięcznych indywidualnie dla każdego pracownika. Ponadto pracodawca ma dodatkowy obowiązek wobec pracownika: co miesiąc ma obowiązek dostarczyć mu zestawienie miesięczne składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Pracodawca, będący płatnikiem zaliczek na podatek PIT w imieniu pracowników, został zobowiązany dodatkowo do comiesięcznego obliczania i odprowadzania składki na ubezpieczenie zdrowotne pracownika: zgodnie z nowymi, zreformowanymi zasadami finansowania służby zdrowia jest to 7,5% kwo-

[25] Warto zauważyć, że fundusz ten jest dobrym przykładem pokazującym psucie systemu podatkowego. Po pierwsze trzeba zauważyć, że na pracodawców narzucono jeszcze jeden podatek, zmniejszając tym samym ich swobodę kształtowania plac i motywowania pracowników; środki wypłacane z ZFŚS spełniają funkcje typowo socjalne. Po drugie, wypłaty z funduszu nie zostały opodatkowane podatkiem od dochodów od osób fizycznych, tym samym powiększyła się lista tytułów przychodów zwolnionych od podatku.

[26] Obciążenie przez ustawodawcę tym kosztem pracodawców, choć dotkliwe dla przedsiębiorców, jest racjonalne z makroekonomicznego punktu widzenia. Koszty wynagrodzeń dla pracowników za czas choroby i tak zawsze są finansowane z pieniędzy pracodawców, tyle że może to się dziać bezpośrednio, jak to ma miejsce teraz, albo pośrednio, czyli za pośrednictwem budżetu czy jakichś funduszy parabudżetowych. W tym drugim przypadku rząd z tego tytułu musiałby powiększyć podatki lub obowiązkowe narzuty na płace. Bezpośrednio, czyli przez pracodawców, finansowanie plac chorujących pracowników ma jednak tę zaletę, że przedsiębiorca jest zainteresowany jak najmniejszą absencją chorobową, pracodawca wie o tym, a jeżeli mu zależy na pracy, nie będzie nadużywał zwolnień lekarskich. Do takiego zachowania zachęca pracowników także obniżenie świadczenia za okres choroby o 20%. Pośrednio, czyli przez państwo, finansowanie zwolnień lekarskich osłabiłoby lub całkowicie zlikwidowało zainteresowanie pracodawców absencją chorobową: skoro koszt zwolnień refundowałby budżet lub specjalny fundusz przedsiębiorców, pracodawcy nie mieliby powodu interesować się, czy pracownik nie nadużywa zwolnień lekarskich. Obecne rozwiązanie jest więc lepsze, ponieważ wprowadza lepszy nadzór nad korzystaniem ze zwolnień lekarskich, niż ma miejsce w przypadku nałożenia tego obowiązku na instytucje publiczne. W sumie więc per saldo gospodarca i pracodawcy korzystają przy takim rozwiązaniu sposobu finansowania zwolnień.

[27] Główną zaletą jest racjonalizacja systemu emerytalnego: składka emerytalna jest zindywidualizowana, trafia na indywidualne konto; pracownik ma więc motywację by pracować jak najdłużej, bo im dłużej pracuje, tym więcej pieniędzy odkłada się na jego koncie w funduszu emerytalnym. Pracownikom przestało się opłacać przechodzenie na wcześniejszą emeryturę, co było typowe dla poprzedniego systemu emerytalnego, gdzie świadczenie emerytalne było określone i nie zindywidualizowane [Golinowska, 1997; Hausner, 1998].

[28] Bo nie mogły ze względu na wysokie zobowiązania państwa wobec potężnej rzeszy emerytów i rencistów "odziedziczonych" po okresie, kiedy łatwo było przejść na wcześniejszą emeryturę czy rentę inwalidzką. Na marginesie warto odnotować, że Polska jest liderem, jeżeli chodzi o poziom wydatków na renty inwalidzkie - 6% PKB [Góra, 1998]. Ponadto, wprowadzenie drugiego filaru oznaczało ubytek dla ZUSu dużej części wpływów ze składki. W związku ze sztywnymi zobowiązaniami państwa wobec obecnych emerytów w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wystąpił duży deficyt, "łatany" środkami budżetowymi (m.in. pochodzącymi z prywatyzacji) i kredytami bankowymi.

ty podatku dochodowego od osób fizycznych. Warto dodać, że początkowe (z początku roku 1999) zamieszanie i dezorientacja wśród pracodawców były wyjątkowo duże, ze względu na słabe przygotowanie wdrożenia reformy. Przepisy wykonawcze do Ustawy o ubezpieczeniach społecznych były przygotowywane jeszcze w końcu grudnia, program komputerowy obsługujący cały system emerytalny nie był domknięty, w związku z tym rok 1999 zaczął się od dużego chaosu, napięć na linii ZUS-pracodawcy, dużych kosztów uczenia się nowego systemu przez przedsiębiorców i przedsiębiorstwa.

Na zakończenie warto zauważyć jedną zmianę dobrą z punktu widzenia przedsiębiorców. Ustawa emerytalna wprowadziła zasadę udziału pracownika w finansowaniu składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe. Dotychczas składki płacił wyłącznie pracodawca, w związku z tym pracownik często nie wiedział, jaki jest pełny koszt jego zatrudnienia: w kontraktach o pracę umieszczano kwotę wynagrodzenia bez informacji o wielkości składek na świadczenia społeczne. Wprowadzenie (oczywiście w sposób neutralny finansowo dla pracownika, poprzez powiększenie płacy pracownika o kwotę opłacanej przez niego składki) zasady uczestniczenia (ze składką 18,71%) w finansowaniu ubezpieczenia społecznego bez wątpienia odegra dużą rolę w edukowaniu ekonomicznym społeczeństwa polskiego.

2.3.2.4. Specjalne strefy ekonomiczne

W zamierzeniu pomysłodawców i promotorów idei stref ekonomicznych miały one przyciągnąć do regionów o dużym bezrobociu strukturalnym i zdominowanych przez branże wymagające restrukturyzacji, nowe inwestycje, dzięki którym miały powstać nowe miejsca pracy. Pomimo krytyki idei tworzenia szczególnych warunków inwestowania w wybranych regionach kraju ze strony zwolenników generalnej liberalizacji systemu gospodarczego i przeciwników tworzenia przez państwo nierównych warunków działania [29], w październiku 1994 roku Sejm uchwalił Ustawę o specjalnych strefach ekonomicznych (SSE).

Na jej podstawie podmiot prawny (bez względu na to, czy krajowy, czy zagraniczny) inwestujący na terenie specjalnej strefy ekonomicznej może być zwolniony z podatku dochodowego przez połowę okresu, na który dana strefa została utworzona (na ogół okres ten wynosi 20 lat, w kilku przypadkach – 12 lat). Przez drugą połowę okresu zwolnie-

nie reinwestowanego zysku z podatku wynosić może 50%. Zwolnienie z podatku nie następuje automatycznie, inwestor musi ubiegać się o zgodę na inwestycję w strefie ekonomicznej, zgoda jest indywidualnie negocjowana z zarządem danej strefy, a przedmiotem negocjacji są szczegółowe warunki konkretnego projektu inwestycyjnego. Warunkiem otrzymania zezwolenia na inwestycję w strefie ekonomicznej jest stworzenie odrębnej spółki na terenie tejże strefy oraz wytwarzanie wartości dodanej przez tę spółkę w wysokości co najmniej 30% [Papliński, 1999]. Warunki szczegółowe, negocjowane indywidualnie, dotyczą wielkości wydatków inwestycyjnych lub liczby nowych miejsc pracy. Inwestorzy są ponadto na ogół zwalniani z podatków lokalnych. Przedsiębiorstwa inwestujące w strefie ekonomicznej, które nie są w stanie spełnić minimalnych warunków dla uzyskania zwolnienia od podatku dochodowego, mogą stosować przyspieszoną amortyzację i księgować pewne wydatki jako koszty uzasadnione, co oczywiście oznacza mniejsze obciążenie podatkowe.

Od września 1995 roku do kwietnia 1997 roku utworzonych zostało 6 stref ekonomicznych i te, jak wynika z wrześniowego Raportu NIK [NIK, 1999], funkcjonują dobrze, w takim sensie w jakim bada to Najwyższa Izba Kontroli. W ciągu dwóch miesięcy (wrzesień i październik) 1997 roku pod naciskiem regionalnych lobby i związanych z nimi posłów utworzonych zostało dalszych 11 stref, a były próby powołania jeszcze kilku. Z owych 11 dwie do jesieni 1999 roku w ogóle nie rozpoczęły działalności (!) i w związku z tym mają zostać rozwiązane (mazowiecka i częstochowska). W styczniu 1998 roku proces tworzenia stref został ostatecznie zamknięty. Do końca 1998 roku zarządy 15 stref ekonomicznych wydały łącznie 164 zezwolenia na inwestycje [NIK, 1999], przez następnych kilka miesięcy liczba zezwoleń wzrosła do blisko 200 [Gazeta Wyborcza 27.05.1999]. Zainwestowano w nich łącznie 5,8 mld PLN i do końca 1998 roku stworzono 25,5 tys. miejsc pracy. Łącznie zagospodarowano dotąd tylko 14,3% powierzchni stref. Ogólnie, poza może 5 strefami, w tym zwłaszcza katowicką i mielecką, które odniosły pewne sukcesy w przyciąganiu inwestycji [30], pozostałe nie spełniły oczekiwań. Generalnie rezultaty w postaci liczby nowych miejsc pracy są bardzo mizerne (plan określony na 166 tys. stanowisk pracy wykonano zaledwie w 15,4%), skala inwestycji również. Wskazuje to wyraźnie, iż stworzenie "raju" podatkowego samo w sobie nie wystarcza dla przyciągnięcia kapitału. Zabrakło innych podstawowych warunków: nieuregulowano stanu prawnego gruntów, lub włączono grunty bardzo nie-

[29] Dobrych kontrargumentów przeciwko tworzeniu bodźców do inwestowania poprzez wprowadzenie do systemu podatkowego specjalnych ulg od reinwestowanych zysków dostarcza Stern (1999). Píše on, że inwestycje tak naprawdę zależą od ogólnego stanu gospodarki i dobrego ogólnego klimatu inwestycyjnego. "Jeżeli gospodarka nie jest zrównoważona i nie rozwija się, a rząd źle się sprawuje, wówczas nie pomogą żadne specjalne ulgi inwestycyjne" (tamże, s. 15, tłum. EB).

[30] W Katowickiej SSE zainwestowano 2,8 mld PLN i stworzono nieco ponad 9 tys. miejsc pracy; w Euro-Parku Mielec 1 mld PLN i 3,7 tys. miejsc pracy [Rzeczpospolita 1999, 13 września].

atrakcyjne lub nie nadające się do zagospodarowania, zbyt mały był kapitał założycielski spółek zarządzających, by mogły one poprawić infrastrukturę terenów objętych SSE. Wreszcie, na marginesie (bo to wykracza poza temat pracy) trzeba tu dodać, że zabrakło nadzoru właścicielskiego (ze strony Ministerstwa Skarbu i władz gminnych) nad zarządami spółek, co w niektórych przypadkach doprowadziło do marnotrawstwa środków pozostających w dyspozycji SSE [NIK, 1999]. Jest to kolejny przykład świadczący o konstytutywnej ułomności sektora publicznego, jeden z wielu, których doświadczyliśmy w latach dziewięćdziesiątych [31].

Na koniec trzeba zauważyć, że istnienie stref ekonomicznych stanowi problem w negocjacjach rządu polskiego z Komisją Europejską o członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Tworzenie szczególnych warunków dla jakiejś grupy przedsiębiorców jest niezgodne z unijną polityką konkurencji i w związku z tym przedmiotem rozmów jest skala dotychczasowej pomocy publicznej udzielanej inwestorom w SSE i sposób likwidacji owych przywilejów. Z punktu widzenia rządu polskiego główny problem to długoletnie zobowiązania wobec już obecnych w strefach inwestorów; wycofanie się z tych zobowiązań wiązałoby się z bardzo dużymi kosztami (odszkodowania). Kwestia pozostaje nie rozstrzygnięta, w związku z czym ten rozdział negocjacji pozostaje otwarty.

2.3.2.5. Prawo pracy

Z wielokrotnie w tej części Raportu cytowanych badań CASE prowadzonych w blisko 100 nowych spółkach prywatnych (por. odnośnik 13) wynika, że drugie miejsce (za regulacjami fiskalnymi (zob. pkt 2.3.2.3) pod względem wpływu na funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw zajmuje prawo pracy. Przedsiębiorcy ocenili ten wpływ na więcej niż średni (3,28 punktów na skali od 1 do 5, zob. tabela 2–3 w pkt. 2.3.2.3).

Prawo pracy reguluje stosunki pracy, czyli relacje między pracodawcą i pracobiorcą. Z punktu widzenia przedsiębiorcy korzystna jest sytuacja, gdy w gospodarce istnieje daleko posunięta elastyczność zatrudnienia i płacy. Wysoka elastyczność oznacza bowiem wysoką "skłonność zatrudnienia i płacy do modyfikacji pod wpływem zmiany sytuacji rynkowej" [Kwiatkowski, 1998]. Przeciwny interes ma pracownik: dla niego korzystna jest ochrona zatrudnienia i gwarancja nie zmniejszania zarobków. O stopniu elastyczności zatrudnienia i płac decydują:

- model zbiorowych stosunków pracy, tj. poziom decentralizacji układów zbiorowych,
- stopień ochrony stosunku pracy (w przepisach o zwolnieniach, wypowiedzeniach itd.),
- stopień elastyczności płac.

Polski rynek pracy trzeba uznać niestety za sztywny. Potrzebna nowelizacja przestarzałego Kodeksu Pracy pochodzącego z 1974 miała dostosować prawo pracy do potrzeb gospodarki rynkowej. Głęboka nowelizacja Kodeksu Pracy zrobiona w 1996 roku utrzymała jednak, wbrew oczekiwaniom przedsiębiorców, wiele starych przepisów usztywniających stosunki pracy lub też tylko nieznacznie je zmodyfikowała. Wprowadziła też nowe rozwiązania zmniejszające elastyczność stosunków pracy [Tanaś i Surdej, 1997, pkt. 14].

I tak, dla przykładu, znowelizowany Kodeks Pracy ograniczył w sposób istotny swobodę określania czasu trwania kontraktu o pracę. Wprowadzając zasadę trzeciej umowy, Kodeks stanowi, że jeżeli pracodawca zawiera z pracobiorcą dwie następujące po sobie umowy o pracę na czas określony, to trzecia taka umowa staje się z mocy prawa umową na czas nieokreślony. Efekt jest taki, że chcąc zachować swobodę zatrudniania pracowników pracodawca podpisuje z pracownikiem dwie kolejne umowy na czas określony, a potem szuka nowego pracownika. Jest to możliwe w przypadku nieskomplikowanych prac, gorzej gdy za każdym razem trzeba przeszkolić pracownika, a to wiąże się ze znacznymi kosztami.

Inna zmiana polega na wydłużeniu okresu wypowiedzenia, choć jednocześnie wprowadzono korzystną dla pracodawców zasadę, że długość okresu wypowiedzenia liczy się od czasu pracy u aktualnego pracodawcy, a nie od łącznego czasu zatrudnienia pracownika we wszystkich zakładach pracy.

Wprowadzono zasadę, że pracownik może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, gdy "pracodawca dopuścił się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika" [Kodeks Pracy, 1996, art. 55, par.1]. Pracownikowi przysługuje wówczas odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia. Przepis ten można, jak się wydaje, łatwo wykorzystać do porzucania pracy przy zachowaniu prawa do wynagrodzenia za okres wypowiedzenia (a bez świadczenia pracy, jak to ma miejsce w przypadku wypowiedzenia o pracę).

Znowelizowany Kodeks Pracy zobowiązał wszystkich pracodawców zatrudniających więcej niż 5 pracowników do ustanowienia pisemnego regulaminu pracy. Można argumentować, że tworzenie regulaminu pracy nie powinno wynikać z administracyjnej ingerencji państwa w stosunki pracy, lecz że powinien być przygotowany w tych przedsiębiorstwach, w których potrzebna jest bardziej szczegółowa regulacja ponad tę, która wynika z przepisów ogólnych.

Przesądzono, że w umowie o pracę musi się znaleźć określenie miejsca pracy. Przeniesienie pracownika wymaga renegotjowania z nim warunków umowy o pracę.

[31] Ciekawy raport na temat słabości sektora publicznego opublikował ostatnio Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową [Malinowska i inni, 1999]

Wydłużone zostały urlopy wypoczynkowe, za okres których wynagrodzenie płaci pracodawca. Urlopy ustala się w dniach roboczych, a maksymalny wymiar urlopu należy po 10 latach pracy, wzrósł do 26 dni roboczych, co wraz z weekendami daje pełnych 5 tygodni.

Podejmowane były i nadal są (czego byliśmy świadkami w roku 1999 dwukrotnie) próby ustawowego skrócenia czasu pracy z 42 godzin do 40 godzin tygodniowo, przy utrzymaniu dotychczasowych wynagrodzeń za pracę.

Poważne ograniczenia dla przedsiębiorstwa stanowi limitowanie wymiaru tygodniowego czasu pracy. Wprowadzono zasadę, że czas pracy nie może przekroczyć 8 godzin na dobę i 42 godzin tygodniowo w czasie rozliczeniowym obejmującym 3 miesiące. Czas rozliczeniowy skraca się do 1 miesiąca w przypadku, gdy dobowy czas pracy wydłuża się do 12 godzin. Kodeks ustanawia także limit godzin pracy w godzinach nadliczbowych (maksymalna liczba to 4 godziny na dobę i 150 godzin w roku kalendarzowym). To rozwiązanie jest krytykowane zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez pracowników.

Kodeks uregulował zasady wynagradzania pracowników za "czas przestoju", usztywniając pozycje pracowników i pracodawców w sytuacjach kryzysowych w przedsiębiorstwie.

Ze zmian zwiększających prawa pracodawcy trzeba wspomnieć o zmniejszeniu roli związków zawodowych w przypadku zwolnień pracowników. Przed nowelizacją prawo zobowiązywało pracodawcę do informowania związków zawodowych o zamiarze zwolnienia każdego pracownika. Teraz dotyczy to wyłącznie członka związku lub pracownika, który poprosił związek o reprezentowanie go. Związek nie ma prawa zawetowania decyzji o zwolnieniu pracownika (o roli związków zawodowych w prywatnych przedsiębiorstwach piszemy w przedostatnim punkcie raportu 2.3.7).

Szytwe stosunki pracy chronią interesy obecnych pracowników, osłaniając ich przed konkurencją ze strony osób szukających pracy lub dopiero wchodzących na rynek pracy. Przedsiębiorców działających w konkurencyjnym otoczeniu wypychają do szarej strefy (zob. pkt. 2.3.6). Pracodawców zniechęcają do tworzenia nowych miejsc pracy, utrudniają więc restrukturyzację przedsiębiorstw, branż i całych sektorów gospodarki [Filer, 1998; Góra, 1998]. Ochrona zatrudnienia powoduje zwalnianie procesów przystosowawczych i zmian strukturalnych, tym samym obraca się w końcu przeciw pracobiorcom: bezrobocie utrzymuje się na wysokim poziomie lub rośnie. Dlatego też ekonomiści apelują o zmniejszanie obciążeń kosztów pracy, zmniejszanie zasili-

ków dla bezrobotnych (tak by wzrosła ich motywacja do poszukiwania pracy), rozluźnienie regulacji dotyczących stosunków pracy, tak by w sumie zwiększyć możliwości i bodźce do tworzenia nowych miejsc pracy [32]. Szytwnemu rynkowi pracy i wysokim stopom bezrobocia charakterystycznym dla Europy Zachodniej przeciwstawia się – jako wzór do naśladowania – świat anglosaski, z elastycznym i dynamicznym rynkiem pracy i niskim bezrobociem [Jarociński, 1999].

2.3.2.6. Korupcja

Jeszcze dwa, trzy lata temu korupcja w Polsce nie znajdowała się w centrum uwagi ani mass mediów, ani opinii publicznej. Nie stanowiła też szczególnego problemu dla przedsiębiorców. Z badań CASE prowadzonych w małych firmach prywatnych na przełomie 1997 i 1998 roku (zob. odnośnik 13), w których respondenci byli pytani o to, czy łapówki są powszechnie stosowane w Polsce dla przyspieszenia procesu rejestracji firm prywatnych wyłonił się następujący obraz: 54% respondentów (właścicieli i zarządzających przedsiębiorstwami) uważało, że nie, 29% – że tak, 17% nie ujawniło swojej opinii [Balcerowicz, 1998, pkt 6.2.1]. Ciekawe okazało się zróżnicowanie odpowiedzi pogrupowanych według lokalizacji przedsiębiorstwa. I tak, aż 83% respondentów z grupy przedsiębiorstw założonych w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo i z dużym bezrobociem (do badania wybrano dwa takie regiony: koszalińskie i łomżyńskie) wyraziło przekonanie, że przedsiębiorcy w Polsce nie posługują się łapówkami w celu skrócenia czasu rejestracji firm, a tylko 4% stwierdziło, że korupcja w tej sferze występuje. Diametralnie odmiennie wyglądała ocena sytuacji w stolicy i jej okolicach. Respondenci z 37% firm warszawskich mówili o rozpowszechnieniu łapówek, a rozmówcy z 45% przedsiębiorstw byli przeciwnego zdania (18% nie odpowiedziało na pytanie). Próbuąc wytłumaczyć taki rozrzut ocen można się odwołać, jak się wydaje, do odmiennej sytuacji zewnętrznej, w jakiej rozpoczynają działalność prywatni przedsiębiorcy. W regionach słabo rozwiniętych, o małej aktywności gospodarczej sądy gospodarcze i urzędy mają siłą rzeczy mniej pracy, stąd są w stanie szybciej opracować dokumenty. Ponadto władze lokalne są zainteresowane rozwojem gospodarczym zaniedbanego regionu, stąd atmosfera dla inwestycji jest bardziej sprzyjająca. W Warszawie, ze względu na dużą koncentrację aktywności gospodarczej, sąd rejestrowy, którego "zdolności przerobowe" nie rosną wprost proporcjonalnie do liczby spraw (por.

[32] Filer (1998) stwierdza, że "Wydaje się, że jeżeli celem jest promowanie dynamicznego rynku pracy i zapewnienie szybkiego wzrostu gospodarczego, rząd powinien usunąć się i pozwolić swobodnie działać rynkowi. Polityka rządu powinna skoncentrować się na zmniejszaniu obciążeń podatkowych, promowaniu edukacji i zwiększaniu "terytorialnej mobilności" siły roboczej. Większość bezpośrednich interwencji na rynku pracy to popularne politycznie, ale szkodliwe ekonomicznie luksusy, na które pozwolić mogą sobie być może tylko rozwinięte gospodarki."

pkt. 2.3.2.1. i pkt. 2.3.5.), zyskuje relatywną przewagę nad swoimi klientami i jest wystawiony na pokusę "brania".

Od czasu przeprowadzenia tego badania, które dotyczyło zresztą jedynie jednej sfery: rejestracji firm, sytuacja w Polsce wyraźnie się pogorszyła. Na pogorszenie w ciągu 1999 roku wskazuje światowa niezależna organizacja zajmująca się zwalczaniem korupcji Transparency International, aktywna od blisko dwóch lat także w Polsce. Na jesieni br. ogłosiła ona doroczną listę krajów ułożoną według wielkości tzw. wskaźnika korupcji, mieszczącego się na skali od 0 (kraj o masowej i powszechnej korupcji) do 10 (kraj bez korupcji). Za pomocą ocen ekspertów gospodarczych, organizacji międzynarodowych i opinii publicznej poziom korupcji w Polsce został oszacowany na 4,2 pkt., co dało Polsce niechlubne 44 miejsce na liście 99 krajów świata objętych oceną. Rok wcześniej (1998) Polska otrzymała 4,6 pkt. i zajęła miejsce 39 [Rzeczpospolita, 27 października 1999 r.].

O zwiększeniu korupcji w Polsce mówią także badania krajowe. Najnowsze badania opinii publicznej na ten temat [OBOP, 1999] pokazują, że trzy piąte badanych (62%) sądzi, że zjawisko korupcji nasiliło się w ciągu ostatnich 10 lat, czyli w okresie transformacji [33]. Jednocześnie społeczeństwo polskie w ogromnej większości (84%) jest przekonane, że korupcja jest częstym zjawiskiem w Polsce. Za najbardziej skorumpowane środowiska zawodowe uważa się [34] prokuratorów (49% badanych jest przekonana o częstym przekupstwie w tej grupie zawodowej), urzędników gminnych (47% badanych), urzędników administracji centralnej (47%), posłów i sędziów (46%). Nieco lepiej, ale nadal źle są oceniani urzędnicy urzędów wojewódzkich (43%) i powiatowych (42%), radni (38%) i urzędnicy skarbowi (36%). Najlepiej wypadli urzędnicy bankowi (27%), i ich ocena znacznie się poprawiła w ciągu ostatnich pięciu lat [OBOP, 1999, ss. 12–13], co wyróżnia tę grupę zawodową na tle innych grup, które wypadły znacznie gorzej niż w badaniu w 1994 r.

Dlaczego kwestię korupcji trzeba stawiać, gdy dyskutuje się warunki rozwoju aktywności gospodarczej w danym kraju. Jest tak dlatego, że od pewnego, dosyć znaczącego poziomu korupcji, przestają działać formalne (ustalone przez państwo) reguły gry ekonomicznej, które w gospodarce rynkowej dają równe szanse przedsiębiorcom.

Masowa korupcja w gospodarce podmywa reguły gry ekonomicznej i sprawia, że zwycięzcami nie są najefektywniejsze firmy, ale te, których dyrektorzy dają największe łapówki lub dają je jako ostatni. Z makroekonomicznego punktu widzenia skutki korupcji są zawsze złe. W literaturze wyodrębnia się cztery rodzaje kosztów: a) koszty fiskalne, b) koszt w postaci ograniczenia inwestycji i zahamowania wzrostu gospodarczego, c) koszty społeczne i d) koszt w postaci cynizmu oraz utraty zaufania do instytucji publicznych i samego państwa [Sutch, 1999]. Nie ma tu miejsca ani powodu, by poszczególne kategorie kosztów choćby krótko omówić, trzeba jednak zwrócić uwagę na skutki owych kosztów w skali gospodarki i społeczeństwa dla przedsiębiorców i przedsiębiorstw. I tak, koszty fiskalne, czyli utrata dochodów państwa z tytułu podatków oraz dochodów z przywłaszczenia, zmuszają rządy znajdujące się pod presją sztywnych wydatków budżetowych do podnoszenia podatków, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia własnych środków finansowych przedsiębiorstw i w rezultacie do ograniczenia ich możliwości inwestycyjnych i rozwojowych. Ograniczenie inwestycji i wzrostu gospodarczego wynikające z korupcji [35] z punktu widzenia pojedynczego przedsiębiorcy oznacza gorszą koniunkturę na rynku: zamówienia są mniejsze, trudniej jest sprzedać. Skutkuje to gorszymi wynikami finansowymi przedsiębiorstwa i mniejszymi możliwościami jego rozwoju.

Oprócz wymienionych wyżej kosztów makroekonomicznych, które przekładają się następnie na negatywne skutki dla przedsiębiorstw, korupcja wywołuje koszty mikroekonomiczne także w sposób bezpośredni. I tak, korupcja wiąże się z dodatkowymi kosztami dla przedsiębiorcy. Jest nim po pierwsze wartość łapówki. Drugim kosztem jest nakład czasu menedżerów poświęcony na kontakty z urzędnikami państwowymi (zamiast na zarządzanie firmą). Warto w tym miejscu zakwestionować dosyć rozpowszechnione przekonanie, że skoro gdzieś na styku z urzędnikami pojawia się problem i ważna dla firmy sprawa grzęźnie, to z punktu widzenia przedsiębiorstwa lepiej jest dać łapówkę, by otrzymać szybko zezwolenie czy opinię urzędu niż po prostu czekać i liczyć utracone dochody. Wprawdzie doraźnie rozwiązuje to problem pojedynczego przedsiębiorcy (i ma sens ekonomiczny, o ile wysokość łapówki nie przewyższa dochodu przedsiębiorstwa, który nie zostałby bez ła-

[33] Zaledwie dwa lata wcześniej dominowało przekonanie, że skala korupcji była zawsze podobna; pytanie obejmowało następujące opcje: okres PRL, okres rządów Solidarności, okres rządów SLD-PSL [CBOS, 1997]. W ciągu dwóch lat nastąpiła więc zasadnicza zmiana percepcji społecznej w tej kwestii.

[34] Pod uwagę bierzemy tutaj tylko te grupy zawodowe, które są istotne z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. Pomijamy więc trzy objęte badaniami środowiska, a mianowicie lekarzy, policjantów (bo chodzi o "drogówkę") oraz nauczycieli. Ci pierwsi są uznawani za najbardziej skorumpowane środowisko zawodowe (78% badanych uważa je za bardzo skorumpowane). Nauczyciele wypadli najlepiej (12%).

[35] Z badań Banku Światowego przeprowadzonych w 1994 roku w 59 krajach wynikało, że różnica w poziomie inwestycji (mierzonej jako udział w produkcie krajowym brutto) w krajach o wysokim poziomie korupcji w porównaniu z krajami o niskim poziomie korupcji wynosiła prawie 10 punktów procentowych! (Przeciętna stopa inwestycji w latach 1990-1994 wynosiła blisko 13% w tej pierwszej grupie krajów, a 22% w grupie drugiej) [zob. Sutch, 1999, s. 12].

powłoki przez firmę zrealizowany). Jeżeli jednak taki sposób radzenia sobie w kontaktach z biurokracją państwową rozpowszechnia się i przybiera dużą skalę, wówczas obraca się przeciwko wszystkim przedsiębiorstwom: rośnie niepewność działania (łapówka nie daje gwarancji, jeżeli inni ubiegający się o to samo reglamentowane dobro dają większe łapówki lub dają je jako ostatni), rosną koszty działalności gospodarczej, spadają zyski przedsiębiorstw, maleją inwestycje, itd.

Skoro, po pierwsze, korupcja nie jest obojętna dla warunków funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw, i skoro, po drugie, korupcja w Polsce w ostatnich latach wzrosła, a jej skala jest oceniana jako znaczna, zasadne jest pytanie, co trzeba zrobić by jej zasięg znacząco zmniejszyć. By móc na nie odpowiedzieć, trzeba się odwołać do przyczyn korupcji. Zacząć trzeba od stwierdzenia, że całkiem wyeliminować się jej nie da, ponieważ skłonność do korupcji jest nieodłączną cechą ludzkiego działania, istota sprawy polega więc na takim ukształtowaniu warunków działania ludzi w ich rolach gospodarczych, by owa skłonność nie była uruchamiana, lub by była bardzo ograniczana. Mówiąc o skłonności mamy na myśli skłonność urzędników państwowych do bycia korumpowanym przez przedsiębiorców [36]. I tu dochodzimy do wąskiej definicji korupcji, która za korupcję uznaje wszystkie te działania, w których "urząd publiczny jest wykorzystywany dla korzyści prywatnych, tzn. kiedy urzędnik przyjmuje, domaga się lub wymusza łapówkę" (definicja wypracowana przez Bank Światowy, *The World Bank 1997, s. 8*) [37].

Korupcja pojawia się i ma dobry grunt do rozwoju, gdy z jednej strony, wystąpią i będą się utrzymywać określone bodźce oddziałujące na motywację urzędników państwowych, z drugiej strony, gdy występują możliwości (pole) dla korupcji [The World Bank, 1997; Sutch, 1999]. Normalna, zdrowa motywacja urzędników państwowych występuje wtedy, gdy urzędnicy chcą efektywnie pracować i tak się dzieje. Jest tak wtedy, gdy są dobrze opłacani za sumienne i sprawne wykonywanie swoich obowiązków. Podatność urzędników na korupcję ujawnia się wtedy, gdy zdrowa motywacja zostaje podważona, a to ma miejsce, gdy:

- płace urzędników są niskie i relatywnie spadają,
- awans nie zależy od osiągnięć w pracy, lecz zupełnie od innych czynników (tj. układów personalnych, politycznych czy rodzinnych),
- szefowie, urzędnicy wyższego szczebla, politycy tolerują korupcję lub sami są skorumpowani, wreszcie gdy
 - ci urzędnicy, którzy nie dają się korumpować, nie są chronieni przez swoich przełożonych.

Możliwości (pole) korupcji z kolei zależą od:

- skali korzyści, jakie korupcja może dostarczyć urzędnikowi,
- stopnia uznaniowości decyzji (stopnia swobody, jaką pozostawia się urzędnikowi w podejmowaniu decyzji),
- stopnia przejrzystości procedur,
- stopnia i jakości nadzoru nad pracą urzędników i stopnia odpowiedzialności urzędników za swoje decyzje.

Aby ograniczyć korupcję trzeba ograniczyć zarówno bodźce do korupcji, jak i możliwości (okazje) dla korupcji. Walka z korupcją polegać musi na tym by, ujmując rzecz w kategoriach ekonomicznych, opłacalna i obciążona niskim ryzykiem praktyka "brania", stała się procederem bardzo ryzykownym i o niskiej stopie zwrotu. Nie jest to łatwe i wymaga skoordynowanych działań na wielu polach.

I tu dochodzimy do przyczyn rozwiniętej korupcji w Polsce. Zacząć trzeba od stwierdzenia, że administracja państwowa jest źle opłacana, a nominacje na najwyższe stanowiska w urzędach publicznych, centralnych i lokalnych, nie wynikają z ocen dotychczasowej pracy urzędników, lecz mają charakter nominacji politycznych. Duży nadal sektor państwowy w warunkach słabego nadzoru właścicielskiego tworzy duże pole dla korupcji. Skomplikowane przepisy podatkowe, ich nieprzejrzystość, znaczna uznaniowość decyzji urzędów skarbowych (o czym piszemy w pkt. 2.3.2.3) stwarza okazje dla wymuszania przez urzędników państwowych nielegalnych, prywatnych korzyści. Pole dla korupcji powstaje także w tych sferach, w których państwo ogranicza wolność gospodarczą wprowadzając koncesje i zezwolenia. W Polsce w latach 90. skala koncesjonowania stopniowo, ale systematycznie rosła (zob. pkt 2.3.2.2), rosła więc władza urzędników, od których decyzji zależała możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Przy słabej kontroli finansowej nad wydawaniem środków publicznych i kiepskim systemie służby publicznej zamówienia publiczne, choć formalnie (jak tego wymaga Ustawa o zamówieniach publicznych) są realizowane w drodze przetargów, nie trafiają do tych, co składają uczciwe i najlepsze oferty. Relatywnie niskie do niedawna płace sędziów, prokuratorów, pracowników sądu, niedoinwestowanie sądów przy lawinowo rosnącej liczbie spraw gospodarczych (por. pkt 2.3.5) tworzyły sprzyjający grunt dla rozpowszechniania się korupcji w systemie wymiaru sprawiedliwości, co jest wyjątkowo szkodliwe, skoro zadaniem tego systemu jest gwarantowanie przestrzegania prawa przez uczestników życia gospodarczego i społecznego.

[36] Stroną w stosunkach z urzędnikami są także ludzie jako osoby prywatne (np. w charakterze petentów w urzędach, jako pacjenci w państwowych szpitalach, itp.), ten przypadek wykracza poza pole naszych zainteresowań w tym opracowaniu.

[37] Zob. także Shleifer and Vishny, 1993. Szersza definicja korupcji wykracza poza stosunki: sektor publiczny - sektor prywatny i za korupcję uznaje także wykorzystywanie swojego stanowiska w sektorze prywatnym dla prywatnych korzyści. Przy tym szerszym podejściu bada się także korupcję w ramach samego sektora prywatnego. Tutaj interesuje nas węższe podejście.

Znaczące zmniejszenie skali korupcji w Polsce będzie zadaniem trudnym, bo jak widać z powyższego wyliczenia głównych przyczyn korupcji w kilku zaledwie podstawowych dziedzinach wynika, konieczny jest kompleksowy program antykorupcyjny. Po to by został on przygotowany i miał realne szanse powodzenia konieczna jest wola polityczna i silne przywództwo [38]. Konieczne jest uzyskanie poparcia dla takiego programu ze strony społeczeństwa i jego zaangażowanie w realizację programu. To pierwsze wydaje się być w Polsce dosyć łatwe, skoro w społeczeństwie powszechna jest dezaprobatą dla korupcji i przekonanie, że z tym zjawiskiem trzeba skutecznie walczyć [zob. OBOP, 1999]. To drugie (czyli zaangażowanie) będzie, jak można sądzić, zależało od przekonania, że za programem antykorupcyjnym stoi polityczna determinacja i że w związku z tym zaangażowanie się ma sens. Wreszcie potrzebne jest silne wsparcie mediów i organizacji pozarządowych, które są nie do zastąpienia w funkcji kontroli społecznej. Kompleksowy program jest potrzebny, ponieważ wycinkowe działania antykorupcyjne, choć ważne, w pojedynkę nie są w stanie odwrócić złych tendencji. Przykładem niech będzie Ustawa o zamówieniach publicznych, która miała ukrócić korupcyjną swobodę urzędników przy wyborze dostawców usług i towarów, poprzez wprowadzenie zasady przetargów. Przetargi oczywiście odbywają się, ale słabo opłacani i nadzorowani urzędnicy znajdują sposoby, by kontrakty wygrywali korumpujący ich dostawcy. Antykorupcyjna ustawa wprowadzona w 1997 r. w reakcji na przykłady negatywnych w skutkach kolizji niektórych interesów prywatnych i dobra publicznego, określiła sposób rozdziału działalności publicznej od prywatnej w przypadku osób zajmujących kierownicze funkcje państwowe [39]. Ustawa reguluje ważne kwestie, ale jest to tylko wycinek spraw: brakuje regulacji, które załatwiłyby kompleksowo zasadniczo ważne kwestie motywacji, oceny, awansu i nadzoru nad urzędnikami państwowymi w ogóle. Krokiem naprzód w kontrolowaniu wydatków publicznych są reguły wprowadzone z początkiem 1999 r. Ustawą o finansach publicznych. Z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji ważne jest, że ustawa ta porządkuje i definiuje podstawowe terminy w dziedzinie finansów publicznych, wprowadza pewne zasady i sposoby zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych, wprowadza i określa odpowiedzialność pracowników sektora finansów publicznych oraz także osób dysponujących środkami publicznymi spoza sektora publicznego (a więc np. realizujących zamówienia publiczne) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz tworzy instytucję "rzecznika dyscypliny finansów publicznych".

2.3.3. Bariera kapitałowa

Kolejnym ważnym czynnikiem warunkującym rozwój sektora prywatnego jest dostęp nowych przedsiębiorstw do kapitału. Istotne jest, czy nowy przedsiębiorca zakładając przedsiębiorstwo może i musi liczyć tylko na własne oszczędności i oszczędności rodziny, czy też może korzystać z zewnętrznych źródeł finansowania. Podobne pytania trzeba zadać w przypadku decyzji inwestycyjnych podejmowanych przez nowe firmy prywatne: Skąd przedsiębiorstwa biorą środki na sfinansowanie swego rozwoju? W jakim stopniu mogą korzystać i korzystają z kredytów bankowych? Chodzi więc o ustalenie, jak się finansują nowe przedsiębiorstwa prywatne i czy występują finansowe ograniczenia rozwoju, innymi słowy, czy istnieje bariera kapitałowa.

2.3.3.1. Źródła kapitału założycielskiego

Zacznijmy od stwierdzenia, że prawne wymagania dotyczące wielkości kapitału założycielskiego nie stanowią bariery dla założenia przedsiębiorstwa. Prawo określa minimalną wielkość kapitału założycielskiego tylko dla spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i dla spółek akcyjnych i wyznacza kwoty na poziomie odpowiednio 4.000 PLN i 10.000 PLN.

Problem pojawia się na poziomie praktycznym: skąd wziąć środki potrzebne do rozpoczęcia działalności gospodarczej. Pytanie to było uzasadnione szczególnie w pierwszej połowie lat 90., kiedy wszyscy rozpoczynający samodzielną działalność gospodarczą, przeciętnie rzecz biorąc, nie mogli dysponować znaczącymi środkami finansowymi.

Z badań zespołu CASE obejmujących grupę 96 małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych założonych w pierwszych latach transformacji systemowej wynika, że za jednym wyjątkiem, wszystkie spółki rozpoczęły działalność w oparciu o oszczędności współników. Tę obserwację trzeba uzupełnić drugą, a mianowicie, że dla większości przedsiębiorstw oszczędności współników były jedynym źródłem finansowania kapitału początkowego nowej spółki [Balcero-wicz, 1998, pkt 6.4].

Z oszczędności udziałowców pochodziło przeciętnie blisko 75% kapitału początkowego spółek krajowych [40]. Inne źródła finansowania: pożyczki od przyjaciół, pożyczki z rynku nieformalnego, restytucja, odgrywały niewielką rolę w momencie rozpoczynania przez firmę działalności gospodarczej. Ciekawe jest jednak to, że w pierwszej fazie swego życia 8 przedsiębiorstw uzyskało kredyt bankowy. Oczywiście dla całej populacji spółek krajowych udział banków w finansowaniu kapitału początkowego był bardzo skromny

[38] Rola przywództwa jest tutaj nie do przecenienia [Sutch, 1999, s. 19]. Reforma typu technokratycznego w tej dziedzinie nie ma szans. Konieczne są dowody silnego zaangażowania na najwyższym szczeblu i dowody determinacji w walce z korupcją. Inaczej program ugrzęźnie.

[39] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

[40] W liczącej 96 przedsiębiorstw próbie było 81 spółek założonych przez obywateli polskich; dalej nazywamy te spółki krajowymi. Pozostałe 15 firm należało do kapitału zagranicznego, dalej nazywamy je spółkami zagranicznymi.

i wyniósł tylko 3,75%; w przypadku owych ośmiu spółek znaczenie pożyczek bankowych było oczywiście dużo większe. Owych 8 przypadków uzyskania pożyczek bankowych przez nowe przedsiębiorstwa w momencie startu wydaje się podważać szeroko rozpowszechniony w literaturze pogląd, mówiący, że przedsiębiorstwa krajowe nie mają szans na uzyskanie kredytu bankowego w pierwszym roku swojej działalności, ponieważ nie mają wystarczającej historii i w związku z tym instytucje finansowe nie mają racjonalnych podstaw, by im zaufać i pożyczyć pieniądze.

Zupełnie inaczej i dużo lepiej przedstawiała się sytuacja spółek z kapitałem zagranicznym. Rozpoczynając działalność gospodarczą korzystały one ze środków finansowych wniesionych do spółki przez zagranicznych udziałowców, różnych form leasingu oraz z przedpłat na realizację kontraktów handlowych. Te trzy źródła pokrywały 51% początkowego kapitału, który pozwalał przedsiębiorstwom rozpocząć działalność gospodarczą. Także i w ich przypadku ważną rolę spełniały oszczędności prywatne – tworzyły one przeciętnie 46% zasobów kapitałowych w punkcie startu.

2.3.3.2. Finansowanie rozwoju

Jest budujące, że ogromna większość właścicieli i menedżerów chce rozwijać swoje przedsiębiorstwa – w badanej próbie było ich 91%. Tylko 9% było zadowolonych z osiągniętej skali działalności i nie zamierzało jej poszerzać. Pytani o główne bariery utrudniające im rozwój działalności gospodarczej, wskazywali na trzy czynniki [Balcerowicz, 1998, pkt 6.5]. Za pierwszy i najważniejszy uznawali wysokie podatki i inne obowiązkowe składki. Na drugim miejscu znalazły się przepisy gospodarcze, określane jako skomplikowane, nieprzejrzyste i niestabilne. Za trzecią barierę uznany został niedostatek środków finansowych na rozwój (zob. tabela 2-4, s. 46).

Pierwsza i trzecia bariera wiążą się ściśle ze sobą. Wysokie koszty pracy i wysokie podatki [41] łącznie powodują, że w przedsiębiorstwach zostaje mało zysku, czyli mało środków własnych na inwestycje. Niedobór własnych zasobów finansowych można uzupełniać zasobami zewnętrznymi, pod warunkiem że finansowanie zewnętrzne jest dostępne, a koszt korzystania z niego daje się udźwignąć (o czym piszemy w pkt 2.3.3.3).

W świetle wymienionych wyżej barier utrudniających rozwój przedsiębiorstw zrozumiła staje się ocena skali inwestowania. Aż 44% respondentów uznało swoje inwestycje za zbyt małe. Nieco ponad połowa oceniła swoje wydatki na rozwój za wystarczające. Następny znaczą-

cy wynik badań pokazuje, że poważniejsze inwestycje zostały zrobione w 2/3 przedsiębiorstw; aż co trzecie przedsiębiorstwo nie podjęło znaczących inwestycji. Zestawienie tych wyników z wyżej przedstawioną deklaracją ogromnej większości przedsiębiorców o chęć rozwijania swoich firm stanowi, jak się wydaje, dobry dowód na niedobór wewnętrznych źródeł finansowania inwestycji.

Głównym źródłem finansowania inwestycji w grupie małych i średnich przedsiębiorstw badanych przez zespół CASE były własne zyski z działalności (76% wskazań, Balcerowicz 1998, pkt 6.4). Z zysków sfinansowanych zostało nieco ponad 44% inwestycji. Drugą pozycję w finansowaniu inwestycji zajmowały kredyty bankowe (przeciętnie finansowały one 19% wartości inwestycji). Ta wysoka, druga pozycja kredytów bankowych w finansowaniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw podważa dosyć powszechną opinię, że banki nie chcą udzielać pożyczek małym i młodym firmom prywatnym [42].

2.3.3.3. Dostęp do kredytów bankowych i ich koszt

Na podstawie przedstawionych wyżej wyników badań można stwierdzić, że kredyty bankowe są dostępne dla nowych dla małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych [43]. Jednakże nie wszystkie przedsiębiorstwa z nich korzystają: 34% przedsiębiorstw z próby nigdy nie starało się o kredyt. Tylko w 4 przypadkach wnioski kredytowe zostały odrzucone; tak mała liczba decyzji odmownych wskazuje, że spółki występowały o kredyt tylko wtedy, gdy były przekonane, że mają duże szanse na jego otrzymanie, a ponadto, że wnioski kredytowe były dobrze przygotowane. Pytane o przyczynę nie ubiegania się o kredyt bankowy przedsiębiorstwa wskazywały na wysoki koszt kredytu (najczęściej wybierana odpowiedź) i brak potrzeby (!).

Inny zaskakujący wniosek z badań mówi, że większość (73%) spółek, które otrzymały kredyt z banku, były usatysfakcjonowane z jego wysokości i nie chciałyby jej zmienić. Narzuca się tu wniosek, że wyniki omawianych tu badań polskich nie potwierdzają szeroko rozpowszechnionego poglądu, że w gospodarkach "wschodzących" to brak kredytów bankowych hamuje rozwój nowego sektora prywatnego.

To, że przedsiębiorstwa były generalnie zadowolone z wysokości otrzymanych kredytów nie oznacza oczywiście, że były one zadowolone z usług bankowych. Pytane o główne przeszkody w w uzyskaniu kredytów bankowych wymienili: wysoki koszt kredytu, skomplikowane procedu-

[41] Skala obciążeń fiskalnych przedsiębiorców i przedsiębiorstw została szeroko omówiona w punkcie 2.3.2.3.

[42] Niechęć banków tłumaczy się wysokim ryzykiem wiążącym się z udzielaniem kredytów tej grupie klientów, niską opłacalnością, trudnym dostępem do pełnej informacji o małych firmach, brakiem stosownego zabezpieczenia. Zob. Gajewski i inni (1997).

[43] Podobne wyniki w tych samych badaniach zostały uzyskane na Węgrzech i w Czechach, zob. Bratkowski, Grosfeld i Rostowski (1998).

Tabela 2-8. Ocena* czynników mogących stanowić przeszkody w uzyskaniu kredytu w banku

		minimum	maksimum	średnia	modalna	mediana	liczba odpowiedzi
1.	Koszt kredytu (stopa procentowa)	1	5	3,99	5	4	89
2.	Skomplikowane procedury ubiegania się o kredyt	1	5	3,78	5	4	89
3.	Wymóg posiadania zabezpieczenia	1	5	3,63	4	4	88
4.	Dobre znajomości w banku	1	5	2,40	1	2	80
5.	Wymóg, by firma miała jakąś historię (nie była nowa)	1	5	3,17	3	3	81
6.	Duże opóźnienia w rozpatrywaniu wniosku kredytowego	1	5	2,84	4	3	82

Objaśnienie: *Do oceny użyto skali od 1 do 5, gdzie: 1 - oznacza, że nie jest to problem; 2 - jest to mały problem; 3 - jest to średni problem; 4 - jest to duży problem; 5 - jest to bardzo duży problem

Źródło: Balcerowicz, 1998

ry ubiegania się o kredyt i wymóg posiadania zabezpieczenia (zob. tabela 2-8).

2.3.4. Co jest ważne dla inwestorów zagranicznych?

Poważnym ograniczeniem rozwoju gospodarczego w transformujących się gospodarkach, w tym także gospodarki polskiej jest niedostatek kapitału krajowego. Ów niedostatek wynika z niskiego poziomu oszczędności krajowych [44]. W biednym kraju warunkiem szybkiego wzrostu gospodarczego, a o taki Polska zabiega próbując nadrobić zaległości cywilizacyjne narosłe w okresie 44 powojennych lat, w stosunku do krajów rozwiniętych gospodarczo, jest wysoki poziom inwestycji. Są dwa źródła finansowania inwestycji: oszczędności krajowe i oszczędności zagraniczne. Szczególnym przypadkiem absorpcji oszczędności zagranicznych jest napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Foreign Direct Investments – FDI), które wypełniają niedobór oszczędności krajowych [45].

W Polsce, jak wynika z badań Jakubiak (1999) i Liberdy (1998 i 1999) w latach 90. krajowa stopa oszczędzania wprawdzie wolno rosła, ale poczynając od 1996 roku ustabilizowała się na poziomie blisko 21%, co jest wskaźnikiem zbyt niskim dla kraju planującego utrzymać wysokie tempo wzrostu gospodarczego [46]. Taka stopa oszczędności jest poniżej poziomu występującego w krajach rozwiniętych.

Z kolei stopa inwestycji z 19,9% w 1991 roku spadła w latach 1992–1993 do poziomu nieco powyżej 15%, po

czym poczynając od 1994 r. zaczęła rosnąć, by w 1997 roku osiągnąć poziom 24,7%.

Napływ FDI do Polski, który rozpoczął się na dobre w 1993 roku, i z roku na rok był coraz większy (zob. tabela 2-9) przypadł na okres wolnego wzrostu oszczędności krajowych. Luka zasobów krajowych była więc uzupełniana kapitałem zagranicznym, który zaczął odgrywać znaczącą rolę w finansowaniu krajowych inwestycji [Jakubiak, 1999]. Udział FDI w inwestycjach krajowych wzrósł z 5% w 1992 r. do 13% w 1993 r. i do 21% w 1997 r. (tabela 2-9). W 1996 roku Polska wysunęła się na pierwsze miejsce jako odbiorca FDI w grupie "wschodzących gospodarek", wyprzedzając długoletniego lidera jakim były Węgry. W tymże roku gospodarka polska wchłonęła 36,6% FDI ogółem przypadających na kraje Europy Środkowej i Wschodniej [Kopeć, 1999a], w 1997 roku było to nieco mniej, bo 27,2% [47], zaś w roku 1998 na Polskę przypadła rekordowa porcja bezpośrednich inwestycji zagranicznych ulokowanych w regionie: blisko 10 mld dolarów. Według szacunków PAIZ w połowie 1999 roku skumulowana wartość FDI w Polsce wynosiła 35,5 mld dolarów amerykańskich. Tabela (2-10) pokazuje główne kraje, z których napłynął do Polski kapitał inwestycyjny.

Skoro bezpośrednie inwestycje zagraniczne są tak zasadniczo ważne dla gospodarki polskiej, która żeby się rozwijać potrzebuje dużych inwestycji przez wiele lat, a która ma jednocześnie niedobór oszczędności krajowych i tym samym ma za małe inwestycje finansowane ze środków krajowych, oczywiście staje się pytanie, co zrobić, by do Polski napływało dużo FDI. Jest to pytanie o czynniki decydujące o atrakcyjności danego kraju dla inwestorów zagranicznych.

[44] Determinanty oszczędności były przedmiotem odrębnego badania w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation". Zajmował się nimi zespół pod kierunkiem Barbary Liberdy.

[45] FDI mogą w pewnych warunkach wpływać także ujemnie na tempo wzrostu gospodarczego, poprzez negatywny wpływ na oszczędności krajowe; nie ma tu miejsca by wchodzić w szczegóły takich przypadków. Prezentuje je, odwołując się do literatury na ten temat Jakubiak (1999).

[46] Według Gomułki (1999).

[47] Żeby rzecz wiedzieć we właściwych proporcjach trzeba tu dodać, że na cały region Europy Środkowej i Wschodniej przypada jednak nadal znikomy udział światowych zasobów bezpośrednich inwestycji zagranicznych. 18,4 mld USD, które napłynęły do regionu w 1997 r. stanowiły zaledwie 1,8% światowych FDI. Na kraje rozwinięte przypadło w tym czasie aż 68% zasobów w skali świata, wynoszących 400 mld USD [zob. Kopeć, 1999a].

Tabela 2-9. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI) w Polsce w latach 1991-1999

FDI	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	I poł. 1999
w mld USD	0,34	0,68	1,72	1,87	3,66	4,50	4,91	10,00	4,90
jako % inwestycji krajowych	2	5	13	10,9	14,8	16,5	16,1	b.d.	b.d.
narastająco w mld USD	3,26	3,94	5,66	7,53	11,19	15,69	20,06	30,06	35,5

Źródła: Biskup, 1999; PAIZ, 1999; Jakubiak, 1999

Tablica 2-10. Główni inwestorzy wg kraju pochodzenia kapitału (stan na 30.06.1999 r.)

	Kraj pochodzenia kapitału	Inwestycje w mln USD	Udział (%) w FDI ogółem
1	Niemcy	6745	19
2	USA	5467	15,6
3	Włochy	3145	8,7
4	Holandia	3084	8,5
5	Francja	2560	7,3
6	Ogółem 1-5	21001	59,1

Źródło: PAIZ, 1999

Czynników tych, ogólnie rzecz biorąc, jest bardzo wiele. Większość ma charakter typowo ekonomiczny, część odnosi się do systemu politycznego, są też takie, które dotyczą sfery kultury i tradycji. I tak, powszechnie uważa się, że FDI podążają za wzrostem gospodarczym, a więc do krajów, które już są na ścieżce wzrostu. Z czynników ekonomicznych ważne są: mocna gospodarka, sytuacja płatnicza, regulowanie zobowiązań zagranicznych, stabilizacja pieniądza, rozwój systemu bankowego i jakość prawa bankowego, jakość prawa gospodarczego, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, obowiązujące zasady księgowości, stabilność i przejrzystość systemu podatkowego oraz wysokość podatków. Z czynników pozaekonomicznych ważną rolę odgrywa przede wszystkim stabilizacja polityczna, ale także etyka w biznesie, jakość administracji państwowej, kultura prac. [48].

Już sam fakt, że Polska wyszła, jak wyżej zauważyliśmy, na czoło listy beneficjentów FDI w Europie Środkowej i Wschodniej wskazuje, że atrakcyjność inwestowania w naszym kraju w latach 90. zasadniczo wzrosła, a w drugiej połowie tego dziesięciolecia nasz kraj stał się najatrakcyjniejszym miejscem lokowania kapitałów zagranicznego w

regionie [49]. Dobrze oceny gospodarce polskiej, z którymi liczą się poważni inwestorzy, wydają od kilku lat międzynarodowe instytucje: OECD, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Zwracają one uwagę na fakt, że recesja transformacyjna trwała w Polsce tylko dwa lata, że dochód narodowy Polski rośnie nieprzerwanie od 1992 r., i że Polska, jako pierwszy kraj w regionie, przekroczyła w 1996 r. poziom PKB sprzed reformy [50], zaś poziom dochodu w 1998 roku był aż o 17,9% wyższy niż w 1989 roku. Za ważny czynnik uważają stabilizację makroekonomiczną i postępy we wdrażaniu reform gospodarczych.

Mierzeniem atrakcyjności inwestowania w krajach regionu lub w skali globalnej zajmują się poważne zagraniczne biura ratingowe, ośrodki badawcze, duże banki inwestycyjne [51]. We wszystkich tych rankingach Polska plasuje się na dobrych i z roku na rok coraz wyższych pozycjach [zob. Kopeć, 1999b]. Szczególne znaczenie mają ratingi wystawiane przez poważne agencje ratingowe. W 1995 roku Moody`s przyznał Polsce rating inwestycyjny, w 1996 r. zrobiły to Standard and Poor`s i Fitch-IBCA, i jak dotąd ocena Polski, jako miejsca inwestowania, nie pogor-

[48] Dla przykładu brytyjska firma ratingowa Economic Intelligence Unit posługuje się aż 77 wskaźnikami dla oszacowania ryzyka gospodarczego kraju.

[49] Za wyjątkiem 1997 roku, kiedy na pierwsze miejsce wysunęła się Rosja z FDI w wysokości 6,2 mld USD, na Polskę przypadło wówczas blisko 5 mld USD.

[50] Istnieje wielka pokusa i powszechna praktyka porównania różnych wielkości ekonomicznych sprzed reformy i po ilus latach od wprowadzenia zmian systemowych. Praktyka ta jest mocno krytykowana przez niektórych ekonomistów, którzy słusznie twierdzą, że nie można porównywać ze sobą bytów nieporównywalnych, tylko dlatego, że noszą tę samą nazwę. O nieporównywalności dochodu narodowego oraz produkcji przemysłowej w gospodarce tzw. planowej i gospodarce rynkowej pisze bardzo przekonująco Lipowski (1998).

[51] Jak wynika z ostatniej ankiety Reutersa przeprowadzonej w grupie 140 inwestorów instytucjonalnych, za największego specjalistę w dziedzinie *emerging markets* w grupie banków inwestycyjnych uznawany jest Merrill Lynch [Prawo i Gospodarka, 1999, 19 listopada].

szyla się. W najnowszym raporcie Economic Intelligence Unit o ryzyku gospodarczym krajów Polska zajęła bardzo dobre 5 miejsce w grupie 28 gospodarek "wschodzących" objętych analizą, za Singapurem, Tajwanem, Chile i Hongkongiem [Prawo i Gospodarka, 1999, 18 września]. Ryzyko inwestowania w Polsce oszacowano na 36 punktów (na skali od 0 do 100 punktów) [52].

W Polsce bada się dosyć często opinie inwestorów zagranicznych już obecnych na polskim rynku. Ogólnie oceniają oni klimat dla inwestycji za sprzyjający, choć mają także różne krytyczne uwagi.

Z badań prowadzonych przez zespół badawczy CASE wynika, że zagraniczni inwestorzy, którzy weszli do Polski w pierwszej połowie lat 90. ze stosunkowo niewielkim kapitałem (czyli założyli małe lub średniej wielkości przedsiębiorstwa) oceniają ogólne warunki prowadzenia działalności gospodarczej na 3,4 punktów na pięciopunktowej skali, gdzie 3 punkty oznaczają warunki dostateczne, zaś 4 punkty – warunki dobre. Warto tu dodać, że najczęściej wybierana była opcja "dobre" [Balcerowicz, 1998].

Pytani o czynniki utrudniające inwestowanie w Polsce podnosili w gruncie rzeczy tylko jeden problem: ograniczenia związane z zakupem ziemi i nieruchomości i te postrzegali jako nieco więcej niż średni problem (3,36 punktu na 5-punktowej skali, zob. tabela 2-11). Trzeba tu przypomnieć, że w przypadku inwestorów zagranicznych obowiązuje wymóg uzyskania zezwolenia administracyjnego (wydawanego przez ministra spraw wewnętrznych i administracji) na zakup nieruchomości w Polsce lub użytkowanie wieczyste gruntu należącego do Skarbu Państwa lub gminy. Ustawę (z 1991 r.) o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zliberalizowano nieco w 1996 roku, wprowadzając m.in. następujący wyjątek od ogólnego wymogu ubiegania się o zezwolenie: spółka prawa handlowe-

go może nabyć na cele statutowe nieruchomość nie zabudowaną w terenie miejskim o powierzchni nie większej niż 0,4 ha [53]. Mimo to inwestorzy nadal uważają ją za restrykcyjną, ponieważ limit 0,4 ha jest bardzo niski i w rezultacie w większości przypadków aplikacja o zezwolenie administracyjne jest nie do uniknięcia. Krytyka przepisów i praktyki ich stosowania nie dotyczy właściwie niepewnego wyniku aplikowania, ponieważ przytłaczająca większość wniosków kończy się wydaniem zezwolenia [zob. Sadowska-Cieślak, 1997]. Chodzi głównie o przewlekłość procedury, która choć formalnie powinna zająć do dwóch (a w przypadku rezydentów krajów należących do UE i OECD maksymalnie jeden) miesięcy, często przekracza ów limit, co wynika przede wszystkim z generalnie skomplikowanej sytuacji prawnej nieruchomości w Polsce [54].

Żeby zamknąć tę kwestię warto dodać, że ograniczenia zakupu nieruchomości przez cudzoziemców są kwestionowane przez Komisję Europejską w negocjacjach o członkostwo Polski w UE. Ograniczenia te są bowiem sprzeczne z unijną zasadą swobody przepływu kapitału [55]. Rząd polski złożył wnioski o odłożenie na 18 lat wprowadzenia swobody zakupu przez cudzoziemców ziemi rolnej i na 5 lat ziemi pod inwestycje, jednakże KE nie przyjmie, jak wynika z najnowszych doniesień, tego stanowiska [Bielecki, 1999].

Wracając do wyników badań CASE, trzeba zauważyć, że pozostałe czynniki – potencjalne przeszkody w inwestowaniu – były uznawane za mało istotne lub wręcz nie występujące. Interesująca wydaje się być ocena zagranicznych inwestorów, iż nie dostrzegają oni niechętnego nastawienia do zagranicznych przedsiębiorstw w Polsce ze strony dostawców, klientów i generalnie ludności (oceny odpowiednio 1,53 i 1,40 punktów, zob. tabela 2-11).

Duże rozmiary rynku polskiego zajęły najwyższe miejsce na liście pięciu czynników sprzyjających inwestycjom

[52] Oprócz Polski analizą objęte zostały z naszego regionu: Czechy (38 pkt.), Węgry (48), Rumunia (69) i Rosja, która została uznana w całej grupie 28 badanych gospodarek za najbardziej ryzykowny kraj (78 pkt.).

[53] Inna korzystna i bardzo ważna dla inwestorów zmiana z 1996 r. to zasadnicze zmniejszenie opłaty za wydane zezwolenie: zamiast opłaty w wysokości 1% wartości nieruchomości wprowadzono stałą opłatę w wysokości 1 000 PLN. Więcej szczegółów na temat zakresu liberalizacji Ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, a także o innych ograniczeniach swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty zagraniczne można znaleźć [w:] Papliński (1999).

[54] Chodzi w szczególności o niejasną w licznych przypadkach sytuację własnościową nieruchomości, a ściślej o nierozwiązaną mimo upływu 10 lat od rozpoczęcia reformy gospodarczej w Polsce, sprawę roszczeń byłych właścicieli (projekt ustawy o reprivatyzacji dopiero we wrześniu 1999 r. został przyjęty przez rząd; poprzedni projekt opracowany przez rząd Suchockiej nie doczekał się rozpatrzenia przez parlament i sprawa została odłożona). Drugi problem to brak wpisów w księgach wieczystych, co wiąże się bezpośrednio z niewydolnością sądów, o czym piszemy w punkcie 2.3.5.

Szokującym przykładem przewlekłości procedury jest sprzedaż Banku Zachodniego. Podpisana pod koniec czerwca 1999 r. umowa między Ministerstwem Skarbu a nabywcą banku - irlandzką grupą Allied Irish Bank (AIB) nie mogła zostać szybko zrealizowana, ponieważ przez ponad dwa miesiące MSWiA nie wydawało zezwolenia na przejęcie (jako pozycji w aktywach) przez AIG gruntów rolnych będących własnością Banku Zachodniego, a przejętych w drodze windykacji należności od niesolidnego kredytobiorcy [zob. Rzeczpospolita 1999, 7 września]. Przykład jest szokujący ponieważ szybka finalizacja umowy sprzedaży BZ leżała w interesie Skarbu Państwa, a okres oczekiwania na decyzję przekroczył obowiązującą w tym przypadku miesięczną normę i to mimo interwencji Ministerstwa Skarbu i Ministerstwa Finansów.

[55] Problematyką swobody przepływu kapitału w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" zajmował się zespół pod kierunkiem prof. L. Orłowskiego pracujący nad zagadnieniami "Rozwoju rynku finansowego w Polsce". O przygotowaniach Polski do liberalizacji przepływu kapitału pisze szczegółowo Ewa Sadowska-Cieślak (1999).

Tablica 2-11. Przeszkody i czynniki sprzyjające FDI w Polsce w ocenie* zagranicznych inwestorów

		średnia	dominanta	mediana
PRZESZKODY:				
1.	Otrzymanie odpowiednich zezwoleń przez firmy zagraniczne lub spółki joint venture	2,13	1	2
2.	Nieodpowiednia ochrona prawna zagranicznych inwestorów	2,07	1	2
3.	Trudności związane z zakupem ziemi i nieruchomości przez cudzoziemców	3,36	5	4
4.	Negatywny stosunek administracji (np. w urzędach skarbowych) do firm zagranicznych	2,14	1	1,5
5.	Negatywne nastawienie dostawców i odbiorców do inwestorów zagranicznych	1,53	1	1
6.	Negatywne nastawienie społeczeństwa do zagranicznych firm	1,40	1	1
CZYNNIKI SPRZYJAJĄCE:				
1.	Regulacje prawne zachęcające do inwestowania w Polsce	2,00	1	1
2.	Tańsza siła robocza (niż w kraju macierzystym)	3,14	4	3,5
3.	Rozmiary rynku	3,67	4	4
4.	Dostęp do rynków krajów sąsiednich	3,07	4	3
5.	Liberalizacja handlu zagranicznego	2,93	3	3

Objaśnienie: * Do oceny zaproponowano skalę od 1 do 5 punktów. W przypadku przeszkód 1 - oznaczał, że to w ogóle nie była przeszkoda; 2 - mały problem; 3 - średni problem; 4 - poważny problem; 5 - bardzo poważny problem. W przypadku czynników sprzyjających 1 punkt oznaczał, że ten czynnik nie miał żadnego znaczenia; 2 - mało znaczący czynnik; 3 - czynnik o pewnym znaczeniu; 4 - ważny czynnik; 5 - bardzo ważny czynnik

Źródło: Balcerowicz, 1998

zagranicznym. Z przeciętną 3,67 punktu i dominantą 4, czynnik ten był uznawany za "ważny". Najniższą ocenę (2 punkty, czyli "mało znaczący czynnik") przypisano szczególnie przywilejom dla inwestorów zagranicznych.

Tak niska ocena specjalnych ułatwień dla FDI uzyskana w badaniach CASE potwierdza powszechną wśród ekonomistów opinię, iż to nie specjalne bodźce przyciągają do danego kraju FDI, lecz ogólne (czyli dla wszystkich inwestorów) dobre warunki do inwestowania wraz ze stabilizacją ekonomiczną i polityczną (o czym już pisaliśmy wyżej w tym punkcie) [56].

Przekonania tego wydają się nie podzielać niektórzy politycy, lokalni i krajowi, którzy wbrew złym doświadczeniom i udokumentowanej argumentacji właśnie w specjalnych bodźcach doszukują się nieustannie sposobu na przyciągnięcie inwestorów zagranicznych. Znakomitym przykładem są tu specjalne strefy ekonomiczne, pomyślane jako remedium na wysokie bezrobocie w regionie, niską aktywność gospodarczą lokalnego środowiska, niedobór środków na inwestycje lokalne. Pisaliśmy o tym w punkcie 2.3.2.4.

2.3.5. Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego

Bez elementarnego poziomu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego nie sposób sobie wyobrazić powstania i rozwoju zdrowego sektora przedsiębiorstw prywatnych. Bez dosyć wysokiego poziomu tego bezpieczeństwa nie można mieć dynamicznie rosnącej i efektywnej gospodarki.

O poziomie bezpieczeństwa w stosunkach gospodarczych decyduje, po pierwsze prawo, zakres, w jakim reguluje ono poszczególne stosunki między podmiotami gospodarczymi występującymi na rynku i sposób tej regulacji. Po drugie, konieczne są instytucje, które będą stały na straży prawa, to znaczy będą miały stosowne narzędzia i potencjał administracyjny do egzekwowania prawa. Chodzi przede wszystkim o sądy i policję, ale także komorników, syndyków, biegłych itd. Jeżeli prawo jest w jakimś miejscu "dziurawe" lub nie jest z jakichś względów egzekwowane, lub też gdy egzekucja zobowiązań przez instytucje państwowe przeciąga się ponad miarę, wówczas przedsiębiorstwo, które trafiło na nieuczciwego kontrahenta pada ofiarą nie tylko swojej nieostrożności, pecha czy też złej woli partnera handlowego, lecz także, a może przede wszystkim [57], płaci

[56] O prawdziwości tego przekonania świadczy długookresowa tendencja światowa do koncentracji napływu FDI do krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, stabilnych politycznie i gospodarczo, a nie tych – które stosują szczególne bodźce dla inwestorów zagranicznych, w sytuacji gdy ogólne warunki dla inwestowania są wątpliwe. Por. odnośnik 47 oraz Kopeć (1999a).

[57] Bo gdyby bezpieczeństwo obrotu gospodarczego było wyższe, to mniejsze byłoby prawdopodobieństwo uniknięcia niewywiązania się ze swoich zobowiązań i w rezultacie mniej byłoby nieuczciwych kontrahentów.

cenę za złe prawo gospodarcze i/lub brak egzekucji przepisów przez instytucje państwowe do tego powołane. Jeżeli niemożliwość egzekucji zobowiązań przestaje być wyjątkowym przypadkiem, lecz staje się sytuacją typową (wskutek np. niewydolności sądów), wówczas rośnie ryzyko gospodarcze, rosną koszty działalności gospodarczej, co ostatecznie w skali makroekonomicznej przekłada się na obniżenie dynamiki inwestycji i obniżenie tempa wzrostu gospodarczego [58].

We wszystkich gospodarkach "wschodzących" naszego regionu istnieje problem niedostatecznego poziomu bezpieczeństwa gospodarczego, ale rozmiary owego problemu są bardzo różne w różnych krajach. Skrajnie złe sytuacja wygląda w Albanii, bardzo złe w Rosji i Ukrainie. Na tym tle, ale także na tle krajów Europy Centralnej Polska wypada całkiem dobrze, ale dobrze w sensie bezwzględnym nie jest. Jest dobrze, bo przetrwało prawo stanowiące dziedzictwo okresu międzywojennego: Kodeks handlowy, Prawo upadłościowe, Prawo układowe; przetrwała kultura prawna, ponieważ przez cały okres gospodarki nakazowo-rozdzielczej istniał sektor prywatny, choć odgrywał marginalną rolę i dosyć wcześnie (początek lat 80.) zaczęto w Polsce wpuszczać kapitał zagraniczny. W latach 90. był sukcesywnie podejmowany poważny wysiłek na rzecz tworzenia i porządkowania prawa, tak by lepiej regulowało ono stosunki w gospodarce rynkowej. Stosunkowo prosto można było uchylić przepisy prawa typowe dla gospodarki "planowej", jak Ogólne warunki sprzedaży (OWS), czy przywrócić uchylony rozdział Kodeksu handlowego dotyczący spółki komandytowej. Dużo trudniej było stworzyć prawo od podstaw i regulować te kwestie, których brak regulacji ujawnił się i wpływał niekorzystnie na jakieś aspekty procesów gospodarczych. Zajmowało to też dużo czasu i wymagało jakichś nakładów finansowych, zwłaszcza wtedy, gdy nowe regulacje prawne wiązały się z tworzeniem nowych instytucji "obsługujących" nowe prawo. Nie ma tu ani potrzeby ani miejsca, by przedstawić wszystkie najważniejsze zmiany, które nastąpiły w zakresie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w latach 90. Niżej krótko omówimy tylko trzy przykłady, które wydają się szczególnie ważne, a jednocześnie dobrze pokazują, że skuteczność regulacji prawnych zależy od efektywności działania wielu różnych instytucji działających w sferze gospodarki. Te trzy przykłady to: prawo upadłościowe, zastaw rejestrowy, rejestr podmiotów gospodarczych.

Prawo upadłościowe

Bankructwa zdarzały się w gospodarce polskiej jeszcze przed rozpoczęciem reform systemowych: Prawo upadłościowe z 1934 roku było stosowane w przypadku firm prywatnych. Użyteczność tego prawa zasadniczo wzrosła w latach 90., kiedy dynamicznemu tworzeniu nowych firm prywatnych zaczęło towarzyszyć wypadanie z rynku nieefektywnych przedsiębiorstw. W pierwszych 4 latach dekady liczba wniosków o ogłoszenie upadłości przyrastała w niespotykanym tempie (ze 149 wniosków w 1990 roku do 5249 w 1993 roku), następnie ustabilizowała się na poziomie ok. 3000 wniosków rocznie [Balcerowicz, 1997c]. W trakcie jego stosowania ujawniły się różne słabości Prawa upadłościowego. Główną była kolejność zaspokajania wierzycieli [Coates i Mirsky, 1995; Gray i Holle, 1998]. Wierzyciele zabezpieczeni byli dopiero na 6 miejscu, a wierzyciele niezabezpieczeni na miejscu 7 na liście należności zaspokajanych z funduszu masy upadłościowej. Uprzywilejowanie państwa w dochodzeniu roszczeń kosztem wierzycieli prywatnych [59] stawiało tych drugich w niekorzystnej pozycji i musiało ich zniechęcać do aktywnego angażowania się w proces upadłości dłużników. To w jakimś stopniu zapewne tłumaczy zmniejszanie liczby wniosków o ogłoszenie upadłości począwszy od 1994 roku. Druga słabość to koszt procedury upadłościowej, który w postaci opłaty musi wnieść wierzyciel. Trzecia, to zbyt słabe instrumenty, jakie otrzymuje sędzia i syndyk, by odwrócić skutki transakcji dokonanych przez właściciela lub zarządzających firmą w celu wyprowadzenia reszty majątku na szkodę firmy [Gray i Holle, 1998, s. 223].

Prawo upadłościowe było w kolejnych latach, począwszy od 1994 roku, wielokrotnie nowelizowane [60]. W 1996 roku zmierzono się z największą słabością i zmniejszono uprzywilejowanie Skarbu Państwa vis-a-vis innych wierzycieli. Należności Skarbu Państwa z tytułu zobowiązań podatkowych oraz ZUS mają obecnie pierwszeństwo przed zobowiązaniami innych wierzycieli (zabezpieczonych) tylko wtedy, gdy są zabezpieczone (hipoteką, zastawem, wpisem do rejestru statków lub prawem zatrzymania), ponadto należności te są realizowane do wysokości 50% ceny uzyskanej ze sprzedaży rzeczy obciążonej lub z realizacji prawa zbywalnego obciążonego. Następne w kolejności są inne należności zabezpieczone; potem "podatki i inne daniny publiczne oraz składki na ubezpieczenia społeczne" niezabezpie-

[58] Można tu się odwołać do rozumowania zastosowanego wcześniej do oceny skutków korupcji (zob. pkt 2.3.2.6).

[59] Kolejność zaspokajania wierzycieli (wg stanu na 1991 r.) była następująca: 1) koszty postępowania upadłościowego, 2) należności powstałe wskutek czynności syndyka, 3) podatki i inne daniny publiczne, 4) należności wobec ZUS, 5) koszty ostatniej choroby i pogrzebu upadłego, 6) wierzycieli zabezpieczeni; dalej inne należności. Prawo upadłościowe, Dz. U. z 1991 r. nr 118, poz. 512.

[60] Prawo o upadłości było nowelizowane w latach 90. 11 razy.

czone; następne w kolejności są inne wierzytelności niezabezpieczone [61].

Inna ważna korekta Prawa upadłościowego to wyznaczenie limitu czasu (1 miesiąc) na rozpoznanie przez sąd wniosku o ogłoszenie upadłości. Istotne było także wprowadzenie do Prawa *expressis verbis*, zasady pierwszeństwa egzekucji indywidualnej (zastaw rejestrowy, zastaw, hipoteka) nad egzekucją generalną, jaką jest upadłość [Czajka 1999, s. 44].

Z innych ważnych i postulowanych przez prawników gospodarczych regulacji wprowadzonych w latach 90. można wymienić te dotyczące syndyków masy upadłości. W 1998 roku określone zostały kwalifikacje i warunki stawiane kandydatom na syndyków oraz uregulowany został sposób ustalania wynagrodzenia syndyka [Koenner, 1999].

Mimo tych i innych, nie wymienionych tu zmian w Prawie upadłościowym i towarzyszących przepisach wykonawczych, specjaliści oceniają, że wierzyciel nadal nie może dobrze ochronić swoich interesów [Czajka, 1999; Gray i Holle, 1998]. Prawo upadłościowe nadal jest niedoskonałe. Co więcej, jest ono także ignorowane: przedsiębiorcy nie przestrzegają nałożonego przez prawo obowiązku zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości w ciągu dwóch tygodni od zaprzestania płacenia długów; gdy ostatecznie wierzyciel zgłasza wniosek o ogłoszenie upadłości dłużnika, jest już zwykle za późno: sądy coraz częściej odrzucają wnioski z powodu braku środków nawet na koszty postępowania sądowego i coraz częściej z tego samego powodu umarzają już rozpoczęte postępowanie. Procedura upadłościowa jest więc uruchamiana za późno, wtedy gdy w przedsiębiorstwie nie ma już aktywów. Problem polega na tym, że odpowiedzialni za wyprowadzenie z firmy aktywów nie ponoszą za to prawnych konsekwencji, bowiem prokuratorzy często traktują to zjawisko w kategoriach ryzyka gospodarczego [Czajka, 1999, ss. 14–15]. W rezultacie powoli ugruntowuje się bardzo groźne dla systemu gospodarczego przekonanie, że jest miejsce w gospodarce dla nieuczciwych przedsiębiorców i że mogą oni bezkarnie rozwijać działalność gospodarczą kosztem wierzycieli, wykorzystując słabość egzekucji prawa.

Zastaw rejestrowy

Lepszemu zabezpieczeniu interesów wierzycieli służy bez wątpienia kompleksowe uregulowanie instrumentu

finansowo-prawnego, jakim jest zastaw rejestrowy. Warto poświęcić mu tutaj nieco miejsca, bowiem na jego przykładzie widać, że kompleksowe rozwiązanie jednej kwestii wymagać może wielkiego przedsięwzięcia organizacyjno-finansowo-informatycznego. Zacząć trzeba od tego, że zastaw rejestrowy nie jest w Polsce nowym instrumentem: występował on w Prawie cywilnym i został zapisany w Prawie bankowym z 1989 roku, jako instrument pod zabezpieczenie kredytu bankowego. W praktyce w latach 90. był wykorzystywany jedynie przez banki, które prowadziły swoje, bankowe rejestry zastawów. Rejestry te nie były otwarte, w tym i dla innych banków, co tworzyło pole do nadużyć (nieuczciwy dłużnik mógł próbować ten sam przedmiot zastawiać wielokrotnie). Inni wierzyciele nie korzystali z tej formy zabezpieczenia, ponieważ (aż do nowelizacji Prawa upadłościowego w 1996 roku), należności zabezpieczone zastawem rejestrowym (jak wszystkie inne należności zabezpieczone) były dopiero na dalekiej 6 pozycji na liście należności ulegających zaspokojeniu z masy upadłości (zob. wyżej i odnośnik [61]); w praktyce więc zastaw nie chronił interesów wierzycieli. Uprzywilejowaną pozycję miały natomiast banki, zajmujące w pewnym okresie pozycję 5 w kolejności przy podziale funduszy masy; były uprzywilejowane podwójnie, ponieważ mogły używać tzw. bankowy tytuł egzekucyjny i komornika do ściągnięcia przeterminowanych należności [Balcerowicz 1997b]. Inni wierzyciele zabezpieczeni mogli dochodzić swoich roszczeń przez sądy, co było (i nadal jest) procedurą długotrwałą, kosztowną, a często nieskuteczną.

Długo dyskutowana i oczekiwana [62] przez środowisko przedsiębiorców, i środowisko finansowo-bankowe kompleksowa regulacja zestawu rejestrowego nastąpiła z dniem 1 stycznia 1998 r., kiedy weszła w życie Ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Ustawa, która zastępuje dotychczasowy zapis art. 308 Kodeksu cywilnego dotyczącego zastawu rejestrowego, wprowadza dużo szerszy niż dotąd i maksymalny zestaw podmiotów, które mogą korzystać z tego instrumentu. Dłużnikiem – zastawcą może zostać każda osoba fizyczna i prawna, co oznacza, że zastaw rejestrowy stał się instrumentem dostępnym dla każdego przedsiębiorstwa, bez względu na jego formę prawną (por. pkt 2.3.2.1). Lista podmiotów, które mogą zabezpieczyć swoją wierzytelność za pomocą zastawu rejestrowego też jest pełna [63]. Podobne, maksymalistyczne podejście przyjęto w kwestii

[61] Zob. tekst ujednolicony Prawa upadłościowego opublikowany [w:] Czajka, 1999, ss. 545-583.

[62] Prace rozpoczęły się w 1992 roku i trwały ponad 3 lata. Projekt ustawy został złożony w Sejmie w sierpniu 1995 roku. Ustawa uchwalona została 15 miesięcy później [Balcerowicz, 1996].

[63] W Ustawie wymienia się: 1) Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne, 2) gminę i związki gmin oraz osoby prawne gmin, 3) banki krajowe, 4) banki zagraniczne (bez względu na to, czy mają oddział w Polsce czy nie), 5) osoby prawne, których działalność dotyczy pożyczek i kredytów, 6) międzynarodowe organizacje finansowe, których Polska jest członkiem, i kategoria "worek" 7) inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terenie Polski [Balcerowicz, 1997c].

wierzytelności, które mogą być zabezpieczone zastawem rejestrowym: Ustawa nie wprowadziła tu żadnych ograniczeń [64]. Wreszcie, Ustawa daje stronom umowy zastawnej pełną swobodę wyboru przedmiotu zastawu rejestrowego, może nim być każdy przedmiot ruchomy, zbiór rzeczy ruchomych lub praw stanowiących całość gospodarczą, wierzytelności i prawa przyszłe, prawa na rzeczach niematerialnych (np. prawo z patentu), prawa z papierów wartościowych.

Skuteczne wdrożenie nowego prawa zostało zapewnione dzięki wprowadzeniu (na mocy tej samej Ustawy) nowej instytucji: Centrali Rejestru Zastawów (CRZ) [Sobolewski, 1999]. Utworzenie takiej instytucji i jej uruchomienie było bardzo dużym przedsięwzięciem, dlatego też Ustawa weszła w życie po nieco ponad rocznym *vacatio legis*. Z dniem 1 stycznia 1998 r. uruchomionych zostało 6 sądów rejestrowych w sześciu miastach wojewódzkich: Warszawie, Katowicach, Poznaniu, Gdańsku, Krakowie i Lublinie. Kolejne 3 sądy rejestrowe (w Łodzi, Rzeszowie i Białymstoku) zostały uruchomione w czerwcu 1999 r. Dziesiąty powstał we Wrocławiu w styczniu 2000 roku. W Warszawie została utworzona centralna baza danych o zastawach rejestrowych (CRZ), w pełni skomputeryzowana, połączona siecią z sądami rejestrowymi i połączona elektronicznie z rejestrami REGON i PESEL.

Procedura rejestracji jest następująca. Wnioski o rejestrację zastawu wpływają do sądów rejestrowych. Jeżeli wniosek jest poprawny formalnie i zgodny z umową zastawną sąd rejestrowy dokonuje rejestracji zastawu w lokalnym systemie danych i kieruje ów wniosek do Centrali Rejestru Zastawów. Tam weryfikuje się dane wniosku: sprawdza poprawność numeru REGON lub PESEL zastawcy (by wyeliminować oszustów lub błędy), sprawdza, czy przedmiot zastawu nie został wcześniej zastawiony. Zweryfikowany wniosek wraca do sądu rejestrowego i tam jest bezzwłocznie podejmowana decyzja o ustanowieniu zastawu lub o odrzuceniu wniosku. Postanowienie sądu jest natychmiast dostarczane do CRZ, a informacje o zastawie są wprowadzane do bazy danych. Wpis do bazy zastawów jest równoznaczny z zarejestrowaniem zastawu. Cała procedura rejestracyjna w I połowie 1998 roku zajmowała około tygodnia i cały czas trwają prace nad jej skróceniem [Sobolewski, 1999]. Pocztą wysyła się z Warszawy zawiadomienie o ustanowieniu zastawu obu stronom umowy.

W pierwszym roku funkcjonowania Ustawy i działania Centrali Rejestru Zastawów planowano rejestrację 150–200 tys. zastawów. Zarejestrowano znacznie więcej, 300 tys., a dalszych 200 tys. wniosków czekało na rejestrację. W drugiej połowie roku nastąpiło spiętrzenie wniosków, ponieważ z banków, które do końca czerwca 1998 r.

miały obowiązek przerejestrowania zastawów bankowych do CRZ, dopiero w ciągu czerwca do sądów rejestrowych zostało złożonych ok. 250 tys. wniosków.

Obecna struktura przedmiotów zastawów to w 80% samochody osobowe, w 10% – samochody ciężarowe, pozostałe 10% to najróżniejsze inne rzeczy ruchome, a także prawa na rzeczach niematerialnych, prawa z papierów wartościowych i inne [Sobolewski, 1999].

Zbiór danych zawartych w centralnej bazie danych o zastawach jest powszechnie dostępny, a dostęp do danych jest łatwy [Sobolewski, 1999]. Utworzona została Centralna Informacja o Zastawach Rejestrowych (CloZR), która za niewielką opłatą udziela informacji, wydaje zaświadczenia i odpisy z rejestru zastawów. Informacje są udzielane w Wydziale Obsługi Klienta CloZR w Warszawie i w ekspozyturach CloZR utworzonych przy sądach rejestrowych. Dzięki komputerowemu połączeniu informacje otrzymuje się natychmiast.

Na zakończenie warto odnotować, że system centralnej rejestracji zastawów i informacji o zastawach już w pierwszym roku działania nie tylko sam się sfinansował, lecz wygenerował dochody dla budżetu. Podobnie powinno być w 1999 r. mimo poważnych inwestycji związanych z tworzeniem czterech nowych sądów rejestrowych [Sobolewski, 1999].

Rejestr podmiotów gospodarczych

Przez całe lata 90. informacja o podmiotach gospodarczych była rozproszona, co rzecz jasna nie było dobre z punktu widzenia przedsiębiorców i przedsiębiorstw. Łatwy dostęp do podstawowych informacji o partnerach gospodarczych daje bowiem możliwość elementarnego sprawdzenia potencjalnego dostawcy czy odbiorcy produktów. Rejestry były prowadzone w sądach rejestrowych i w urzędach gminnych (zob. pkt 2.3.2.1). Wprowadzie gromadzone w rejestrach dane były i są powszechnie dostępne, jednakże w praktyce dostęp do nich był trudny. Z powodu braku centralnej informacji, by sprawdzić elementarne dane o jakiejś firmie, trzeba osobiście dotrzeć do sądu właściwego dla siedziby podmiotu, w którym dokumentacja dotycząca danej firmy jest gromadzona. Z powodu braku skomputeryzowanej bazy danych o zarejestrowanych w sądach podmiotach, dotarcie do danych wymagało czasu, jaki jest potrzebny urzędniczej sądowej do odszukania kartoteki danej firmy w zbiorach rejestru "materialnego". Komputeryzacja zbiorów rejestru rozpoczęła się w połowie lat 90.

Zasadnicza zmiana nastąpi z 1 stycznia 2001 r., kiedy uruchomiony zostanie Krajowy Rejestr Sądowy (KRS)[65],

[64] Zastawem rejestrowym mogą być zabezpieczone nawet "przyszłe lub warunkowe wierzytelności" (art. 6 Ustawy).

[65] Oprócz rejestrów spółek prawa handlowego, spółdzielni, przedsiębiorstw państwowych w tej liczbie mieszczą się rejestry stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych, związków zawodowych i innych organizacji nie gospodarczych.

który zastąpi 19 istniejących obecnie rejestrów sądowych i rejestrów gminnych. W miejsce dotychczasowych wydziałów rejestrowych w sądach rejonowych i okręgowych zostanie utworzonych ok. 20 oddziałów terenowych Krajowego Rejestru Sądowego. Ustawa o powołaniu KRS została uchwalona 20 sierpnia 1997 r. Ministerstwo Sprawiedliwości dostało na stworzenie tego rejestru oraz Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego 3 i pół roku. Jest to jeszcze większe przedsięwzięcie pod względem organizacyjnym, ludzkim, informatycznym, finansowym niż stworzenie opisanej wyżej Centrali Rejestru Zastawów [Sobolewski, 1999].

Po tych pozytywnych przykładach zmian w trzech dziedzinach, które zwiększyły lub wkrótce zwiększą stopień bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej, trzeba na zakończenie powiedzieć, co pozostaje obecnie największą słabością. Jest nią niewydolność sądów, które nie są w stanie w racjonalnym czasie rozpatrzyć spraw gospodarczych. W przypadku sądu gospodarczego w Warszawie mówi się już wręcz o paraliżu. Bezpośrednią przyczyną niewydolności jest zbyt mała, w stosunku do ilości spraw gospodarczych obsada personalna wydziałów gospodarczych sądów rejonowych, ich słabe wyposażenie w środki techniczne. Przez wszystkie lata "moce przerobowe" sądów nigdy nie wzrastały w takim tempie, jak liczba nowych spraw wnoszonych do sądów. Stąd narastanie zaległości. Trwały dynamiczny przyrost liczby spraw sądowych w latach 90. wynikał z dwóch zjawisk:

- dynamicznego przyrostu nowych podmiotów gospodarczych, a co za tym idzie – nieuniknionego szybkiego wzrostu liczby spraw spornych;
- tendencji do przekazywania spraw dotychczas rozstrzyganych w procedurach administracyjnych do postępowania sądowego.

Czas rozstrzygania sporów przez sąd mógłby być znacznie krótszy, gdyby nie nieefektywne procedury sądowe, które dają stronom liczne możliwości celowego blokowania spraw w sądzie. Od pewnego czasu w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad projektem zmian w procedurach, mających na celu eliminację możliwości przewlekania spraw przez strony sporu sądowego.

Trzeba na koniec dodać, że sędziowie narzekają na zbyt niskie płace, przedsiębiorcy na korupcję sędziów i prokuratorów (por. pkt 2.3.2.6). Pewnej poprawy można się spodziewać w 2000 roku, wobec poważnego zwiększenia w budżecie wydatków na sądownictwo.

2.3.6. Konkurencja ze strony szarej strefy

Każda rozwinięta gospodarka rynkowa składa się w dużej części z gospodarki legalnej (jawnej) i w mniejszej części z gospodarki szarej (zwanej też ukrytą lub nieformalną). Nie wchodząc w sprawy definicyjne [66], trzeba powiedzieć, że rzecz polega na tym, by jak największa część aktywności gospodarczej odbywała się w sferze legalnej, a jak najmniejsza w sferze ukrytej. Istnienie szarej strefy ma bowiem negatywne skutki mikro- i makroekonomiczne.

Z mikroekonomicznego punktu widzenia istnienie szarej strefy stanowi barierę dla rozwoju legalnie działającego sektora prywatnego. Firmy działające w szarej gospodarce mają niższe koszty (bo nie płacą podatków, bo zatrudniają pracowników na czarno), mogą więc oferować tańsze usługi czy produkty od firm działających zgodnie z przepisami prawa pracy czy podatkowymi. Dochodzi więc do podważenia zasady równych warunków działania na rynku: firmy z szarej strefy stanowią nieuczciwą konkurencję dla firm z gospodarki legalnej.

Z makroekonomicznego punktu widzenia można mówić o trzech negatywnych skutkach, które ostatecznie przekładają się na warunki działania przedsiębiorstw. Po pierwsze, obecność trudno mierzalnej ukrytej gospodarki prowadzi do zniekształceń polityki gospodarczej. Rządy opierają się bowiem w swoich decyzjach na danych "twardych", a te opisują gospodarkę jawną, podczas gdy adekwatne byłoby opieranie się w decyzjach na danych opisujących rzeczywistą gospodarkę, obejmującą oba segmenty: jawny i ukryty [67].

Drugi skutek to ubytki we wpływach podatkowych, tym większe, im większa jest szara strefa. Gdy wpływy podatkowe są mniejsze niż zakładane w budżecie, a wydatki budżetowe są sztywne, wówczas by utrzymać deficyt budżetowy w ryzach, konieczne staje się podwyższenie podatków. W rezultacie uderza się w tych, którzy płacą podatki, a nie tych, którzy ich nie płacili. Skutek jest taki, że następna część działalności gospodarczej zostaje przeniesiona do szarej strefy, w wyniku czego wpływy budżetowe znów będą mniejsze od zakładanych. Koło się zamyka.

Trzeci skutek obecności szarej strefy w gospodarce to ten, że stanowi ona źródło korupcji; przedsiębiorca działający w szarej strefie będzie korumpował urzędników państwowych, by móc swoją działalność dalej prowadzić. Oczywiście powiększy to koszty jego działalności, ale koszty te mimo to będą niższe od kosztów działalności jawnej [68].

[66] Definicji jest bardzo dużo, przedstawia je Kloc (1998), ss. 6–8. Tutaj trzeba tylko zaznaczyć, że w przyjętym tu rozumieniu szara strefa nie obejmuje produkcji nielegalnej, a więc takiej która jest zabroniona przez prawo (narkotyki, pędzenie bimbrowa, przemyt towarów).

[67] I tak, PKB oficjalny jest niższy od rzeczywistego, podobnie zatrudnienie ogółem w gospodarce, udział wydatków publicznych w całkowitym PKB jest wyższy od rzeczywistego, poziom cen jest wyższy od poziomu rzeczywistego [Tanzi, 1983, omówienie [w:] Kloc, 1998, ss. 15-16].

[68] Gdyby było inaczej, tj. gdyby dodatkowe koszty, wynikające z działania w gospodarce ukrytej (czyli koszty korupcji) przekroczyły koszty wynikające z działania w gospodarce jawnej, wówczas racjonalnie działający przedsiębiorca przeniósłby swoją działalność do gospodarki jawnej.

Skoro szara strefa negatywnie wpływa na rozwój sektora prywatnego, zasadne jest pytanie, jak duża jest ta strefa w polskiej gospodarce. Z natury zjawiska wynika trudność jego mierzenia [69]; w zależności od zastosowanej metody badania otrzymuje się różne wyniki. Niektóre metody dają zawyżone szacunki, inne – zaniżone; wiedzą o tym specjaliści w tej dziedzinie, zwykli czytelnicy wnioskują na ich podstawie wprost, uznając je za porównywalne wielkości. Opierając się na różnych wynikach badań polskich i zagranicznych ekonomistów i statystyków można stwierdzić, po pierwsze, że szara strefa w Polsce jest mniejsza niż w większości krajów Europy Centralnej i Środkowej, co jest zasługą zastosowania skutecznego programu stabilizacji makroekonomicznej w latach 1989–1990 i kompleksowego wprowadzania i korygowania mechanizmów i instytucji rynkowych począwszy od 1988 roku (o czym już pisaliśmy, w różnych miejscach tej części raportu). Po drugie, szara strefa w Polsce jest jednak większa niż przeciętnie w rozwiniętych gospodarkach rynkowych [70]. Po trzecie, rozmiary szarej strefy zmieniły się w ciągu dekady lat 90. W pierwszych czterech latach szara strefa, mierzona jako procent oficjalnego produktu krajowego brutto, rosła [Zienkowski, 1996], począwszy od 1994 roku powoli maleje. Po czwarte, mimo korzystnej tendencji w ostatnich latach, gospodarka ukryta jest nadal duża, bo jej skala jest szacowana na 15–25% PKB [Kloc, 1998, s. 49; MF, 1998a, s. 18]. W szarej strefie znajduje zatrudnienie 2,4 mln osób, co stanowi 14% czynnych zawodowo [MPiPS, 1999, s. 10]; jakaś część z tej populacji pracuje równoległe w gospodarce jawnej, część pobiera jednocześnie zasiłki dla bezrobotnych, dla pozostałych jest to stałe i jedyne miejsce zarobkowania. Straty budżetu (utrącone wpływy budżetowe) wynikające z funkcjonowania szarej strefy w Polsce zostały oszacowane dla roku 1998 na poziomie 13 mld zł, czyli nieco ponad 10% (tamże).

Ze względu na niekorzystne skutki makro- i mikroekonomiczne szarej strefy, władze gospodarcze kraju z rozwiniętą gospodarką ukrytą powinny zmierzać do zmniejszenia skali tego zjawiska. Żeby przeciwdziałać, trzeba znać źródło zjawiska. Przyczyny rozwoju szarej strefy są dobrze rozpoznane i opisane w literaturze ekonomicznej [zob. Tanzi, 1983; Kloc, 1998]. Przyczyny, najogólniej rzecz biorąc, są dwie:

- wysokie stawki podatku i skomplikowany system podatkowy,
- silna ingerencja państwa w gospodarkę.

Wysokie podatki oznaczają oddawanie fiskusowi znaczącej części wypracowanego dochodu, co prowadzi do ograniczenia środków finansowych pozostających do dys-

pozycji przedsiębiorców. Innymi słowy i najkrócej rzecz ujmując, wysokie podatki to niskie inwestycje przedsiębiorstw. Z kolei skomplikowany sposób obliczania podatków nakłada na firmy koszty, które w skrajnych przypadkach mogą być znaczne (koszt płacy specjalistów podatkowych, prawników).

Silna ingerencja państwa w gospodarkę oznacza daleko posunięte interweniowanie instytucji państwowych w warunki funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw. Rozbudowana interwencja wiążąca się z rozbudowaną biurokracją ogranicza wolność gospodarczą, a więc skalę wyboru przedsiębiorców. Zawężony wybór przekłada na utracone zyski. Drugi skutek rozbudowanej ingerencji państwa to wzrost kosztów funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw, czyli mniejsze inwestycje.

Sposobem na radzenie sobie w takim niesprzyjającym otoczeniu jest ucieczka w szarą strefę lub korupcja (por. pkt 2.3.2.6).

Ze względu na duże zróżnicowanie rozmiarów szarej strefy w grupie krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej (zob. odnośnik [70]) wyróżnia się jeszcze trzecią przyczynę, a mianowicie niski poziom tzw. moralności podatkowej. Poziom tej cechy charakteryzującej społeczeństwo danego kraju wynika z długich doświadczeń i jest efektem oddziaływania wielu czynników, m.in. zaufania do instytucji państwa, poziomu świadomości ekonomicznej przeciętnego obywatela, poziomu usług publicznych, ale także oceny stopnia sprawności aparatu państwowego. Obniżenie obciążeń podatkowych nie przełoży się na wyjście z szarej strefy części działalności gospodarczej, jeżeli poziom moralności podatkowej jest w danym momencie bardzo niski. Poprawa wymaga tutaj wielu powiązanych ze sobą działań, a na te potrzeba czasu.

Oprócz przyczyn, które motywują do ucieczki w szarą strefę, potrzebne są jeszcze sprzyjające warunki, umożliwiające przejście i funkcjonowanie w gospodarce ukrytej. Takie warunki powstają i utrzymują się, gdy struktura instytucjonalna państwa jest niesprawna oraz gdy prawo i procedury administracyjne są nieprzejrzyste, skomplikowane i "dziurawe". Dla przykładu, skomplikowane i nieprzejrzyste prawo podatkowe może być powszechnie "obchodzone", gdy niedoinwestowane i słabo obsadzone urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej nie są w stanie dopilnować egzekucji prawa: mogą interweniować w ograniczonej tylko liczbie przypadków. Ryzyko dla przedsiębiorstw nie jest wielkie, bo kontrole dokumentacji są wyjątkiem, a nie regułą.

W Polsce przyczyną ucieczki części działalności gospodarczej do szarej strefy są wysokie podatki (por. pkt 2.3.2.3). Przedsiębiorstwa unikają płacenia podatków

[69] Omówienie różnych metod mierzenia szarej strefy, ich rozwoju i słabych punktów można znaleźć w opracowaniu Kloc, 1998, rozdz. I, pkt 5.

[70] Mówimy o przeciętnej dla tej grupy krajów, wynoszącej 14%, ponieważ rozrzut szacunków dla indywidualnych gospodarek jest bardzo duży i wynosi od 4% do 30%. Najmniejszą szarą strefę mają Japonia i Szwajcaria, największą - Grecja, Hiszpania i Włochy [za: Kloc, 1998, ss. 40-41].

ukrywając część dochodów: nie ewidencjonują części przychodów lub zaniżają faktury, transferują dochody do firm, które korzystają ze zwolnień podatkowych w kraju (specjalne strefy ekonomiczne – zob. pkt 2.3.2.4; tzw. zakłady pracy chronionej) lub niższych stopach podatkowych za granicą.

Inny bardzo ważny powód ucieczki do szarej strefy, to wysokie obciążenia kosztów pracy, stanowiące *de facto* quasi podatek. Obciążenia były i są wysokie, ponieważ obejmują (zob. pkt 2.3.2.5):

- wysokie składki na ubezpieczenia społeczne, do końca 1998 roku obciążające wyłącznie pracodawcę,
- inne składki obowiązkowe, powiązane z płacami w przedsiębiorstwie,
- wynagrodzenia pracownika za okres jego choroby do 35 dni w skali roku,
- świadczenia urlopowe.

Wysokie koszty pracy to – w warunkach konkurencji cenowej na rynku – mniejsze zyski. Sposobem na obniżenie kosztów było zatrudnianie pracowników nie na umowę o pracę, ale na umowach zlecenia i umowach o dzieło, które pozwalały opłacać samą pracę i nie wiązały się z wymienionymi wyżej czterema dodatkowymi zobowiązaniami finansowymi pracodawcy wobec pracownika i budżetu państwa. Kiedy w 1995 roku te możliwości zostały ograniczone wskutek objęcia składkami ZUS umów zlecenia dłuższych niż 14 dni oraz wszystkich umów zlecenia z własnymi pracownikami etatowymi, pracodawcy zaczęli podpisywać z pracownikami krótsze umowy, lub przechodzili z umów zlecenia na umowy o dzieło, które pozostały "nieozusowane". Inny rozpowszechniony sposób ucieczki przed wysokim obciążeniem kosztów pracy to "wyprowadzanie" pracowników poza przedsiębiorstwo i podpisywanie z nimi umów jako z przedsiębiorcami na wykonywanie określonych prac na rzecz macierzystego przedsiębiorstwa. Wreszcie, w niektórych sektorach (ogrodnictwie i rolnictwie, budownictwie, remontach i naprawach) [zob. Kałaska, Kostrubiec i Witkowski, 1995] rozpowszechnione jest zatrudnienie pracowników bez żadnych umów (zatrudnienie nieregulowane); w tym przypadku finansowo zyskują nie tylko pracodawcy (nie płacą składek ZUS i innych świadczeń), ale i pracownicy, którzy nie płacą podatku dochodowego [71]; uszczerbek dla finansów publicznych jest więc podwójny.

W polskiej gospodarce na rzecz rozwoju szarej strefy działa także druga przyczyna: ingerencja państwa w gospodarkę. Przejawia się ona na przykład w usztywnieniu zasad regulujących funkcjonowanie rynku pracy. Preregulo-

wane prawo pracy (por. pkt 2.3.2.5) chroni pracowników przed zwolnieniem i tym samym ogranicza swobodę pracodawców w prowadzeniu polityki zatrudnienia. Nadmierna ochrona zatrudnionych przed zwolnieniem, podobnie jak wysokie obciążenia kosztów pracy, skłania pracodawców do zatrudniania części pracowników na innych warunkach niż umowa o pracę (umowa zlecenia, o dzieło, zlecenie dla osoby prowadzącej działalność gospodarczą zamiast zatrudniania tej osoby w przedsiębiorstwie).

Wreszcie, występuje w polskiej gospodarce i trzecia przyczyna: niski poziom moralności podatkowej. Wynika on, po pierwsze, z niskiego poziomu świadomości ekonomicznej społeczeństwa, które dopiero od 1990 roku stopniowo uczy się funkcjonowania w nowym systemie gospodarczym. Docieranie do świadomości obywateli i przedsiębiorców z wiedzą o tym, że źródłem finansowania wszelkich wydatków publicznych są jedynie dochody budżetu państwa, a te w gospodarce rynkowej pochodzą z podatków, trwa już 10 lat. Mimo to nadal jeszcze spotyka się publiczne apele i żądania różnych grup zawodowych i partii politycznych, by "państwo" wspierało jakieś kolejne cele społeczne czy gospodarcze, czemu bynajmniej nie towarzyszy postulat, by w związku z tym podnieść podatki dla sfinansowania owych dodatkowych zadań stawianych przed państwem. Na słabą jeszcze świadomość ekonomiczną oraz wysokie oczekiwania wobec państwa nakłada się równocześnie niski – co wydaje się paradoksalne – poziom zaufania do tegoż państwa. Tłumaczy się go powszechnie złym bagażem historycznych doświadczeń społeczeństwa polskiego, które przez 150-letni okres zaborów było pozbawione państwowości, a przez 44 lata po drugiej wojnie światowej żyło w państwie niedemokratycznym. Jeżeli pominąć okres dwudziestolecia międzywojennego, to dopiero lata 90. są czasem budowania instytucji państwa demokratycznego, co samo w sobie jest procesem trudnym i obfitującym w błędy i zahamowania.

Wniosek, jaki płynie z doświadczeń polskiej gospodarki okresu transformacji jest taki, że aby zmniejszyć szarą strefę, stanowiącą nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorstw działających w gospodarce jawnej, konieczne jest przede wszystkim obniżenie podatków i uproszczenie systemu podatkowego. Pierwszy projekt kompleksowej reformy systemu podatkowego uwzględniającej te właśnie dwa postulaty, przygotowany został w Ministerstwie Finansów w 1998 r. [72], jednakże niestety nie wyszedł on wówczas poza sferę zamierzeń [73].

[71] Ale jednocześnie pracownicy tracą finansowo, bo nie są ubezpieczeni, nie przysługuje im urlop płatny, wynagrodzenie za czas choroby - te dwa ostatnie świadczenia zależą tylko od dobrej woli pracodawcy, bo nie są chronione ustawowo, jak w przypadku zatrudnienia "zarejestrowanego".

[72] Wśród celów przygotowanej wówczas propozycji reformy podatkowej wymienione zostały *explicite* dwa nawiązujące wprost to szarej strefy: "usuwanie źródeł manipulacji i nadużyć podatkowych" oraz sprostanie "konkurencji podatkowej, czyli przesuwanie się ludzi, firm i kapitału do krajów o korzystnym opodatkowaniu" [zob. MF, 1998b, s. 57].

[73] Omówienie założeń tego projektu znajduje się w pkt 2.3.2.3.

Druga próba reformy podjęta w 1999 roku (zob. pkt 2.3.2.3) zakończyła się połowicznym tylko sukcesem. Nie udało się zmienić systemu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i w mocy pozostała dotychczasowa Ustawa. W 2000 roku wejdą w życie natomiast dwie ustawy podatkowe zmieniające dotychczasowe ustawy: o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. System podatkowy, który będzie obowiązywał od 2000 roku stanowi więc wypadkową reformy podatku CIT i utrzymania starych przepisów podatku PIT (zob. pkt 2.3.2.3). W rezultacie następuje pewien chaos w przepisach i dyskryminacja podatkowa dominujących liczebnie w polskiej gospodarce małych przedsiębiorstw, rozliczających się z fiskusem na ogół w reżimie podatku PIT. Stawki tego podatku pozostały bowiem na poziomie 19, 30 i 40%, podczas gdy stawkę podatku dochodowego od osób prawnych obniżono na 2000 rok o 4 punkty procentowe (z 34% do 30%), a w ciągu kolejnych czterech stopa podatku zejdzie ostatecznie do 22%.

Jakich reakcji przedsiębiorstw można się spodziewać w związku z takim wynikiem zabiegów o zmianę systemu podatkowego? Otóż, w przypadku spółek prawa handlowego zasadnicze (w ciągu 5 lat o 12 pkt. proc.) obniżenie podatku dochodowego powinno wpłynąć na zmniejszanie się szarej strefy, rozwój gospodarki jawnej oraz wzrost inwestycji zagranicznych w Polsce, dla których tak niskie podatki (przy spełnieniu innych warunków, o których piszemy wyżej, w pkt. 2.3.4) są silnym argumentem przy podejmowaniu decyzji o wyborze kraju inwestowania.

Z kolei w przypadku firm obecnie płacących podatek dochodowy od osób fizycznych można się spodziewać, że jakaś ich część przejdzie z reżimu PIT na reżim CIT, co wymagać będzie zmiany formy prawnej przedsiębiorstwa: z zakładu osoby fizycznej lub spółki cywilnej na spółkę prawa handlowego (zob. pkt 2.3.2.1). Skala tego procesu będzie zależec od wyceny korzyści podatkowych do uzyskania w wyniku zmiany reżimu podatkowego (przyrost zysku netto wynikający z obniżenia stawki podatku dochodowego od osób prawnych) oraz porównania owych potencjalnych korzyści z kosztami takiej zamiany (wzrost kosztów prowadzenia firmy jako osoby prawnej).

2.3.7. Pozycja związków zawodowych w przedsiębiorstwach prywatnych

Ten punkt opracowania równie zasadnie mógłby się znaleźć jako część punktu 2.3.2. poświęconego uwarunko-

waniom funkcjonowania sektora prywatnego kreowanym przez (szeroko rozumiany) rząd. Jest bowiem oczywiście tak, że ramy funkcjonowania związków zawodowych i pozycja pracodawców vis-a-vis zorganizowanych w związki pracowników jest określona ustawowo. Poza prawem istotna jest także praktyka korzystania z niego i to ona właśnie przesądziła o umieszczeniu kwestii znaczenia związków zawodowych w sektorze prywatnym, jako odrębnego punktu.

Podstawowe dwa akty prawne regulujące relację: związki zawodowe – pracodawcy zostały ustanowione – co zrozumiałe – dosyć szybko po upadku komunistycznego systemu, bo 23 maja 1991 roku; są to: Ustawa o związkach zawodowych i Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Nie ma tu miejsca, by omawiać je szczegółowo [74]. Ograniczymy się tylko do ogólnej oceny konsekwencji przepisów prawa dla przedsiębiorców i przedstawienia najważniejszych argumentów, które na rzecz takiej oceny przemawiają. Ogólna ocena jest następująca: polskie prawo gwarantuje pracownikom prawo do zrzeszania się i w ten sposób bronięcia swoich interesów, jednakże znaczny udział w kosztach korzystania przez pracowników z tego prawa mają – także z mocy prawa – pracodawcy. I tak, do założenia związku zawodowego wystarcza 10 osób, o założeniu organizacji związkowej w zakładzie może zdecydować jeszcze mniej pracowników [75], a gdy związek w zakładzie już jest, to "pracodawca obowiązany jest na warunkach określonych w umowie udostępnić zakładowej organizacji związkowej pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do prowadzenia działalności związkowej w zakładzie pracy" (art. 33 Ustawy). Członkowie zarządu organizacji związkowej są zwolnieni z obowiązku świadczenia pracy na okres kadencji, przy zachowaniu prawa do wynagrodzenia, które stanowi koszt pracodawcy [76]. Kosztem pracodawcy jest także wynagrodzenie dla pracownika wykonującego w czasie pracy "doraźne czynności związkowe" (jak je nazywa Ustawa, nie precyzując jednakże, jakie to mogą być czynności) na terenie zakładu, jeżeli czynności te nie mogą być wykonywane w czasie wolnym od pracy. Jeżeli pracownik pełni pochodzące z wyboru funkcje związkowe poza zakładem pracy, wówczas przysługuje mu prawo do urlopu bezpłatnego. Ma on ponadto, podobnie jak działacz zakładowy, prawo do wynagrodzenia od swojego pracodawcy za czas pracy przeznaczony na wykonywanie "doraźnych czynności związkowych". Pracodawca nie może bez zgody zakładowej organizacji związkowej wypowiedzieć ani rozwiązać

[74] Omówienie i ocenę przepisów ujętych w obu ustawach a istotnych dla pracodawców można znaleźć w opracowaniu Tanaś i Surdeja, 1997, ss. 54-57.

[75] Zależy to od ustaleń wewnętrznych danego związku, zapisanych w jego statucie.

[76] Liczba etatów związkowych jest uzależniona od liczby członków związku. Pierwszy etat przysługuje, gdy związek w zakładzie liczy co najmniej 150 osób. Poniżej tej liczby zakładowy działacz związkowy otrzymuje wynagrodzenie za godziny pracy równe liczbie członków związku.

stosunku pracy, ani też zmienić na niekorzyść warunków pracy i płacy pracownika będącego członkiem zarządu lub komisji rewizyjnej zakładowej organizacji związkowej w okresie trwania mandatu oraz przez rok od jego wygaśnięcia (art. 32 Ustawy). Podobna ochrona przysługuje członkom komitetu założycielskiego związku przez okres 6 miesięcy od utworzenia komitetu oraz pracownikom pełniącym z wyboru funkcje związkowe poza zakładem pracy (art. 32, ust. 3 i 4).

Strajk w praktyce może być proklamowany przez mniejszość pracowników [77] w obronie swoich (załogi) interesów lub w obronie praw innych pracowników (spoza przedsiębiorstwa), którzy z mocy prawa sami nie mogą strajkować (tzw. strajk solidarnościowy) [78]. Pracodawca nie ponosi wprawdzie kosztów wynagrodzenia pracowników za czas strajku (art. 23 Ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych), jednakże strajk zawsze pociąga za sobą straty przedsiębiorstwa. Udział w strajku jest wprawdzie dobrowolny, pracodawca jednak jest pozbawiony praktycznej możliwości utrzymywania produkcji, wobec braku ochrony dla pracowników, którzy chcą pracować. Pracodawca nie może bronić swoich praw poprzez lokaut, bo polskie prawo takiej instytucji – mimo lobbingu ze strony pracodawców i ich organizacji – nadal nie przewiduje.

Ustawa o związkach zawodowych ma powszechne zastosowanie, w tym sensie, że wiąże wszystkich pracodawców i pracowników (poza wyjątkami, o których mowa w odnośniku [78]). Innymi słowy nie przewiduje ona żadnych ograniczeń tworzenia i działalności związków zawodowych w przedsiębiorstwach prywatnych czy prywatyzowanych. Praktyka pokazuje jednak, że pozycja związków zawodowych zależy bardzo silnie od typu własności przedsiębiorstwa i kształtuje się odmiennie w przedsiębiorstwach państwowych, przedsiębiorstwach sprywatyzowanych i przedsiębiorstwach prywatnych od początku. Skrajne pozycje zajmują: po jednej stronie przedsiębiorstwa państwowe, a po drugiej – przedsiębiorstwa od początku prywatne, stąd zasadne jest tutaj mówienie o dualnej sytuacji związków zawodowych w Polsce na poziomie mikroekonomicznym. Silna jest pozycja związków zawo-

dowych (a tym samym pracowników) vis-a-vis pracodawca w przedsiębiorstwach państwowych [79] [Giergica, 1998; Gardawski i inni, 1999]. W przedsiębiorstwach od początku prywatnych związków na ogół nie ma [Giergica, 1998; Gardawski, 1998; Widera, 1998], a jeśli są tworzone, to na zasadzie wyjątku [Gardawski, 1999] [80]. W przedsiębiorstwach małych, a takie jak wynika z badań sektora małych i średnich przedsiębiorstw [Chmiel, 1999; zob. pkt 2.2] w Polsce dominują, związków nie ma. Jest tak ze względu na, po pierwsze, ich wielkość [81], a po drugie – ze względu na silną pozycję właściciela w takich firmach, który zazwyczaj występuje także w roli zarządzającego, a więc i zatrudniającego pracowników. Ustawa gwarantuje wolność organizowania się pracowników i przewiduje karę grzywny dla osób przekładających w utworzeniu związku (art. 35 Ustawy o związkach zawodowych), tym niemniej utrzymuje się opinia o przeciwdziałaniu czy zniechęcaniu pracowników do zakładania związków w przedsiębiorstwach prywatnych. Przykłady od czasu do czasu można znaleźć w prasie. Nawet gdy firmy rosną i przekraczają poziom zatrudnienia 100, 200, a nawet 300 pracowników, zakładowe organizacje związkowe nie są w nich tworzone [Gardawski, 1998; s. 46]. Ocenia się, iż dla niechętnego stosunku prywatnych przedsiębiorców nie ma przeciwwagi z zewnątrz: duże centrale związkowe (NSZZ Solidarność i OPZZ) nie starają się obejmować swoim działaniem pracowników sektora prywatnego [Gardawski, 1998, s.47]. Świadczy o tym znaczący fakt, że w całym NSZZ "Solidarność" (liczącym 1,3 mln członków) jest tylko dwóch etatowych organizatorów związkowych, których zadaniem jest tworzenie związków w firmach, w których do tej pory ich nie było [Socha i Henzler, 1999].

Po środku znajdują się przedsiębiorstwa prywatyzowane i sprywatyzowane. Z badań empirycznych wynika, że prywatyzacja wpływa znacząco na pozycję związków w przedsiębiorstwie: stopień "uzwiązkowienia" załóg (tj. odsetek pracowników należących do związku) spada w toku prywatyzacji, spada także wpływ związków na rozwiązywanie problemów załogi. Wreszcie trzeba odnotować,

[77] Skoro do ogłoszenia strajku potrzebna jest zgoda większości głosujących pracowników, przy udziale w głosowaniu co najmniej 50% pracowników, to wystarczy zgoda 25% załogi plus 1 pracownika.

[78] Prawa do strajku nie mają zatrudnieni w: UOP, jednostkach Policji i Służb Zbrojnych, Służbie Więziennej, Straży Granicznej, ochronie przeciwpożarowej, urzędnicy (rządowi i samorządowi), zatrudnieni w sądach i prokuraturze. Strajk solidarnościowy nie może trwać dłużej niż połowa dnia roboczego.

[79] Przy czym zwykle rozmyte jest w nich pojęcie pracodawcy. Często jest tak (dobrym przykładem są tu kopalnie węgla), że dyrekcja staje (zazwyczaj po cichu) po stronie pracowników, zamiast reprezentować interesy właściciela, czyli Skarbu Państwa. Silna pozycja związków w przedsiębiorstwach państwowych jest wzmocniana przez dużą liczebną reprezentację działaczy związkowych obu największych organizacji związkowych w parlamencie, oraz udział związków zawodowych w formowaniu kolejnych rządów.

[80] Z przeprowadzonych w 1998 r. badań 202 przedsiębiorstw, z czego połowę stanowiły podmioty od początku prywatne, wynika, że tylko w 9% firm prywatnych działały związki. W tej grupie znacznie częściej organizacje związkowe są obecne w firmach należących do kapitału zagranicznego (30%, ale próba była bardzo mała - 9 firm), niż w przedsiębiorstwach należących do kapitału krajowego (5,4%) [Gardawski, 1999, ss. 73-74].

[81] Istnieje generalna silna korelacja między wielkością przedsiębiorstwa mierzoną liczbą zatrudnionych a obecnością w zakładzie organizacji związkowej [Gardawski, 1999, ss. 77-83].

że w części przedsiębiorstw po prywatyzacji związki zawodowe w ogóle zanikają [Jawłowski, 1998; Gardawski, 1999; Bednarski i Wratny, 1995] [82].

W rezultacie w opiniach prywatnych przedsiębiorców na temat barier rozwoju przedsiębiorstw prywatnych nie pojawia się jako problem działalność związków zawodowych w zakładach pracy [83]. W badaniach przeprowadzonych przez zespół CASE w przedsiębiorstwach prywatnych [zob. Balcerowicz, 1998] założonych w latach 1990–1994 tylko w czterech firmach (z grupy liczącej 96 podmiotów) przedsiębiorcy lub menadżerowie uznali działalność organizacji związkowej za niekorzystny czynnik z punktu widzenia rozwoju firmy [Balcerowicz, 1998, pkt 6.2.3]. Wniosek taki nie zamyka oczywiście kwestii znaczenia siły i polityki związków zawodowych dla rozwoju sektora prywatnego i gospodarki polskiej w ogóle: poza obecnością związków w przedsiębiorstwie pozostaje przecież do rozważenia ich wpływ na rozwój sektora prywatnego w sposób pośredni, poprzez skutki ich aktywności na poziomie makroekonomicznym. Dotykamy tu takich kwestii jak: prawo pracy, obciążenia pracodawców świadczeniami socjalnymi na rzecz pracowników, obciążenia podatkowe i inne. Na regulacje w tych dziedzinach i na wielkość obciążeń finansowych przedsiębiorstw duży wpływ w Polsce miały i mają centrale związków zawodowych ze względu na swoją siłę polityczną: silną reprezentację w Sejmie i udział w sprawowaniu władzy wykonawczej.

2.4. Podsumowanie

Doświadczenia 10 lat transformacji systemu gospodarczego w Polsce wskazują wyraźnie, że w przypadku gospodarki polskiej tworzenie nowych prywatnych przedsiębiorstw okazało się dużo ważniejszym procesem dla rozwoju sektora prywatnego niż prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. W przeciwieństwie do toczącego się dużo wolniej niż to zakładano na starcie reformy oraz w bardzo nierównym tempie procesu prywatyzacji, tworzenie nowych prywatnych przedsiębiorstw było najbardziej dynamicznym procesem w całym bloku przekształceń własnościowych polskiej gospodarki. Rozwój sektora prywatnego *de novo* był głównym czynnikiem wyjaśniającym

wzrost gospodarczy w Polsce, który rozpoczął się już w 1992 roku i od tego czasu trwa nieprzerwanie. Warto tu przypomnieć, że Polska była pierwszym krajem regionu, w którym realny PKB przewyższył w 1996 roku poziom PKB sprzed reformy (1989).

Dynamiczny rozwój sektora prywatnego nastąpił dzięki rozpoczęciu w końcu 1989 roku reformy gospodarczej i konsekwentnej polityce gospodarczej, która objęła trzy uzupełniające się elementy: stabilizację makroekonomiczną, liberalizację gospodarki i rozpoczęcie budowy instytucji rynkowych. Mimo ewidentnych sukcesów naszego kraju w tworzeniu warunków dla zakładania i rozwoju przedsiębiorstw prywatnych, zasadne jest pytanie, czy warunki te nie mogłyby być zasadniczo lepsze. Z tego pytania wynika następane: w jakich sferach istnieją bariery utrudniające rozpoczynanie, prowadzenie czy rozwój działalności gospodarczej. Pytania są uzasadnione, choćby dlatego że istnieje wielka potrzeba tworzenia nowych miejsc pracy dla nadchodzącego wyżu demograficznego na rynku pracy (w latach 1999–2005 liczba osób w wieku produkcyjnym wzrośnie o ok. 1,5 mln), stopa bezrobocia choć znacząco spadła to nadal jest wysoka (10,4% w końcu 1998 r., 1,8 mln zarejestrowanych bezrobotnych), a aspiracje do doganiania poziomu życia krajów rozwiniętych – bardzo duże.

Z badań wynika, że założenie przedsiębiorstwa generalnie nie stanowi problemu.

Rejestracja jest uważana za proces w miarę łatwy (choć niestety długotrwały – w przypadku dużych miast i rejestracji sądowej), nie ma też problemu niedostatku kapitału w momencie zakładania firmy. Poważnym problemem w punkcie startu jest jedynie konieczność ubiegania się o licencję lub zezwolenie – a ten problem dotyczy dziedzin, które są objęte koncesjonowaniem. Niestety od 1988 roku, kiedy wprowadzono zasadę wolności gospodarczej zaś koncesjonowanie ograniczono do 11 rodzajów działalności gospodarczej, zakres reglamentacji działalności gospodarczej z roku na rok był poszerzany. Za sukces należy uznać, że nowa ustawa Prawo działalności gospodarczej, która wejdzie w życie 1 stycznia 2001 r., zasadniczo zmniejszy zakres koncesjonowania (do 8 dziedzin).

Rzeczywistym problemem dla przedsiębiorstw są regulacje prawne. Hamują one rozwój firm prywatnych, nakładają wysokie koszty na małe przedsiębiorstwa i tworzą dużą niepewność. Są dwie dziedziny, w których regulacje są

[82] Bednarski i Wratny (1995) zbadali 138 przedsiębiorstw zamienionych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i spółki pracowniczych, co stanowiło wówczas 10% całej populacji obu grup, a więc próba była duża. W obu grupach przedsiębiorstw zarejestrowali spadek uzwiązkowienia i spadek wpływu związków na bieg spraw w przedsiębiorstwach, przy czym procesy te zaszły dalej w spółkach pracowniczych [tamże, ss. 30-33 i 36-37]. Takie wyniki były dla autorów podstawą wysunięcia tezy, że prywatyzacja powoduje zmniejszenie znaczenia związków zawodowych w przedsiębiorstwach.

[83] Warto zauważyć, że to co nie stanowi problemu dla przedsiębiorców, niepokoi socjologów zajmujących się stosunkami przemysłowymi. Uważają oni, że brak przedstawicielstw pracowniczych w firmach prywatnych prowadzi do "...rozrastania się strefy niezorganizowanego czy zdeorganizowanego kapitalizmu, w której pracownicy są niemal całkowicie zdani na łaskę lub niełaskę swoich "patronów" [Gardawski i inni, 1999, s. 17]. Jednocześnie jednak podważają swoje obawy, skoro w innym miejscu stwierdzają, że "...w zakładach pracy, w których są związki zawodowe, płace rosną znacznie wolniej niż tam, gdzie związków nie ma" [tamże, s. 19].

szczególnie niekorzystne dla przedsiębiorstw: podatki i prawo pracy. Prawo pracy nadmiernie chroni pracobiorców, zaś pracodawcom narzuca duże ograniczenia w kształtowaniu umów o pracę. Z kolei system podatkowy jest skomplikowany, bardzo niestabilny (liczne zmiany były wprowadzane każdego roku). Taki system podatkowy zmusza przedsiębiorców do poświęcania podatkom coraz więcej czasu, co stanowi duży problem dla małych firm, których nie stać na zatrudnianie specjalistów ds. podatków. Bardzo poważnym problemem jest nieprzejrzystość przepisów. Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne są uważane przez przedsiębiorców za bardzo wysokie i mają duży wpływ na działalność i rozwój firm.

Wysokie podatki wypychają znaczną część aktywności gospodarczej do szarej strefy. Według oficjalnych szacunków w szarej strefie pracuje około 2,4 mln osób, co stanowi 14,0% osób czynnych zawodowo. Skalę gospodarki ukrytej szacuje się na 15–25% PKB. Wprawdzie obserwuje się stopniowe, powolne zmniejszanie rozmiarów szarej strefy, ale nadal jest ona duża i większa niż przeciętnie w rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

Obecność w gospodarce dużej szarej strefy wywołuje niekorzystne skutki makro- i mikroekonomiczne: firmy z szarej strefy stanowią nieuczciwą konkurencję dla firm z gospodarki jawnej, dochodzi więc do podważenia fundamentalnej dla zdrowej gospodarki rynkowej zasady równych warunków działania na rynku. Im większa szara strefa tym większe ubytki we wpływach podatkowych do budżetu i ZUS. Szkodliwość szarej strefy skłaniać powinna władze gospodarcze do zmierzania się z przyczynami tego zjawiska. W latach 1998–1999 podjęte zostały dwie próby przeprowadzenia reformy systemu podatkowego, z których dopiero druga zakończyła się połowicznym sukcesem. Główna zmiana to zmniejszenie o 1/3 stawki podatku dochodowego od osób prawnych w ciągu pięciu lat: z 34% w 1999 roku do 22% w roku 2004.

Coraz poważniejszym problemem dla przedsiębiorstw prywatnych staje się korupcja. Trzy piąte badanych ostatnio przez OBOP sądzi, że zjawisko korupcji nasiliło się w ciągu ostatnich 10 lat, jednocześnie ogromna większość (84%) jest przekonana, że korupcja jest częstym zjawiskiem w Polsce. Polska zajęła w tym roku niechlubne 44 miejsce na liście 99 krajów świata ocenianych pod względem poziomu korupcji. Korupcja nakłada na przedsiębiorstwa dodatkowe koszty, zwiększa niepewność działania, podważa konkurencję, w skali makroekonomicznej hamuje inwestycje i spowalnia wzrost gospodarczy, co przekłada się na pogorszenie warunków działania dla przedsiębiorstw. Walka z korupcją staje się już pilnym zadaniem, jeżeli nasza gospodarka ma utrzymać wysokie tempo wzrostu gospodarczego i jeżeli chcemy mieć zdrowy, rynkowy system gospodarczy. Ze względu na mnogość przyczyn wywołujących korupcję w Polsce walka z nią wymaga opracowania i wdrożenia kompleksowego programu

działań antykorupcyjnych. Za tym programem musi stać wola polityczna najwyższych władz państwowych, rządu i parlamentu oraz silna determinacja działania. Odcinkowe korekty przepisów w newralgicznych dziedzinach nie wystarczą.

Interesujący jest wniosek z badań dotyczący finansowania rozwoju firm prywatnych. Otóż nie potwierdziło się szeroko rozpowszechnione przekonanie, że rozwój nowego sektora prywatnego jest hamowany przez brak kredytów bankowych dla małych i średnich przedsiębiorstw, a takie dominują w tym sektorze. Zdecydowana większość przedsiębiorstw, które ubiegały się o kredyt, uzyskały go, co ciekawe niektóre już w pierwszym roku działalności. Inna sprawa, że kredyt bankowy nie stanowi głównego źródła finansowania rozwoju firmy: jest na miejscu drugim, za zyskiem firmy. Łatwość uzyskania kredytu bankowego nie oznacza, że przedsiębiorcy byli i są zadowoleni z usług bankowych; zastrzeżenia dotyczyły wysokich kosztów kredytu, skomplikowanej procedury ubiegania się o pożyczkę oraz konieczności zabezpieczenia kredytu.

W badaniach na temat barier rozwoju przedsiębiorstw prywatnych nie pojawia się problem związków zawodowych w zakładach pracy: jest tak, ponieważ ich tam po prostu na ogół nie ma. Nie oznacza to jednak, że aktywność związków zawodowych odbywająca się poza danym przedsiębiorstwem nie ma dla niego znaczenia. Działalność związków na poziomie makroekonomicznym ma istotne konsekwencje dla rozwoju sektora prywatnego w szczególności, i gospodarki polskiej w ogóle. Poprzez swoją politykę realizowaną na forum parlamentu, rządu i w opanowanych przez związki nie sprywatyzowanych sektorach gospodarki (o czym pisze B. Błaszczak w części I raportu) związki zawodowe współokreślają wysokość obciążeń fiskalnych i socjalnych przedsiębiorców prywatnych. Tym samym ograniczają możliwości inwestowania i rozwoju firm prywatnych. Związki miały i mają także istotny głos w określaniu ramowych warunków pracy i płacy w przedsiębiorstwach, co wprost przekłada się na warunki funkcjonowania i rozwoju firm prywatnych.

W tekście piszemy o szczególnym znaczeniu FDI dla polskiej gospodarki i zwracamy uwagę, że dla inwestorów zagranicznych szukających dobrych projektów inwestycyjnych najważniejsza jest stabilizacja makroekonomiczna i rosnąca oraz zliberalizowana gospodarka. Dowodem tego jest rosnący napływ kapitału do Polski, począwszy od 1993 roku. Szczególne przywileje dla FDI – wbrew popularnemu myśleniu, lansowanemu zwłaszcza przez lokalne lobby samorządowe, które w szczególnych rozwiązaniach dla danego regionu dopatrują się lekarstwa na niedostatek lokalnej aktywności gospodarczej – mają dla zagranicznych inwestorów relatywnie małe znaczenie. Dowodem jest bardzo niewielkie zainteresowanie 17 specjalnymi strefami ekonomicznymi, utworzonymi w Polsce w latach 1995–1997, które oferowały raj podatkowy. Okazuje się,

że nawet najatrakcyjniejsze warunki podatkowe nie są w stanie przyciągnąć inwestorów, jeżeli inne warunki nie są spełnione.

W Polsce, podobnie jak i we wszystkich gospodarkach "wschodzących" naszego regionu istnieje problem niedostatecznego poziomu bezpieczeństwa gospodarczego. Obecnie największą słabością jest niewydolność sądów, które nie są w stanie w racjonalnym czasie rozpatrzyć spraw gospodarczych. Bezpośrednią przyczyną jest zbyt mała, w stosunku do ilości spraw gospodarczych obsada personalna wydziałów gospodarczych sądów rejonowych, ich słabe wyposażenie w środki techniczne. Sędziowie narzekają na zbyt niskie płace, przedsiębiorcy na korupcję sędziów i prokuratorów. Ten poważny bez wątpienia problem nie powinien jednak przesłaniać korzystnych zmian, jakie udało się w latach 90. wprowadzić do prawa gospodarczego oraz towarzyszących mu zmian in-

stytucjonalnych. W opracowaniu omawiamy trzy przykłady takich zmian. Pierwszą jest kompleksowa regulacja zastawu rejestrowego, dzięki czemu instrument ten może zacząć spełniać ważną funkcję w finansowaniu działalności gospodarczej. Bezpieczeństwo tego instrumentu gwarantuje jednoczesne uruchomienie centralnego rejestru zastawów. Drugim przykładem jest tworzony właśnie Krajowy Rejestr Sądowy, który przejmie 19 obecnych rejestrów; wraz z Krajowym Rejestrem uruchomiona zostanie Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego, dzięki czemu informacja o podmiotach gospodarczych obecnie formalnie dostępna, stanie się faktycznie (łatwo) dostępna.

Trzeci przykład dotyczy prawa upadłościowego, w zakresie którego nastąpiły ważne i pozytywne zmiany. Mimo to prawo słabo nadal chroni wierzycieli przed nieuczciwymi dłużnikami.

2.5. Bibliografia

- Bain, Joe S. (1959). "Industrial Organization". John Wiley & Sons Inc., New York.
- Balcerowicz, Ewa (1997a). "Kurczenie się" przedsiębiorstw państwowych – przemysł przetwórczy w Polsce, 1990–1994". [w:] "Przedsiębiorstwa w procesie transformacji", J.Mujżel (red.), INE PAN i Poltext, Warszawa.
- Balcerowicz, Ewa (1997b). "A Note on the Law on the Registered Pledge and the Pledge Registry", CASE, Warszawa, mimeo.
- Balcerowicz, Ewa (1997c). "Data on Bankruptcies and Arrangements in Poland in the Years 1990–1996". CASE, Warszawa, mimeo.
- Balcerowicz, Ewa (1998). "Barriers to Entry and Growth of New Firms in Poland". [w:] "Barriers to Entry and Growth of Private Companies in Poland, the Czech Republic, Hungary, Albania and Lithuania", [w:] E.Balcerowicz, L.Balcerowicz, I.Hashi (red.), Raporty CASE Nr 14, Warsaw.
- Baumol, William J., John C. Panzar, Robert D. Willig (1988). "Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure". Harcourt Brace Jovanovich Publishers, New York.
- Bednarski, Marek, Jerzy Wratny (1995). "Prawne i ekonomiczne aspekty reprezentacji interesów pracowniczych w przedsiębiorstwach prywatyzowanych. Raport z badań". Instytut Pracy i Spraw Socjalnych oraz Fundacja Friedricha Eberta, Warszawa.
- Bielecki, Jędrzej (1999). "Spowolnienie w negocjacjach", Rzeczpospolita, 10 września.
- Biskup, Józef (1999). "Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce według bilansu płatniczego oraz bilansu aktywów i pasywów zagranicznych". [w:] "Inwestycje Zagraniczne w Polsce", B. Durka (red.), IKiCHZ, Warszawa.
- CBOS (1997). "Społeczna percepcja korupcji. Komunikat z badań", Warszawa, maj.
- Chmiel, Józef (1997). "Statystyka wejścia przedsiębiorstw do gałęzi. Problemy pomiaru i wyniki badań", Raporty CASE nr 12, Warszawa.
- Chmiel, Józef (1999). "Problemy statystycznego pomiaru i analiza tendencji rozwojowych sektora prywatnych przedsiębiorstw w Polsce w latach 1990–1998". Raporty CASE nr 24, Warszawa.
- Chojna, Janusz (1999). "Miejsce podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w gospodarce narodowej Polski." [w:] "Inwestycje Zagraniczne w Polsce", B. Durka (red.), IKiCHZ, Warszawa.
- Coates, Richard i Arlene Mirsky (1995). "Restructuring and Bankruptcy in Central and Eastern Europe", Deloitte Touche Tohmatsu International.
- Czajka, Dariusz (1999). "Przedsiębiorstwo w kryzysie. Upadłość lub układ". Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa.
- Gardawski, Juliusz (1998). "Związkowcy w badaniach z lat 1986–1996". [w:] "Związki zawodowe w okresie przeobrażeń politycznych i gospodarczych". J.P. Georgica (red.), Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog", Warszawa.
- Gardawski, Juliusz (1999). "Zasięg związków zawodowych w wybranych działach przemysłu i sekcjach usług publicznych". [w:] Gardawski, Juliusz, Barbara Gąciarz, Andrzej Mokrzyzewski, Włodzimierz Pańków, "Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej", Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Gardawski, Juliusz, Barbara Gąciarz, Andrzej Mokrzyzewski, Włodzimierz Pańków (1999). "Rozpad bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej", Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Georgica, J. Paweł (1998). "Związki zawodowe i polityka". [w:] "Związki zawodowe w okresie przeobrażeń politycznych i gospodarczych", J.P. Georgica (red.), Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog", Warszawa.
- Gorzela, Grzegorz (red.) (1999). "Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo". Praca zbiorowa, Raporty CASE nr 21, Warszawa.
- Gray, Cheryl W. i Arnold Holle (1998). "Classical Exit Processes in Poland: Court Conciliation, Bankruptcy, and State Enterprise Liquidation". [w:] "Enterprise Exit Processes in Transition Economies", L.Balcerowicz, Ch.W.Gray and I.Hoshi (red.).
- Jakubiak, Małgorzata (1999). "Krajowe oszczędności i inwestycje oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej". CASE, Warszawa, maszynopis.
- Jawłowski, Andrzej (1998). "Związki zawodowe w okresie prywatyzacji". [w:] "Prywatyzacja bezpośrednia. Inwestorzy. Menedżerowie. Pracownicy". M. Jarosz (red.), ISP PAN, Warszawa.
- Kloc, Kamila (1998). "Szara strefa w Polsce w okresie transformacji". Raporty CASE, nr 13 CASE, Warszawa.
- Koenner, Marek (1999). "Syndyk masy upadłości". Wydawnictwo Prawnicze LEX, Sopot.
- Kopeć, Urszula (1999a). "Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w gospodarce światowej". [w:] "Inwestycje zagraniczne w Polsce", B.Durka (red.), IKiCHZ, Warszawa.
- Kopeć, Urszula (1999b). "Ocena atrakcyjności Polski dla inwestorów zagranicznych na tle krajów Europy Środkowej i Wschodniej". [w:] "Inwestycje zagraniczne w Polsce", B.Durka (red.), IKiCHZ, Warszawa.
- Liberda, Barbara (1998). "Inwestycje zagraniczne, oszczędności wewnętrzne i polityka gospodarcza". [w:] "Kapitał zagraniczny w Polsce. Warunki działania". Z. Sadowski (red.), Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa.
- Liberda, Barbara (red.) (1999). "Determinanty oszczędzania". Raporty CASE nr 28, Warszawa.

Lipowski, Adam (1998). "Towards Normality. Overcoming the Heritage of Centrally Planned Economy in Poland in 1990–1994". Adam Smith Research Centre and CASE – Center for Social and Economic Research, Warszawa.

Malinowska, Elżbieta, Wojciech Misiąg, Adam Niedzielski, Joanna Pancewicz (1999). "Zakres sektora publicznego w Polsce". IBnGR, Gdańsk-Warszawa.

NIK (1999). Raport NIK o specjalnych strefach ekonomicznych, Warszawa (omówienia w Rzeczpospolitej z 13 i 14 września 1999 r.).

OBOP (1999). "Polacy o Korupcji", Warszawa, grudnia.

PAIZ (1999). "Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce w I półroczu 1999 r.". Raport PAIZ, Warszawa.

Papliński, Andrzej (1999). "Warunki prawne działalności inwestorów zagranicznych w Polsce". [w:] "Inwestycje zagraniczne w Polsce", B.Durka (red.), IKiCHZ, Warszawa.

Raport (1998). "Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1996–1997". Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.

Sadowska-Cieślak, Ewa (1997). "Warunki działania kapitału zagranicznego w Polsce". Warszawa, maszynopis.

Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny (1993). "Corruption". *Quarterly Journal of Economics*, Volume CVIII, Issue 3.

Sobolewski, Maciej (1999). "Rejestry sądowe". CASE, Warszawa, mimeo.

Socha, Ryszarda i Marek Henzler (1999). "Bezpowrotnie utracona". *Polityka* nr 50.

Stigler, G. (1968). "Barriers to Entry, Economies of Scale, and Firm Size". [w:] G.Stigler, "The Organization of Industry". Richard D Irvin Inc., Homewood Ill.

Sutch, Helen (1999). "Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka". Zeszyty BRE Bank-CASE nr 43, BRE Bank SA i Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

Tanaś, Jolanta i Aleksander Surdej (1997). "Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce". Raporty CASE nr 4, Warszawa.

Tanzi, V. (1983). "The Underground Economy. The Causes and Consequences of this Worldwide Phenomenon". *Finance and Development*, IMF and WB, December.

Widera, Wojciech (1998). "Zakładowe związki zawodowe w regionie". [w:] "Związki zawodowe w okresie przeobrażeń politycznych i gospodarczych". J.P. Gieorgica (red.), Centrum Partnerstwa Społecznego "Dialog", Warszawa.

The World Bank (1997). "Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank", PREM Network, September.

Zienkowski, Leszek (1996). "Szacunek rozmiarów szarej gospodarki (synteza)". [w:] "Szara gospodarka w Polsce: rozmiary, przyczyny, konsekwencje". *Studia i Prace Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS*, nr 233, GUS, Warszawa.

Część III

Prywatyzacja a rozwój nowoczesnego sektora prywatnego – studia regionalne

3.1. OD PAŃSTWOWEGO DO PRYWATNEGO – REGION DOLNOŚLĄSKI

Tytus Kamiński

3.1.1. Wstęp

Opracowanie jest efektem badań nad procesami realokacji majątku przedsiębiorstw państwowych do nowych właścicieli. Pod pojęciem realokacji rozumiemy zbywanie praw do zasobów majątkowych przebiegające w ramach procesów prywatyzacji, likwidacji z przyczyn finansowych oraz upadłości przedsiębiorstw. Procesy zbywania majątku obejmują zarówno całe przedsiębiorstwa, jak i zorganizowane ich fragmenty lub nieruchomości.

Procesy odpaństwowienia własności prowadzone przez wojewodów mają podstawowe znaczenie dla dokończenia prywatyzacji średnich i małych przedsiębiorstw. Dlatego bardzo istotne jest poznanie procesów przekształceń własnościowych prowadzonych na poziomie poszczególnych województw z uwzględnieniem uwarunkowań, barier, dynamiki oraz efektów ekonomicznych i społecznych.

Prezentowany artykuł jest analizą przypadku realokacji państwowych zasobów majątkowych prowadzonych w województwie dolnośląskim. Analizę prowadziliśmy na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, monitorowaliśmy przebieg, uwarunkowania i efekty procesu przez pryzmat działalności Wydziału Nadzoru Założycielskiego i Rolnictwa Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu. Po drugie, przyjrzelśmy się procesom realokacji majątku przedsiębiorstwa zbywającego nie wykorzystane mienie. Studium obejmuje zatem poziom regionu (spojrzenie "z góry" na dokonujące się w nim przekształcenia) oraz indywidualnego przedsiębiorstwa (spojrzenie na realokację "od środka" z punktu widzenia pojedynczego podmiotu).

W badaniach zastosowaliśmy przede wszystkim metodę wywiadu otwartego najbardziej odpowiedniego dla możliwie

pełnego poznania problematyki. Istotnym uzupełnieniem wywiadu była analiza zestawień i opracowań Wydziału Nadzoru Właścicielskiego i Rolnictwa UW (nazywanego dalej Wydziałem) oraz sprawozdań finansowych i materiałów dotyczących realokacji majątku "kurczącego się" przedsiębiorstwa.

Rozmowy prowadzono z zastępcą dyrektora i specjalistami Wydziału oraz członkami zarządu i kierownictwa firmy wyprzedającej mienie, a także przedsiębiorcami korzystającymi z wykupionych od niej nieruchomości (beneficjentami realokacji).

Artykuł składa się z dwóch części poświęconych dwóm płaszczyznom badawczym – pierwszej regionalnej, druga mikroekonomicznej. W pierwszej części, dotyczącej działalności Wydziału, koncentrujemy się na kwestiach z zakresu nadzoru i przekształceń własnościowych majątku państwowego. Analizujemy przede wszystkim kondycję przedsiębiorstw państwowych oraz dynamikę i metody przekształceń własnościowych. Kolejnymi zagadnieniami są współpraca Wydziału z przedsiębiorstwami, w tym stan wiedzy i nastawienia pracowników do prywatyzacji lub likwidacji, a także problemy organizacyjno-prawne. Istotnym i interesującym (jak sądzimy) problemem badawczym są skutki reformy administracyjnej dla nadzoru właścicielskiego i przekształceń przedsiębiorstw (likwidacja części Urzędów Wojewódzkich i wzrost liczby nadzorowanych przedsiębiorstw przez jeden pozostały, zmiany wewnętrzne w Wydziale oraz w systemie nadzoru). Pierwszą, "regionalną" część analizy kończy określenie perspektyw dokończenia "odpaństwowienia" własności przedsiębiorstw w województwie dolnośląskim.

Druga część opracowania, poświęcona analizie przypadku przedsiębiorstwa wyprzedającego swój majątek, koncentruje się na kondycji ekonomiczno-finansowej firm oraz przyczynach i przebiegu realokacji jej mienia. Analizujemy także charakter i efekty działalności nowych właścicieli wykupionych nieruchomości.

Analizowanie realokacji majątku państwowego na dwóch poziomach umożliwia poznanie jej przebiegu i efektów dzięki obserwacji z perspektywy organu założycielskiego, a z drugiej strony kurczącego się przedsiębiorstwa.

3.1.2. Analiza realokacji majątku sektora państwowego

3.1.2.1. Przedsiębiorstwa państwowe pod nadzorem Wojewody, kondycja ekonomiczna, dynamika przekształceń własnościowych

Kurczenie się sektora państwowego w regionie

W 1990 roku Wojewoda Wrocławski był organem założycielskim dla 173 przedsiębiorstw państwowych. W kolejnym roku rozpoczęto procesy realokacji majątku państwowego do sektora prywatnego. Brakowało jeszcze doświadczenia i wprawy w prowadzeniu nowych procesów na podstawie nie stosowanych dotąd przepisów. Wykreślono wtedy z rejestru przedsiębiorstw państwowych tylko dwa podmioty. Przekształcenia własnościowe nabrały tempa w kolejnych dwóch latach, jednak było to spowodowane w dużym stopniu przekazaniem Państwowych Gospodarstw Rolnych do zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W latach 1994–1995 tempo przekształceń własnościowych ustabilizowało się już na poziomie bliskim dwudziestu firmom rocznie. Charakterystyczne dla tego okresu jest przekształcenie kilkunastu przedsiębiorstw w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, co oznaczało zmianę reprezentanta właściciela państwowego z Wojewody na Ministra Przekształceń Własnościowych. Komercjalizowanie było uzasadnione funkcjonowaniem w regionie stosunkowo dużych przedsiębiorstw o niezłej kondycji finansowej. Kolejną, pod względem liczby przedsiębiorstw, metodą przekształceń była w tym okresie prywatyzacja bezpośrednia.

Na początku 1996 roku z pozostałej jeszcze grupy ponad stu firm państwowych ponad połowa była w upadłości, likwidacji lub zarządzie komisarycznym. Taka struktura świadczyła o słabej kondycji firm sektora prywatnego w regionie, tym bardziej, że miały one za sobą okres bardzo dobrej koniunktury gospodarczej.

W tym okresie Wojewoda przejął od ministrów [1] dużą grupę przedsiębiorstw, liczniejszą od tych, które "odpaństwowiono" metodami likwidacji z art. 37, likwidacji z art. 19 oraz realokacji mienia w procesach upadłościowych.

Na początku kolejnego, 1997 roku, Wojewoda Wrocławski nadzorował zatem większą grupę przedsiębiorstw państwowych niż przed rokiem. Wzrosło też tempo przekształcania przedsiębiorstw. Z rejestru wykreślono bowiem ponad dwadzieścia podmiotów. W kolejnym roku zakoń-

czono realokację zasobów majątkowych dwunastu firm i wtedy Wojewoda nadzorował 85 przedsiębiorstw. Najliczniejszymi grupami pod jego nadzorem, wydzielonymi ze względu na stan prawny były przedsiębiorstwa państwowe o nie zmienionym statusie oraz w upadłości.

Po wprowadzeniu reformy podziału administracyjnego kraju Wojewoda Dolnośląski nadzorował 179 przedsiębiorstw z byłych województw: wrocławskiego, wałbrzyskiego, jeleniogórskiego i leszczyńskiego. Blisko 40 procent firm z tej grupy było w stanie upadłości.

Należy tu podkreślić silny wzrost tempa przekształcenia przedsiębiorstw. Tylko w pierwszym kwartale 1999 roku wykreślono z rejestru 20 przedsiębiorstw (więcej niż poprzednia przeciętnie w ciągu roku). Przeważała realokacja majątku w ramach procesów upadłościowych.

Podsumowując, tempo w latach 1994–1998 realokacji przedsiębiorstw w regionie wrocławskim sięgało blisko dwudziestu podmiotów rocznie (w poprzednich latach znaczna liczba przedsiębiorstw została przekazana do zasobu AWRSP). Dynamika przekształceń własnościowych znacznie wzrosła w 1999 roku (dwadzieścia przedsiębiorstw wykreślono z rejestru już w pierwszym kwartale) [2].

Najczęściej stosowane metody odpaństwowienia własności przedsiębiorstw to prywatyzacja bezpośrednia oraz procedury upadłościowe. W grupie przedsiębiorstw pozostających pod nadzorem wojewody przeważały przedsiębiorstwa państwowe o nie zmienionym statusie oraz podmioty w trakcie procedury upadłościowej.

Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych w regionie

Przedsiębiorstwa państwowe nadzorowane przez Wojewodę Dolnośląskiego zatrudniały na początku 1999 roku 17 tys. pracowników. Łączna wartość ich obrotów wynosiła 1572 mln zł, a funduszy własnych 433 mln. Należy tu wyjaśnić, że dane te dotyczą grupy 160 ze 179 przedsiębiorstw, zestawienia nie uwzględniają bowiem firm w upadłości i likwidowanych z przyczyn finansowych.

Spośród 106 funkcjonujących przedsiębiorstw państwowych 68 osiągnęło dodatni zysk netto, pozostałe działały ze stratą. Biorąc pod uwagę firmy w likwidacji i upadłości tylko niecałe 40 procent przedsiębiorstw państwowych pod nadzorem wojewody miało zdolność do osiągania zysku. Dla Dolnego Śląska charakterystyczne są różnice regionalne w tym zakresie. Zdecydowanie najlepszą kondycję miały przedsiębiorstwa z dawnego województwa wrocławskiego (80 procent osiągnęło zysk netto), natomiast aż połowa firm

[1] Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz Ministra Kultury i Sztuki.

[2] Liczba wykreśli z rejestru przedsiębiorstw państwowych zależy także, poza sprawnością w prowadzeniu procesów, od stopnia ich zaawansowania.

Tabela 3-1. Realokacja przedsiębiorstw państwowych pod nadzorem Wojewody Wrocławskiego w latach 1992-1999 (liczba podmiotów)

Okres	Wykreślenia z rejestru					Razem	Przyjęcia	Razem
	Prywatyzacja bezpośrednia	Upadłość	Likwidacja z art. 19	Komercjalizacja i inne	Przekazanie do AWRSP			
1992	7	-	1	2	7	17	12	5
1993	7	-	2	-	34	43	11	32
1994	6	1	2	5	2	16	2	14
1995	6	1	2	10	-	19	-	19
1996	7	4	5	1	-	17	35	-18
1997	7	6	3	7	-	23	2	21
1998	4	7	1	-	-	12	-	12
1999 (I kw.)	4	12	1	3	-	20	-	20
Razem	48	31	17	28	43	167	62	105

Tabela 3-2. Liczba przedsiębiorstw państwowych pod nadzorem Wojewody Dolnośląskiego wg osiągniętego zysku/straty netto (bez likwidacji; upadłości) - stan na 01.01.1999 r.

Byłe województwo	Liczba przedsiębiorstw osiągających zysk netto	Liczba przedsiębiorstw działających ze stratą
Wrocławskie	42	13
Legnickie	9	7
Jeleniogórskie	5	6
Wałbrzyskie	12	11
Leszczyńskie	-	1
Razem	68	38

z dawnych województw wałbrzyskiego, jeleniogórskiego i legnickiego działa ze stratą netto.

Dla blisko połowy przedsiębiorstw z byłego województwa wrocławskiego (poza upadłością i likwidacją), sformułowano koncepcję prywatyzacji. Większość z nich przeznaczono do sprzedaży, pozostałe do oddania do odpłatnego korzystania lub wniesienia do Spółki. Dla ponad połowy firm z grupy "wrocławskiej" (liczącej 57 podmiotów poza likwidacją i upadłością) nie było jeszcze sprecyzowanych zamiarów prywatyzacyjnych.

Zdolność do osiągania zysku funkcjonujących jeszcze przedsiębiorstw państwowych z terenu byłego województwa wrocławskiego była niewielka. Przeciętna rentowność obrotu netto była w 1998 roku nieco większa od zera i charakteryzowała się nieznaczną tendencją do spadku w stosunku do roku poprzedniego. W całym okresie 1996-1998 wskaźnik rentowności netto oscylował wokół zera, co pozytywnie świadczy o zdolnościach przystosowawczych w ramach nie zmienionej formuły własnościowej i przydatności "wrocławskiej" grupy przedsiębiorstw do prywatyzacji.

Rentowność netto różniła się w grupach wydzielonych ze względu na metodę przyszłej prywatyzacji. Względnie

korzystną i stabilną wartość wskaźnika miały przedsiębiorstwa przeznaczone do prywatyzacji "insiderskiej", tylko jedno z nich wykazało w 1998 roku stratę netto po korzystnym wyniku w roku poprzednim. Słabnącą zdolnością do osiągnięcia zysku charakteryzowały się przedsiębiorstwa przeznaczone do sprzedaży (i zasilenia kapitałem zewnętrznym). Najbardziej korzystny przeciętny wskaźnik miały firmy przeznaczone do wniesienia do spółki, były jednak tylko dwa takie przypadki, trudno zatem o uogólnienie. Gorzej prezentowała się najliczniejsza grupa przedsiębiorstw, wobec której nie zostały jeszcze sprecyzowane zamierzenia prywatyzacyjne. W całym okresie 1996-1998 przeciętna wartość wskaźnika rentowności obrotu netto była ujemna. W roku 1998 nastąpiła jednak poprawa w stosunku do roku 1996, zarówno pod względem przeciętnej rentowności, jak i liczby deficytowych przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę, że przeciętna ujemna rentowność firm deficytowych z tej grupy sięga (-14) procent, nie można wykluczyć, że część z nich zostanie zlikwidowana z przyczyn finansowych.

Przedstawiony wyżej sposób kształtowania się rentowności wskazuje na odpowiedni dobór przedsiębiorstw do poszczególnych metod prywatyzacji. Stabilne firmy przeje-

Tabela 3-3. Planowana metoda prywatyzacji i wyniki finansowe przedsiębiorstw państwowych nadzorowanych przez Wojewodę Wrocławskiego (bez likwidacji i upadłości) – stan na 31.12.1998 r.

I. Rentowność obrotu netto

Planowana metoda prywatyzacji	Liczba przedsiębiorstw	Przeciętna wartość wskaźnika (w %)		
		1996	1997	1998
Sprzedaż	16	2,7(2)*	1,8(3)	1,2(4)
Leasing	8	1,7(2)	1,6(1)	1,6(1)
Wniesienie do spółki	8	-5,5(1)	3,0	4,7
Pozostałe	31	-3,2(11)	-0,2(5)	-0,9(7)
Razem	57	-1,0(16)	0,7(9)	0,2(12)

* – Liczba przedsiębiorstw o ujemnej rentowności. W przypadku grupy przeznaczonych do sprzedaży przeciętny wskaźnik został obliczony bez uwzględnienia przedsiębiorstwa o skrajnie dużej wartości ujemnej, zostało ono uwzględnione tylko w liczbie firm o ujemnej rentowności.

II. Wskaźnik bieżący

Planowana metoda prywatyzacji*	Przeciętna wartość wskaźnika		
	1996	1997	1998
Sprzedaż**	1,9	1,8	2,0
Leasing	3,0	3,0	3,5
Wniesienie do spółki	1,9	1,7	1,5
Pozostałe	1,9	2,2	2,5
Razem	2,1	2,2	2,5

* – Liczba przedsiębiorstw jw.

** – Wskaźnik dla tej grupy obliczono bez uwzględnienia dwóch przedsiębiorstw o skrajnie dużej wartości istotnie wpływającej na wynik całej grupy.

mują spółki "insiderskie", natomiast przedsiębiorstwa państwowe o słabnącej kondycji będą sprzedane inwestorom zewnętrznym. Nie podjęto jeszcze decyzji w stosunku do zróżnicowanej, relatywnie licznej grupy nadzorowanych przedsiębiorstw. Dotychczasowa dynamika przekształceń własnościowych w analizowanym regionie pozwala sądzić, że większość z tych firm zostanie sprywatyzowana, zanim przestaną być atrakcyjne dla inwestorów.

Płynność finansowa mierzona wskaźnikiem bieżącym, rosła przeciętnie w całej grupie "wrocławskiej". W 1998 roku cała grupa charakteryzowała się nadpłynnością. Najwyższy przeciętny wskaźnik miały firmy przeznaczone do prywatyzacji "insiderskiej" i grupa o nie sprecyzowanych dotąd perspektywach. Można sądzić, że nadpłynność jest powodowana przez problemy w zakresie gospodarowania aktywami bieżącymi, w tym słabością marketingową powodującą zaleganie zapasów oraz niewystarczającym zagospodarowaniem wolnych środków finansowych przedsiębiorstw.

3.1.2.2. Współpraca z przedsiębiorstwami

W relacjach między organem założycielskim a przedsiębiorstwami sytuacja różni się w zależności od statusu prawnego przedsiębiorstwa. W przypadku przedsiębiorstw państwowych o nie zmienionym statusie organ założycielski współpracuje przede wszystkim (często wyłącznie) z dyrektorami, natomiast rady pracownicze włączają się zwykle

w kwestiach spornych, przyjmując opcję związkową. Częstą praktyką w zakresie inicjowania przekształceń własnościowych jest przekonanie przez pracowników Wydziału rady pracowniczej do przekształcenia, kolejny etap to określenie metody "odpaństwowienia" własności. Po długotrwałych często rozmowach, zakończonych zaakceptowaniem przez radę koncepcji przekształcenia, kolejnym krokiem jest formalna (ustawowa) inicjatywa organów przedsiębiorstwa.

Do powyżej opisanej sytuacji dochodzi, gdy dyrektor przedsiębiorstwa jest zwolennikiem przekształcenia. W przeciwnym przypadku restrukturyzacja własnościowa zostaje odroczone, a dyrekcja często realizuje strategię wykorzystania prostych rezerw, w tym sprzedaży majątku, by udowodnić, że przedsiębiorstwo może funkcjonować bez zmian własnościowych. Co więcej, często w takiej sytuacji dochodzi do koalicji dyrektora z radą pracowniczą i związkami zawodowymi.

Łatwiejszy jest nadzór właścicielski nad przedsiębiorstwami, w których funkcjonuje rada nadzorcza, np. na podstawie umowy o zarządzanie. Następuje wtedy decentralizacja funkcji właścicielskich. Przykładem może być sprzedaż majątku przedsiębiorstw. W przypadku przedsiębiorstw państwowych o nie zmienionym statusie dyrektor jest zobowiązany do informowania organu założycielskiego o transakcjach. W podmiotach gdzie jest rada nadzorcza, to ona bezpośrednio ocenia i monitoruje zasadność ogłoszenia przetargu i cały proces sprzedaży. Generalnie praktyka Wydziału wskazuje, że wprowadzenie rady nadzorczej stanowi

postęp w zakresie sprawowania nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami.

Stosunkowo mało absorbujący jest nadzór nad grupą przedsiębiorstw likwidowanych z przyczyn finansowych. Duża jest bowiem swoboda likwidatorów prowadzących procesy realokacji i ocenianych na podstawie sprawozdań. Ponadto, gdy dzięki odpowiedniemu monitorowaniu zostanie wybrany odpowiedni moment na rozpoczęcie likwidacji (na tyle wcześnie, by firma była jeszcze atrakcyjna dla inwestorów), trwa ona krótko i wyłoniony zostaje właściciel całego, pozostającego jeszcze w ruchu przedsiębiorstwa.

Doświadczenie Wydziału wskazuje, że przeciętny okres likwidacji w takich przypadkach wynosi 5 miesięcy, a procedura prywatyzacyjna do kilkunastu. Należy także podkreślić, że tak sprawna procedura jest efektywna z ekonomicznego punktu widzenia, unika się bowiem kosztów utrzymywania majątku i narastania zobowiązań związanych z długotrwałymi likwidacjami [3].

Bardzo istotną i ciągle aktualną kwestią jest bardzo słaby poziom wiedzy i niechęć pracowników przedsiębiorstw do przekształceń własnościowych. W większości z nich występuje duża rezerwa do zmian.

1. W jednej z kopalni w regionie dolnośląskim niechętni prywatyzacji pracownicy odnosili się agresywnie do notariusza, którego zaprosił dyrektor by wyjaśnił podstawy prawne przekształcenia. Dopiero po upływie długiego czasu, wypełnionego rozmowami, pracownicy zaczęli identyfikować się z koncepcją leasingu.

2. Pracownicy przedsiębiorstwa remontowego z branży energetycznej, byli kilka lat temu tak niechętni prywatyzacji i wszelkim formom realokacji majątku, że nie chcieli nawet wydzierżawić nie wykorzystanej hali oraz majątku socjalnego. Pogorszenie sytuacji sektora energetycznego spowodowało osłabienie kondycji przedsiębiorstwa. Jego przejęciem zainteresowała się jedna z grup kapitałowych z branży. Słabnąca kondycja spowodowała zainteresowanie "insiderów" wsparciem kapitałowym ze strony inwestora. W trakcie negocjacji z organem założycielskim utworzyła się koalicja: przedsiębiorstwo – potencjalny inwestor. Insiderzy wspierali dążenie grupy kapitałowej do obniżenia ceny przedsiębiorstwa. Usiłowali narzucić cenę o połowę niższą od proponowanej, na co nie wyraził zgody organ założycielski. Wobec nieustępliwej postawy "koalicji" do transakcji nie doszło. Obecnie przedsiębiorstwo jest w zarządzie komisarycznym. Widoczny jest zatem w tym przypadku brak stabilności (lub nazwijmy to dojrzałości) w stosunku do przekształceń własnościowych, który zablokował zbycie przedsiębiorstwa i zagrożenie dla jego przyszłości.

Kolejne problemy w zakresie nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami są związane z ich słabą kondycją finansową. Firmy występują do Wojewody o oddłużanie, wstrzymanie spłat zobowiązań budżetowych lub naliczanie odsetek.

Charakterystyczne dla regionu dolnośląskiego problemy to słaba kondycja przedsiębiorstw przemysłu włókienniczego oraz likwidacja przemysłu wydobywczego. W pierwszym przypadku nadzieję, ale jednocześnie niepokój o przyszłość przedsiębiorstw z regionu, budzi powstanie przy Ministrze Pracy Komisji ds. Przemysłu Lekkiego. Niepokój wiąże się z możliwością podtrzymywania nieefektywnych przedsiębiorstw w niezmienionej formule własnościowej, nadzieja – z szansą wsparcia procesów prywatyzacji i realokacji majątku do potencjalnie efektywnych zastosowań (np. poprzez pozyskanie inwestorów strategicznych).

W pozostających w upadłości kopalniach (często od kilku lat) pojawiają się napięcia społeczne związane z prece-densem przyznawania wysokich odpraw górnikom z likwidowanych kopalni górnośląskich. Górnicy dolnośląscy domagają się podobnych. Problemem w zakresie nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami wydobywczymi w regionie jest więc coraz częściej łagodzenie napięć społecznych.

Kwestią bardzo istotną dla procesów realokacji majątku państwowego, często kontrowersyjną, jest cena jako kryterium przeprowadzania transakcji (czy sprzedać przedsiębiorstwo względnie drogo czy tanio? Od czego powinno to zależeć?). We Wrocławiu przyjęto zasadę, że cena stanowi zwykle 30–50 procent oceny oferty kupna. W przypadku przedsiębiorstw o słabej kondycji maleje znaczenie ceny jako kryterium przeprowadzenia transakcji. W przypadkach sprzedaży samych nieruchomości o korzystnej lokalizacji lub niekorzystnej z punktu widzenia utrzymania produkcji i zatrudnienia zmiany przeznaczenia majątku cena jest maksymalizowana i może stanowić nawet do 70 procent wartości oferty. Przedstawione podejście stanowi, jak można sądzić, udany kompromis między doraźnym interesem Skarbu Państwa a potrzebą sprawnego "odpaństwowienia" nadzorowanych przedsiębiorstw.

Najchętniej nabywane są nieruchomości o atrakcyjnej lokalizacji (duży popyt jest istotnym argumentem za maksymalizowaniem ceny tych zasobów majątkowych). Kolejnym kryterium branym pod uwagę przez nabywców jest wielkość nakładów inwestycyjnych, jakie trzeba ponieść po zakupie.

Nabywcy są bardzo zróżnicowani, jednak można określić kilka występujących tu prawidłowości. Przede wszystkim

[3] Przykładowa analiza przychodów i kosztów procesów likwidacji w zależności od czasu ich trwania została przeprowadzona w opracowaniu: J.M.Dąbrowski, T.Kamiński: Monitorowanie przedsiębiorstw likwidowanych z przyczyn ekonomicznych, IBnGR, Transformacja Gospodarki, Warszawa 1996, nr 79.

kim nabywcami są głównie firmy prywatne osób prawnych i fizycznych. Inwestorzy działają najczęściej w tej samej branży w jakiej funkcjonował wykupiony zasób. Kolejną prawidłowością jest brak wśród nabywców inwestorów instytucjonalnych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że różny jest charakter i stopień złożoności nadzoru właścicielskiego w zależności od statusu przedsiębiorstw. Najbardziej absorbujący, wymagający bezpośredniego zaangażowania, jest nadzór nad przedsiębiorstwami państwowymi o nie zmienionym statusie. Mniejszego bezpośredniego zaangażowania pracowników Wydziału wymagają przedsiębiorstwa w likwidacji lub upadłości (gdzie bezpośrednio zarządza likwidator lub syndyk) oraz objęte umowami o zarząd (z radami nadzorczymi).

Niepokoi niski stan świadomości i niechęć pracowników do procesów prywatyzacji/relokacji państwowych zasobów majątkowych. Problem ten ma duże znaczenie w województwie dolnośląskim, gdzie znajdują się regiony strukturalnego bezrobocia: społeczne uwarunkowania nadzoru właścicielskiego oraz prywatyzacji i likwidacji przedsiębiorstw są tam szczególnie istotne.

Beneficjentami relokacji majątku przedsiębiorstw państwowych są przede wszystkim bardzo zróżnicowane podmioty prywatne, przeważnie pochodzące z tej samej branży co przedsiębiorstwo. Najbardziej atrakcyjne dla nabywców są pojedyncze nieruchomości o korzystnej lokalizacji, nie wymagające znacznych nakładów inwestycyjnych.

Interesujące jest doświadczenie Wydziału dotyczące wczesnego rozpoczęcia likwidacji przedsiębiorstw z przyczyn ekonomicznych. W przypadku prowadzących działalność przedsiębiorstw z atrakcyjnym handlowo majątkiem likwidacja z art. 19 jest bardzo efektywną metodą prywatyzacji. Likwidacja zakończona sprzedażą przedsiębiorstwa w całości jest bowiem przeciętnie dwu- lub trzykrotnie krótsza niż procedura prywatyzacyjna.

3.1.2.3. Problemy organizacyjno-prawne

Zgłaszane przez rozmówców problemy z tego zakresu dotyczą przede wszystkim procesów likwidacji z przyczyn ekonomicznych oraz upadłości. Zdarzają się przypadki przedłużania procesów przez likwidatorów. Dochodzi do tego najczęściej w niewielkich miejscowościach, gdzie stanowisko likwidatora związane jest z dużym prestiżem. Przeciąganiu procesów sprzyja nieuregulowany stan prawny nieruchomości. Brak decyzji uwłaszczeniowych staje się często barierą procesów likwidacji i relokacji majątku przedsiębiorstw.

Pochodzenie likwidatorów jest różnorodne. Tylko niektórzy z nich są pracownikami Urzędu Wojewódzkiego, inni prezentują zróżnicowane kwalifikacje formalne (co do profilu, a nie poziomu formalnego, który zazwyczaj jest wysoki), doświadczenia zawodowe oraz motywy podjęcia pracy likwidatora. Urząd Wojewódzki prowadzi sukcesywnie weryfikowane listy likwidatorów i syndyków, z którymi współpracuje (często likwidator pełni także funkcję syndyka). Lista weryfikowana jest na podstawie efektów pracy. Urząd przydziela zadania według doświadczenia likwidatorów. Należy odnotować, że w miarę zdobywania doświadczeń przez pracowników Wydziału i likwidatorów problemy w zakresie współpracy zdarzają się stosunkowo rzadko.

Kolejną barierą relokacji, zgłoszoną przez rozmówców, jest niekorzystna lokalizacja nieruchomości. W przypadku obiektów umiejscowionych na terenach peryferyjnych problemem jest zmiana ich przeznaczenia związanego z zainteresowaniami najbliższych odbiorców (np. z produkcyjnego na handlowe).

Istotnym problemem są koszty procedur likwidacyjnych. Największe ponoszone są zwykle na początku procesu. Są to koszty odpraw dla zwalnianych pracowników oraz wydatki związane z organizacją procesu. W późniejszych fazach procesów likwidacji najważniejszą pozycją kosztów są wydatki związane z utrzymaniem majątku [4]. Oszczędność kosztów związanych z nadzorowaniem długotrwałych nieraz procesów relokacji zdekapitalizowanego już majątku przemawia za (wcześniej rekomendowanym) możliwie wczesnym rozpoczęciem likwidacji.

Przytoczone kwestie nie wyczerpują problematyki organizacyjno-prawnej, lecz są szczególnie istotne z punktu widzenia Wydziału.

3.1.2.4. Konsekwencje reformy administracyjnej

Reforma administracyjna spowodowała dwojakiego rodzaju konsekwencje dla Urzędu Wojewódzkiego. Po pierwsze, wzrosła liczba nadzorowanych przedsiębiorstw, po drugie, zmienia się struktura wewnętrzna Wydziału, który pełni nadzór i prowadzi procesy relokacji majątku tych podmiotów.

W 1999 roku, po dołączeniu do województwa wrocławskiego dawnych województw wałbrzyskiego, jeleniogórskiego i legnickiego, liczba nadzorowanych przedsiębiorstw przekroczyła ponownie (jak w 1990 roku) 170. Struktura przedsiębiorstw jest jednak zupełnie inna, przykładowo przybyły przedsiębiorstwa przemysłu wydobywczego, PKS-y oraz inne przekazane przez ministrów (por. informacje w p. 3.1.2.1). Wzrósł ponadto terytorialny zasięg nadzoru. Pracownicy Wydziału wskazują na rolę doświad-

[4] Por. też J.M. Dąbrowski, T. Kamiński: Monitoring przedsiębiorstw likwidowanych...op.cit.

czenia, które nabyli w ciągu ostatnich lat. Obecnie nadzór i prywatyzacja/likwidacja prowadzone są według sprawdzonych już metod postępowania. Brak doświadczenia był problemem na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy nie było jeszcze wiadomo, jak stosować w praktyce nowe (lub "martwe" dotąd) rozwiązania prawne (ustawa prywatyzacyjna, prawo upadłościowe, art.19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych).

Z wypowiedzi rozmówców wynika, że w dalszym ciągu, podobnie jak na początku transformacji, problemem jest niechęć i brak wiedzy pracowników przedsiębiorstw na temat realizowanych procesów. Jednak jak pisałem wcześniej i w tym zakresie dokonał się postęp dzięki długotrwałym kontaktom pracowników Wydziału z przedsiębiorstwami.

Podsumowując zatem, w porównaniu z początkiem dekady sytuacja w zakresie nadzoru i przekształceń własnościowych przedsiębiorstw po reformie administracyjnej nadal pozostaje podobna pod względem liczby podmiotów i niekorzystnego często społecznego tła procesów. Różni się natomiast pod względem struktury i specyfiki przedsiębiorstw (i prowadzonych spraw) oraz doświadczenia pracowników realizujących wobec nich funkcje właścicielskie.

Po reformie administracyjnej jeden Urząd Wojewódzki we Wrocławiu przejął zakres prac czterech byłych urzędów. Przed końcem roku 1998 w każdym z czterech wydziałów urzędów wojewódzkich, zajmujących się nadzorem i przekształceniami własnościowymi, zatrudniano około trzydziestu pracowników. Obecnie w jednym pracuje mniej niż czterdziestu. Wydział został wzmocniony kilkoma etatami i podzielony na dwa zespoły, z których jeden nadzoruje byłe województwo wrocławskie, a drugi pozostałe trzy. W ramach drugiego zespołu funkcjonuje także niewielki zespół zamiejscowy w Wałbrzychu, którego działalność uzasadnia trudna sytuacja nadzorowanych przedsiębiorstw w tym rejonie, przede wszystkim z branży włókienniczej i wydobywczych.

Obecnie oba zespoły nadzorują podobną liczbę przedsiębiorstw. Praca jest tak zorganizowana, że każdy pracownik zajmuje się piętnastoma przedsiębiorstwami, przy czym jedna osoba specjalizuje się w nadzorze i jedna w przekształceniach własnościowych (każdymi piętnastoma podmiotami zajmuje się zatem dwóch pracowników). Przykładowo, jeżeli zostaje ogłoszony przetarg, to jego przygotowaniem zajmuje się z reguły pracownik odpowiadający za nadzór, a przeprowadzeniem – specjalizujący się w przekształceniach.

Docelowo Wydział ma zatrudniać od sześćdziesięciu do sześćdziesięciu pięciu pracowników, a liczba przedsiębiorstw nadzorowanych oraz przekształcanych przez jednego pracownika będzie zmniejszona do dziesięciu. Ponadto zostaną zmienione proporcje, tak że osoby nadzorujące zajmowałyby się jeszcze mniejszą liczbą firm (nadzór, szczególnie w trudnych sytuacjach ekonomicznych i społecznych

jest bardziej pracochłonny, bo obejmuje też pokonanie ewentualnych barier przekształcenia).

Zmniejszenie liczby przedsiębiorstw jest warunkiem jakościowych zmian w nadzorze właścicielskim. Dotychczas analizowano stan przedsiębiorstw najczęściej *ex post* na podstawie dokumentacji. Słabości tej praktyki to spóźnione reakcje na pogorszenie stanu firmy oraz możliwość błędnej diagnozy. Bezpośrednia obserwacja nadzorowanych przedsiębiorstw (którą umożliwi ograniczenie ich liczby) pozwoli na wczesną i prawidłową diagnozę ich sytuacji i podjęcie odpowiedniej decyzji o dalszym postępowaniu (np. postępowaniu naprawczym, przyspieszeniu prywatyzacji lub rekomendowanym już wczesnym rozpoczęciu likwidacji).

Zmniejszenie liczby przedsiębiorstw na jednego nadzorującego pracownika, warunkujące korzystne zmiany w nadzorze, jest możliwe dzięki możliwie szybkim przekształceniom własnościowym i/lub wzrostowi zatrudnienia.

Niedoszacowanie kosztów reformy administracyjnej spowodowało jednak blokadę etatów, odprawy dla zwalnianych pracowników (w przypadku regionu dolnośląskiego zlikwidowano trzy urzędy wojewódzkie) były bowiem na tyle kosztowne, że obecnie brakuje środków dla nowych specjalistów. Powstała więc (paradoksalnie) sytuacja, w której oszczędność na zatrudnieniu w administracji spowodowała konieczność oszczędności na zatrudnieniu w Wydziale, który musi sprawnie przekształcić przedsiębiorstwa, aby jak najszybciej zyskać możliwość lepszego nadzorowania i przekształcania pozostałych.

3.1.2.5. Perspektywy dokończenia "odpaństwowienia" własności przedsiębiorstw w regionie

Na początku 1999 roku, po wprowadzeniu w życie reformy administracyjnej Wojewoda Dolnośląski pełnił funkcję organu założycielskiego dla 179 przedsiębiorstw państwowych. Program przekształceń własnościowych nadzorowanych przedsiębiorstw na rok 1999 przewiduje zakończenie procedur dla 71 (40 proc.) firm państwowych. Dominującą metodą "odpaństwowienia" własności jest upadłość. Tą metodą zostanie dokonana realokacja majątku 35 przedsiębiorstw. Na drugiej "pozycji" jest prywatyzacja bezpośrednia 25 przedsiębiorstw, w tym: oddanie mienia do odpłatnego korzystania – 14, sprzedaż – 7 oraz wniesienie do spółki – 4 przedsiębiorstwa. Likwidacja z przyczyn finansowych na podstawie art.19 o przedsiębiorstwach państwowych obejmuje 6 przedsiębiorstw, natomiast komercjalizacja 3.

Program na 2000 rok przewiduje przekształcenie 44 przedsiębiorstw, w tym: w stosunku do 20 nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji o wyborze metody, upadłość obejmie 9–11 firm. Prywatyzacja bezpośrednia obejmuje 11 podmiotów (8 – sprzedaż, 2 – wniesienie do spółki, 1 – le-

asing), komercjalizacja i komunalizacja obejmą po jednym przedsiębiorstwie.

Tak więc w przypadku realizacji założeń programu przekształceń własnościowych Wojewoda Dolnośląski pełnił funkcję organu założycielskiego, na koniec 2000 roku, już tylko dla 56 przedsiębiorstw. W tej stosunkowo nielicznej grupie znajdują się jednak przypadki najtrudniejsze, dlatego przewidywany termin całkowitego zakończenia procesów realokacji majątku państwowego na koniec 2003 roku wydaje się realny (sądząc po dotychczasowej dynamice procesów).

3.1.3. Analiza przypadku "kurczącego" się przedsiębiorstwa w regionie dolnośląskim

3.1.3.1. Przyczyny kryzysu i wyprzedaży majątku firmy

Analizowane przedsiębiorstwo jest przykładem procesów realokacji zasobów majątkowych w sektorze państwowym [5]. Zbywanie zbędnego lub nieefektywnie wykorzystywanego mienia, prowadzące do obniżki kosztów stałych, jest typową metodą poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw stosowaną w ramach tzw. restrukturyzacji defensywnej, prowadzącej, w odróżnieniu do restrukturyzacji strategicznej (ofensywnej), do kurczenia się przedsiębiorstw [6].

Przedsiębiorstwo przemysłu zbrojeniowego o niewielkiej produkcji cywilnej zostało rozbudowane w latach osiemdziesiątych i wyposażone w instalacje o wyspecjalizowanym wojskowym charakterze (np. schron przeciwatomowy). W pierwszych latach transformacji przedsiębiorstwo zajmujące kilkanaście dużych nieruchomości produkcyjnych i socjalnych zatrudniało sześćset pracowników w rejonie dotkniętym bezrobociem. Przedsiębiorstwo przemysłu zbrojeniowego nie było przeznaczone do prywatyzacji. Odgórna decyzja podjęta w 1994 roku spowodowała przeniesienie produkcji zbrojeniowej do innej, odległej miejscowości. W rozbudowanej firmie pozostała tylko dywersyfikowana, lecz niewielka produkcja cywilna. Duża dywersyfikacja asortymentu powodowała, że w niektórych pozycjach przedsiębiorstwo miało słabą pozycję rynkową, a co gorsza, wysokie koszty spowodowane powstałymi przerostami organizacyjno-majątkowymi stały się przyczyną utraty zdolności do osiągnięcia zysku i konkurencyjności cenowej.

Przedsiębiorstwo próbowało przeprofilować się, wykorzystując posiadane nieruchomości, do produkcji cywilnej – różnorodnych wyrobów powszechnego użytku. W 1995 roku zakupiono urządzenia do produkcji jednej z wiodących grup asortymentowych. Źródłami finansowania były przede wszystkim środki własne i kredyt (po 5,5 mld st. zł), mniejszą rolę odegrała dotacja (2,5 mld).

Tak rozbudowane przedsiębiorstwo o wysokich kosztach produkcji, niezdolne do generowania nadwyżki finansowej, musiało w następnych latach stawić czoło konkurencyjnemu importowi bardzo tanich produktów z Dalekiego Wschodu. Problemy firmy pogłębił jeszcze kryzys rosyjski i zmniejszenie chłonności tamtego rynku.

Przedsiębiorstwo zostało zmuszone do szybkiej "kompresji" swojej struktury organizacyjno-majątkowej w drodze wyprzedaży zasobów majątkowych.

3.1.3.2. Analiza ekonomiczna "kurczącego" się przedsiębiorstwa

Profil działalności

Do 1994 roku przedsiębiorstwo produkowało dla potrzeb wojska oraz indywidualnego odbiorcy i przedsiębiorstw. Po przeniesieniu produkcji wojskowej do innego przedsiębiorstwa firma stanęła przed koniecznością zwiększenia obrotów w celu wykorzystania opuszczonych nieruchomości i zmniejszenia kosztów stałych. Jednym z kierunków restrukturyzacji były zmiany produktowe.

Chybione okazało się pierwsze posunięcie strategiczne polegające na opisanej wcześniej inwestycji w rozwój produkcji jednej z grup asortymentowych. Import konkurencyjny wypierał z rynku bardziej kosztowne (choć lepsze jakościowo) produkty przedsiębiorstwa. Stosowano zatem metodę dywersyfikowania produkcji i wchodzenia w nowe segmenty rynku. Strategia dywersyfikacji stosowana przez niewielkie już (w sensie wielkości produkcji) przedsiębiorstwo, prowadziła jednak do "rozpraszania sił" i osłabienia pozycji rynkowej w części pozycji asortymentowych.

Konieczne stało się skoncentrowanie na kilku atrakcyjnych produktach, które zapewniłyby wzrost sprzedaży i wykorzystanie potencjału produkcyjnego.

Tak więc strategia produktowa zmierzała do ograniczenia i stabilizacji asortymentu. Oryginalną innowacją produktową, wprowadzoną w 1998 roku, był artykuł gospodarstwa domowego o kilku zastosowaniach, który znalazł uznanie potencjalnych nabywców na lokalnych pokazach. W ostatnim okresie dostosowania w strukturze produkcji doprowadzono do koncentracji na czterech grupach asorty-

[5] Przedsiębiorstwo jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa.

[6] Por. Grosfeld J., Roland G., Defensive and Strategic Restructuring in Central European Enterprises, Journal of Transforming Economies and Societies, 1996, 3(4).

mentowych, w tym dwie stanowią zaopatrzenie dla producentów z branży elektromaszynowej, a pozostałe są artykułami użytku domowego, w tym wspomniany wyżej nowy produkt.

Barierą w ekspansji rynkowej jest brak środków na wzrost produkcji oraz promocję. Brak skutecznej akwizycji i reklamy odczuwany jest szczególnie w przypadku nowego produktu. Przyczyną słabej kondycji finansowej są ciągle przerosty organizacyjno-majątkowe (mimo że proces realokacji jest na ukończeniu). Brak zewnętrznych zasileń kapitałowych powodował, że analizowana spółka Skarbu Państwa wspomagała swoją działalność przychodami ze zbywania kolejnych fragmentów przedsiębiorstwa.

Sprzedaż

Przedsiębiorstwo produkuje przede wszystkim na rynek krajowy, eksport stanowi 20 procent sprzedaży. Najważniejsze kierunki eksportu to rynki z krajów byłego ZSRR oraz Austria i Włochy. Eksport do Włoch rozpoczęto w bieżącym roku i jest on na etapie wysyłania pierwszych partii produktu i wzajemnego poznawania się partnerów. Z rynkiem włoskim wiąże się nadzieje, stwarza bowiem szansę na zbyt jednej ze wspomnianych wcześniej grup asortymentowych. Opłacalny jest także przerobowy eksport do Austrii, tym bardziej że przedmiotem sprzedaży jest produkt importowany po bardzo niskich cenach z Dalekiego Wschodu.

Gorzej wygląda sytuacja w zakresie eksportu na rynki wschodnie. Z reguły bowiem są to odbiorcy mało stabilni, przede wszystkim drobni hurtownicy. Sytuację pogorszył kryzys rosyjski. Skutkiem załamania rynków wschodnich był spadek eksportu i wykorzystania zdolności produkcyjnych przedsiębiorstwa w 1998 roku.

Główni odbiorcy na rynku krajowym to Ruch, hurtownie i duże sklepy, np. Praktiker. Współpraca z pierwszym z nich wygasa, produkty kierowane są na rynek austriacki, jednak w mniejszej ilości. W przypadku supermarketów przedsiębiorstwo ma małą siłę przebicia, oferując niewielkie partie stosunkowo drogie (choć dobrych jakościowo) i słabo promowanych produktów. Zmniejszyła się także sprzedaż dla przemysłu elektromaszynowego ze względu na upadłość jednego z przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwo nie ma własnej sieci dystrybucji i żadnych planów w zakresie jej tworzenia. Obiektywną przyczyną jest brak możliwości finansowych. Zbytem zajmuje się dział sprzedaży, zatrudniający siedmiu pracowników, w tym dwóch kierowców akwizytorów.

Problemem jest rosnąca konkurencja, przede wszystkim tańszych, ale gorszych jakościowo produktów z Dalekiego Wschodu. Przykładowo, firma miała jeszcze

w 1995 roku pozycję monopolistyczną w zakresie produkcji jednej z grup produktów. W 1998 roku było już siedmiu konkurentów, a najsilniejszym z nich był eksporter chiński, który produkuje o połowę taniej. Co więcej, walory estetyczne produktów chińskich powodują, że gorsze parametry użytkowe, a tym bardziej mniejsza trwałość są drugorzędnymi czynnikami przy podejmowaniu decyzji o zakupie.

Bariera finansowa decyduje o braku możliwości inwestowania w obniżenie kosztów wytwarzania. Ponadto ograniczone są możliwości w zakresie promocji, zwłaszcza nowych lub zmodernizowanych produktów. Brak agresywnej, konsekwentnej promocji jest barierą we wprowadzaniu na rynek nowego produktu, o którym była mowa wcześniej. Obecnie sprzedaż wynosi kilkaset, przy możliwościach określonych na 2000 sztuk. Posiadane środki finansowe wykorzystywane są na reklamę w specjalistycznych czasopismach, programie "Krzyżówka szczęścia", a także poprawę walorów estetycznych produktów. Stosowaną metodą jest także dołączanie drobnych produktów jako upominków do odzieży wytworzonej przez dużych producentów, którzy mają własne sieci dystrybucji i/lub stoiska w sieci detalicznej. Te działania jednak nie są wystarczające do istotnego wzrostu sprzedaży oraz poprawy wykorzystania zdolności produkcyjnych przedsiębiorstwa (osiąga się ją poprzez zmniejszanie potencjału produkcyjnego w drodze realokacji majątku).

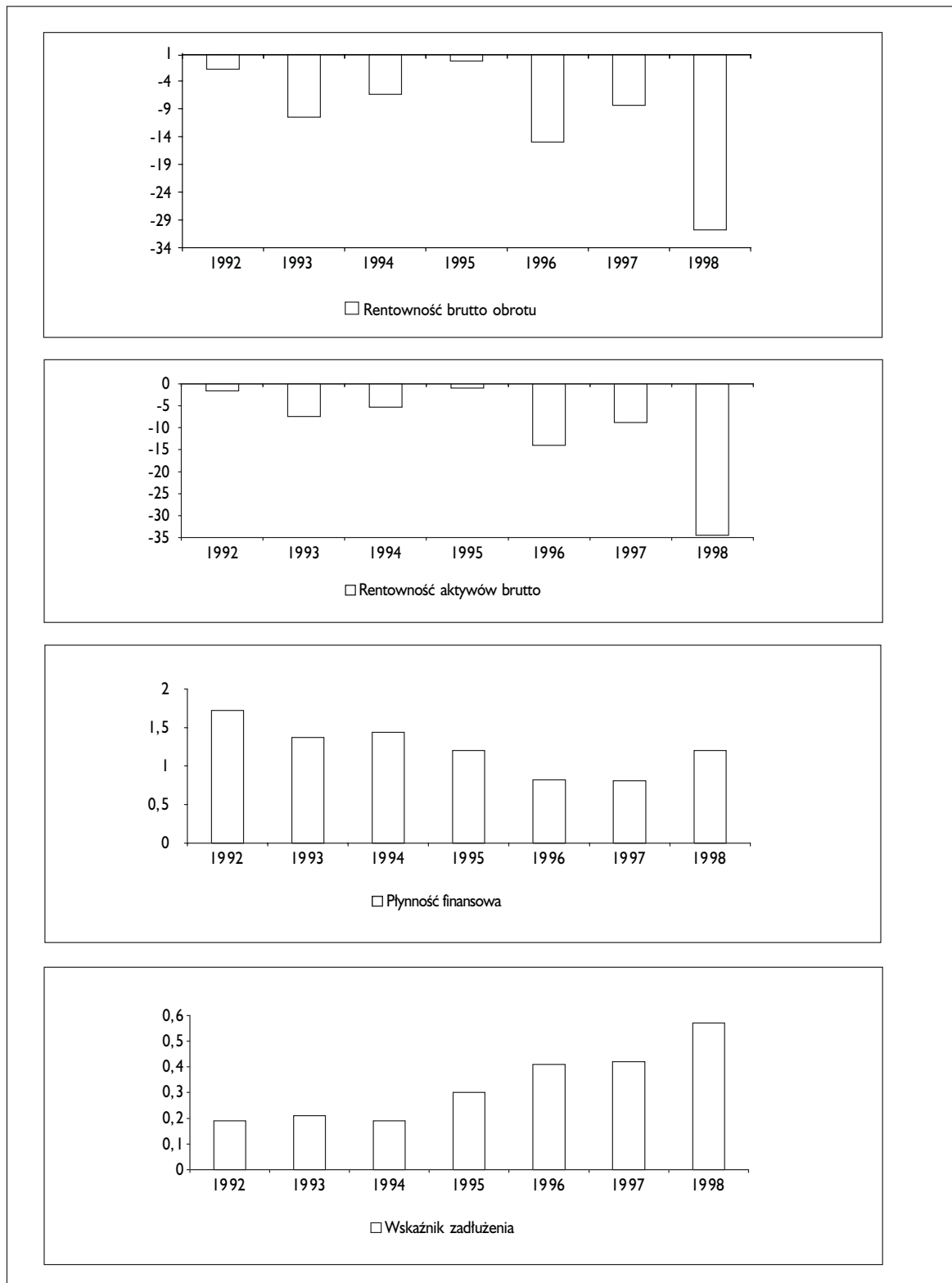
Niezbędny jest kapitał zewnętrzny w celu wprowadzenia na rynek nowych zmodyfikowanych produktów oraz obniżki kosztów produkcji. Pełne wykorzystanie i modernizacja potencjału produkcyjnego okrojonego przedsiębiorstwa stanowią warunki jego przetrwania [7].

Zatrudnienie, struktura organizacyjno-majątkowa

Na początku lat dziewięćdziesiątych, w okresie, gdy firma była jeszcze przedsiębiorstwem przemysłu zbrojeniowego, zatrudniała sześciuset pracowników. Późniejsze przeniesienie produkcji zbrojeniowej oraz opisane wyżej problemy ze zbytem spowodowały, że przedsiębiorstwo okazało się zdecydowanie za duże w nowej sytuacji. Rozpoczęto defensywne dostosowania polegające na zbywaniu majątku i w konsekwencji redukcji zatrudnienia. Zwolnienia przebiegały stopniowo, trwały kilka lat. W efekcie średnie zatrudnienie w 1998 roku wyniosło 230 pracowników. Na początku 1999 roku było zatrudnionych 190 pracowników, a w momencie przeprowadzania badania w przedsiębiorstwie – 138. Zarząd planuje ograniczenie zatrudnienia do końca roku (docelowo) do 110 pracowników. Należy odnotować, że do jedynego w dotychczasowej historii przedsiębiorstwa zwolnienia

[7] Prywatyzacja przedsiębiorstwa jest w gestii Agencji Prywatyzacji.

Wykres 3-1. Wyniki finansowe "kurczącego się" przedsiębiorstwa



grupowego doszło na początku 1999 roku (było nieznaczne wobec całkowitej liczby zatrudnionych pracowników). Stopniowy przebieg redukcji spowodowany był niechęcią zarządu do drastycznych (i kosztownych) redukcji w regionie o dużym bezrobociu (pow. 1/3 bezrobotnych w gminie), a także silnym oporem związków zawodowych sprzeciwiających się "kurczeniu się" przedsiębiorstwa. W firmie działają trzy związki zawodowe: OPZZ, "Solidarność" oraz Związek Zawodowy Techników i Administracji. Dwa pierwsze, szczególnie aktywne w przeciwstawianiu się okrajaniu firmy tworzyły w tej kwestii zgodną koalicję. Sądząc jednak po kilkakrotnym spadku zatrudnienia, zwycięża świadomość konieczności ekonomicznej. Związki jednak nie wychodzą ze swojej roli, przeciwstawiając się skróceniu tygodnia pracy. Należy też odnotować, że obecnie średni staż pracy pozostałych pracowników wynosi 20 lat, a przeciętna płaca 850 zł.

System zarządzania niewielkim obecnie przedsiębiorstwem jest prosty. Poza dwuosobowym zarządem jest dwóch kierowników – główna księgowa i kierownik działu handlowego. Produkcją i służbą utrzymania ruchu kieruje trzech mistrzów. Nie ma zatem przerostów administracji.

Przedsiębiorstwo w okresie przynależności do sektora zbrojeniowego mieściło się w kilkunastu nieruchomościach, w tym o charakterze socjalnym. Miało stołówkę, żłobek i klub pracowniczy. Ponadto bardzo rozbudowana była część firmy związana z produkcją zbrojeniową. Po przeniesieniu produkcji wojskowej oraz zaistnieniu niekorzystnych dla przedsiębiorstwa wcześniej zanalizowanych zjawisk drastycznie spadło wykorzystanie zdolności produkcyjnych: do 20 procent na jedną zmianę. Stało się zatem oczywiste, że przy nie zmienionym statusie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa i braku szans na duże inwestycje w posiadany majątek, konieczne jest jego zbywanie. Sprzedano 27 nieruchomości, obecnie przedsiębiorstwo składa się z kilku.

Kondycja finansowa

Wskaźniki ekonomiczne pokazują, że przedsiębiorstwo nie miało zdolności do osiągania zysku od 1992 roku. Rentowność brutto obrotu oraz aktywów ma jednak różne, bardziej lub mniej korzystne wartości w poszczególnych okresach, co wskazuje na permanentny, lecz nieskuteczny wysiłek związany z restrukturyzacją defensywną.

Najlepsze wyniki miało przedsiębiorstwo w roku 1995. Można sądzić, że wpłynęły na to przede wszystkim dwa czynniki. Po pierwsze, bardzo dobra koniunktura gospodarcza spowodowała wzrost obrotów. W tym okresie firma poniosła znaczne nakłady na (opisaną wcześniej) inwestycję w majątek produkcyjny. Po drugie, na początku tegoż roku przedsiębiorstwo zostało przekształcone w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa, co wobec real-

nej teraz perspektywy dalszych przekształceń własnościowych tworzyło dodatkową motywację do aktywności w zakresie marketingu.

W późniejszych latach uległa osłabieniu kondycja finansowa odbiorców i coraz większym problemem stały się przerosty organizacyjno-majątkowe. Od 1996 roku malała wielkość obrotów przedsiębiorstwa. Ponadto, mimo że na wynik finansowy pozytywny wpływ miało zbywanie zasobów majątkowych, najgorsze relacje efektywnościowe odnotowano w 1998 roku, co świadczy o porażce "oszczędnościowej" restrukturyzacji prowadzącej do "kurczenia się" przedsiębiorstwa. Przemawia za tym czterokrotne zmniejszenie wartości księgowej majątku trwałego w okresie 1995–1998, niewystarczające jednak dla poprawy wyników analizowanego podmiotu.

Niekorzystnie kształtowała się także płynność finansowa. Przedsiębiorstwo wspomagało swoją działalność zobowiązaniami, przede wszystkim krótkookresowymi. Trudności finansowe spowodowały niemożność spłat zadłużenia. Obecnie firma jest w trakcie postępowania układowego z wierzycielami (przedmiotem postępowania jest 2 mln przeterminowanych płatności). Realnym zagrożeniem jest upadłość.

Poprawa wskaźnika bieżącego w 1998 roku była spowodowana wzrostem należności od odbiorców i nabywców majątku.

Wskaźnik zadłużenia, będący relacją zobowiązań do wartości aktywów wykazuje tendencję rosnącą. Przyczyną tej sytuacji jest spadek wartości majątku trwałego.

Na koniec należy odnotować, że mimo zmniejszenia rozmiarów przedsiębiorstwa jest ono nadal zbyt duże ("powierzchniowo" odpowiada dwukrotnie większej niż obecnie liczbie zatrudnionych). Koszty ogólnozakładowe stanowią 70 procent kosztów ogółem.

3.1.4. Realokacja

3.1.4.1. Przebieg zbywania majątku przedsiębiorstwa

Realokacja rozpoczęta w końcu 1996 roku została formalnie zakończona w końcu 1998 roku, z tym że przedsiębiorstwo wyprowadzało się z zajmowanej nieruchomości sprzedanej innej firmie do pozostałej jeszcze starej części do połowy 1999 roku.

W okresie 1995–1998 wartość księgowa majątku trwałego zmniejszyła się czterokrotnie z 6,5 do 1,6 mln zł (podobny był zresztą spadek zatrudnienia). Wykorzystanie zdolności produkcyjnych na jedną zmianę wzrosło z 20 do 80 procent. Mimo tak znacznego okrojenia zasobów majątkowych w przedsiębiorstwie pozostała jeszcze

rezerwa powierzchni do wykorzystania na wypadek prywatyzacji z udziałem strategicznego inwestora i znacznych inwestycji. W pomieszczeniach obecnie należących do przedsiębiorstwa można stworzyć stanowiska dla 250 pracowników.

Nabywcami mienia analizowanego przedsiębiorstwa było 10 podmiotów, w tym jedna spółka Skarbu Państwa oraz dziewięć podmiotów prywatnych (w niektórych przypadkach dwa podmioty należały do członków jednej rodziny, np. produkcja i sprzedaż jednego asortymentu, dlatego można mówić o nieco mniejszej w rzeczywistości liczbie beneficjentów). Przedmiotem sprzedaży były przede wszystkim budynki produkcyjne i socjalne. Transakcji dokonywano na podstawie ogłoszonych publicznie przetargów (w jednym przypadku mienie przejął za długi indywidualny przedsiębiorca od innego, który nabył nieruchomości wcześniej). Całkowita wielkość przychodów z transakcji wyniosła 2,9 mln zł.

Barierą realokacji mienia był nie tylko opór związków zawodowych przeciwko redukcjom zatrudnienia, ale także brak środków na odprawy dla pracowników. Należy zresztą odnotować, że bardzo niewielu pracowników z okrojonego przedsiębiorstwa przeszło do pracy u przedsiębiorców prywatnych. Pewne nadzieje w tym zakresie wiąże się z wykupem głównej nieruchomości produkcyjnej przez spółkę Skarbu Państwa (za 2,4 mln zł) oraz planami rozwojowymi

jednego z przedsiębiorców prywatnych, który zamierza zwiększyć rozmiary działalności i wykupić kolejny fragment przedsiębiorstwa.

3.1.4.2. Beneficjenci realokacji

Przypadek A*

Mała firma prywatna prowadzi działalność zgodną z tradycjami w rejonie znanym z produkcji tekstyliów. Przedmiotem działalności jest ich produkcja i sprzedaż do hurtowni i sklepów na terenie całej Polski. Firma bardzo silnie odczuwa skutki nasilającej się od końca 1998 roku konkurencji ze strony importu z Dalekiego Wschodu i Węgier (który odebrał jej rynek górnośląski). Przykładowo, w czasie prowadzenia badania jeden z właścicieli stwierdził, że jest właśnie w drodze transport wyrobów z Indii o 40 procent tańszych niż oferowane przez niego. Silną konkurencję stanowi handel targowiskowy oraz spółka giełdowa z branży działająca w tym samym regionie.

Konkurencja jest dla drobnego producenta przytłaczająca, tym bardziej że nie ma środków na przeprofilowanie działalności. Obecnie firma bankrutuje, pozostali tylko właściciele, ojciec i syn, a siedmiu pracowników zostało już zwolnionych. Jest to zatem przypadek porażki drobnego producenta bez kapitałowego zaplecza niezbędnego do

Tabela 3-4. Realokacja majątku analizowanego przedsiębiorstwa (nabywcy wg reprezentowanych branż)

Oznaczenie podmiotu	Rodzaj działalności	Obiekt transakcji	Data zakupu	Efekt działalności
A*	Produkcja i sprzedaż tekstyliów	Budynek administracyjny, garaże	10.12.1996 27.01.1998	Porażka
B	Produkcja tekstyliów	Dwa budynki produkcyjne	01.08.1997	Sytuacja niepewna
C	Produkcja odzieży	Barak	27.11.1998	Przygotowania do rozpoczęcia działalności
D	Produkcja rzemieślnicza	Klub pracowniczy, stołówka	07.03.1997	Sytuacja niepewna
E	Elektronika	Budynek produkcyjny	13.03.1997	Dobre perspektywy
F	Produkcja i sprzedaż złączy do wody i gazu	Dwa budynki produkcyjne	21.05.1998	Szybki wzrost
G*	Produkcja i sprzedaż maszyn	Trzy budynki produkcyjne i budynek przepompowni	01.07.1997 27.11.1998	Sukces, plany rozwojowe
H	Przemysł drzewny	Sześć budynków produkcyjnych, wiata	28.12.1998	Przygotowania do rozpoczęcia działalności, dobre rokowania

* Oznaczenia odpowiadają przyjętym w tabeli 3-4.

przeprofilowania działalności i ucieczki przed zbyt silną presją konkurencji.

Przypadek B

Firma jest własnością małżeństwa, działa w branży pokrewnej do wyżej opisanego przypadku, ale produkuje inny asortyment. Konkurencja nie jest tak silna, lecz sytuacja może w przyszłości zmienić się na niekorzyść.

Przedsiębiorstwo jest w bardzo trudnej sytuacji ze względu na zadłużenie wobec największego dostawcy, dużej firmy, której obecnie oddaje produkcję za długi. Zadłużenie analizowanego podmiotu powstało w dużej mierze wskutek machinacji pracowników firmy (oszustwo wekslowe). Utrata płynności spowodowała niewypłacalność wobec innych podmiotów (co ciekawe firma przejęła majątek za długi od innego podmiotu prywatnego).

Należy odnotować, że bieżąca działalność jest efektywna, co daje szansę na spłatę zobowiązań i przetrwanie firmy. Obecnie zatrudnionych jest 30 pracowników (żaden nie jest byłym pracownikiem "okrojonego" przedsiębiorstwa), przeciętna płaca jest niewiele wyższa od minimum krajowego.

Przypadek C

Po wykupie majątku trwają dopiero przygotowania do rozpoczęcia działalności w zakresie produkcji i sprzedaży odzieży.

Przypadek D

Podmiot prowadzi produkcją rzemieślniczą. Korzysta z dostaw krajowych i odkupuje materiały od dużych importerów, bowiem, według słów rozmówcy, zagraniczni producenci nie są zainteresowani współpracą z małymi firmami. Sprzedaje przede wszystkim na rynku krajowym.

Mała firma jest obecnie w trudnej sytuacji finansowej. Według właściciela realną perspektywą jest bankructwo. Wzrost kosztów został spowodowany obciążeniami podatkowymi i rosnącymi opłatami za media. Podmiot nie ma zdolności do osiągania zysku od początku drugiego kwartału 1999 roku. Zatrudnienie spadło z 15 do 9 pracowników, płace są nieco

wyższe od minimum krajowego. Trudna sytuacja powoduje frustrację respondenta, który krytykował nie zapowiedziane, uniemożliwiające planowanie, podwyżki cen mediów. Uciążliwe są także częste kontrole na koszt przedsiębiorcy.

Pogorszenie wyników finansowych i spadek zatrudnienia mogą być zapowiedzią upadku firmy.

Przypadek E

Obiecujące perspektywy ma spółka działająca w branży elektronicznej z siedzibą w Warszawie, korzystająca z nieruchomości wykupionej od przedsiębiorstwa. Pracownicy w Warszawie zajmują się zapewnieniem zbytu, a oddział terenowy produkcją. Firma produkuje podzespoły do urządzeń elektronicznych i systemy alarmowe. Dobre wyniki finansowe umożliwiają inwestowanie ze środków własnych. Spółka przygotowuje się do produkcji zupełnie nowej grupy asortymentowej. Na ten cel został zaciągnięty kredyt w wysokości 150 tys. zł. Nowa produkcja spowoduje wzrost zatrudnienia o 20 pracowników.

Obecnie podmiot zatrudnia 8 osób na stałe i pracowników na umowę zlecenie w zależności od zamówień. Przeciętna płaca wynosi 1100 zł.

Majątek został przez spółkę wykupiony od przedsiębiorstwa za 110 tys. zł. Przedtem dzierżawiła ona budynek w pobliskiej miejscowości.

Spółką kieruje dwuosobowy zarząd, koncentrując się na elastycznych zmianach asortymentowych i ekspansji rynkowej. Pierwsze lata działalności były okresem wykorzystywania kapitału spółki na rozwój, obecnie firma osiąga zysk netto, który wykazuje tendencję do wzrostu.

Interesująco prezentują się relacje i parametry ekonomiczne firmy przedstawione w tabeli 3–5.

Widoczne są przede wszystkim dwa zjawiska. Po pierwsze, rosnąca wielkość obrotów, po drugie, duża skłonność przedsiębiorców do ryzyka sygnalizowana przez wzrost zobowiązań i wskaźnik zadłużenia. W ciągu najbliższych miesięcy okaże się, czy odwaga w wykorzystaniu kapitałów obcych przyniesie sukces rynkowy związany z wprowadzeniem nowej produkcji. Dotychczasowe pomysły prowadzenie interesu świadczy na korzyść spółki.

Tabela 3-5. Wyniki finansowe podmiotu E

	1997	1998
Rentowność brutto obrotu	1,4	1,7
Rentowność brutto aktywów	8,2	4,7
Wskaźnik poziomu kosztów	98,7	96,6
Wskaźnik bieżący	0,6	1,0
Wskaźnik zadłużenia	0,62	0,86
Przychody ze sprzedaży w tys. zł	1685	2838
Zobowiązania w tys. zł	169	863

Przypadek F

Obiecująco prezentuje się kolejna spółka działająca na terenie przedsiębiorstwa. Jest to podmiot z udziałem kontrolnym włoskiej spółki działającej w tej samej branży. Zarówno firma we Włoszech, jak i polska, zlokalizowana na terenie przedsiębiorstwa, są niewielkie. W pierwszej – trzech właścicieli zatrudnia tylko troje pracowników na stałe, w Polsce jest czworo stałych pracowników (nikt z "kurczącego się" przedsiębiorstwa).

Profil działalności firmy to produkcja i sprzedaż złączy do instalacji wodnych i gazowych. Niewielki zespół zajmuje się montażem i sprzedażą oraz koordynacją produkcji za pieniądze spółki. Produkcja jest zlecana odlewniom i innym przedsiębiorstwom na terenie kraju. Spółka organizuje zaopatrzenie, dostarcza omodelowanie lub tylko płaci za produkt w zależności od konkretnej umowy (innymi słowy produkcja za pieniądze spółki, poza montażem, zlokalizowana jest w innych przedsiębiorstwach). Firma częściej zleca produkcję małym, prywatnym odlewniom, które są solidniejszymi partnerami niż duże przedsiębiorstwa. Problemem w zakresie współpracy spółki z analizowanym przedsiębiorstwem są wysokie ceny świadczonych przez nie usług.

Firma sprzedaje na rynkach polskim i włoskim, eksport stanowi 1/4 – 1/3 sprzedaży. Na uwagę zasługuje (podobnie jak w przypadku E) dynamika obrotów tego małego podmiotu. W 1997 roku przychody ze sprzedaży wynosiły 400 tys. zł, podwoiły się w 1998 roku, a w 1999 roku planowana jest sprzedaż o wartości 1200 tys. zł. Atutami firmy są konkurencyjność cenowa i jakość oraz ustawiczne modyfikowanie i rozszerzanie asortymentu. Metodą promocji jest udział w targach, inne nie są stosowane, ponieważ oferta ma specjalistyczny, adresowy charakter. Wynagrodzenia czteroosobowego zespołu wynoszą 2500, 1100, 900 i 800 zł.

Spółka działa na terenie przedsiębiorstwa od 1996 roku (obecna lokalizacja od maja 1998 roku). Użytkowane budynki zostały kupione za 80 tys. zł.

Przypadek G

Kolejna firma (formalnie dwa podmioty należące do małżonków) produkuje i sprzedaje specjalistyczne maszyny. Firma rozwija się, inwestując przede wszystkim w maszyny i urządzenia produkcyjne. W latach 1997 i 1998 właściciele wykupili od przedsiębiorstwa zajmowane obecnie nieruchomości.

Geograficzny zasięg rynku to Polska, Czechy i Litwa. Firma (podobnie jak w przypadku F) prowadzi specjalistyczną produkcję, dlatego właściwym sposobem promocji jest udział w targach, na których pozyskuje się nowych odbiorców.

Firma (oba podmioty) zatrudnia blisko 20 pracowników, w tym kilka osób z okrojonego przedsiębiorstwa. Ze względu na permanentne inwestowanie wynagrodzenia są niskie, nieznacznie przekraczają minimum krajowe. Mocne "trzymanie płac" jest możliwe dzięki temu, że działalność jest prowadzo-

na w rejonie o wyjątkowo dużym bezrobociu, a ponadto ułatwia wygospodarowanie środków na rozwój. Właściciele planują bowiem rozbudowę firmy w drodze wykupu od przedsiębiorstwa dalszych nieruchomości (jak pisałem wcześniej zarząd nie chce się ich pozbyć, licząc na ich zagospodarowanie po prywatyzacji). Ponadto zamierzają rozbudować potencjał produkcyjny, kupując nowoczesne maszyny i urządzenia.

Właścicielka zapytana o największy sukces odniesiony w ostatnich latach odpowiedziała, że jest nim nabycie na własność nieruchomości od przedsiębiorstwa zapewniające poczucie stabilizacji i oszczędność związaną z rezygnacją z trzyletniej dzierżawy. Przed wykupem firma korzystała bowiem z nieruchomości innego przedsiębiorstwa będącego w upadłości. Barię zakupu było tam przeciągające się w nieskończoność regulowanie stanów prawnych. Nowa lokalizacja korzystnie zmieniła sytuację tego rodzinnego przedsiębiorstwa, kolejnego beneficjenta realokacji mienia opisanej spółki Skarbu Państwa.

Przypadek H

Najbardziej znaczącym nabywcą majątku przedsiębiorstwa jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa reprezentująca przemysł drzewny. Organem założycielskim dla tego przedsiębiorstwa był do końca 1998 roku Wojewoda Wrocławski, zostało skomercjalizowane 01.01.1999 roku.

Po rozpoczęciu działalności w budynkach zakupionych od przedsiębiorstwa będzie to firma wiodąca na tym terenie pod względem zatrudnienia i eksploatowanego majątku. Zatrudnienie wyniesie 150–170 pracowników. Na podstawie porozumienia zawartego ze sprzedającym i Rejonowym Urzędem Pracy nabywca w pierwszej kolejności zatrudni zwolnionych pracowników przedsiębiorstwa.

Firma produkuje atrakcyjny asortyment, inwestuje w nieruchomości i nowoczesne linie produkcyjne z Włoch. Duże wydatki inwestycyjne powodują, że wartość wskaźnika rentowności obrotu netto oscyluje około zera (nabywca, jako firma skomercjalizowana nie ma zewnętrznych zasileń kapitałowych). Można jednak sądzić, że ekspansywna strategia prowadząca do rozbudowy firmy-beneficjenta sprzyja dobrym rokowaniom co do perspektyw działalności na terenie okrojonego przedsiębiorstwa.

Na tle przedstawionej analizy działalności podmiotów przejmujących majątek kurczącej się firmy państwowej należy stwierdzić, że jest to efektywna droga realokacji. Nie zawsze prowadzi jednak do sukcesu. Porażkę ponoszą przedsiębiorcy bez zaplecza finansowego i możliwości przeprofilowania działalności oraz dobrej koncepcji produktu.

3.1.4.1. Podsumowanie

Analiza realokacji majątku sektora państwowego w rejonie dolnośląskim pozwala na sformułowanie poniższych wniosków i konkluzji.

1. Kondycja przedsiębiorstw państwowych pod nadzorem właścicielskim Wojewody jest zróżnicowana. Większość przedsiębiorstw jest jednak permanentnie deficytowa, co jednak nie przesądza o braku perspektyw dla tej części sektora państwowego w regionie. Procedury likwidacyjne i upadłościowe stanowią bowiem obok prywatyzacji względnie skuteczną metodę transferu zasobów majątkowych do potencjalnie dochodowych zastosowań.

2. Najczęstszymi drogami odpaństwowienia własności w województwie wrocławskim/dolnośląskim jest prywatyzacja bezpośrednia dla przedsiębiorstw dochodowych oraz procedury upadłościowe dla deficytowych.

3. Widoczną tendencją w zakresie nadzoru właścicielskiego jest racjonalny wybór metody prywatyzacji (dla firm, które nie są w likwidacji lub upadłości). Świadczą o tym wyniki finansowe podmiotów przeznaczonych do poszczególnych metod przekształceń (stabilne wyniki przyszłych przedsiębiorstw "insiderów", słabnąca zdolność do osiągnięcia zysku podmiotów przeznaczonych do sprzedaży).

4. Proponowana cena nabycia przedsiębiorstwa stanowi przeciętnie 30–50 procent oceny oferty potencjalnego inwestora. Znaczenie kryterium ceny maleje, gdy przedmiotem transakcji jest przedsiębiorstwo o słabej kondycji, rośnie, kiedy zbywana jest nieruchomości o szczególnie atrakcyjnej lokalizacji (nawet do 70 procent całkowitej oceny).

5. Bariery przekształceń własnościowych jest ciągle słaby stan wiedzy i niechęć pracowników. Istotnym zadaniem z zakresu nadzoru właścicielskiego jest współpraca z "insiderami" w celu zmiany nastawienia, a także wypracowania właściwej drogi przekształcenia własnościowego. Mimo dużej uciążliwości przynoszą one najczęściej pozytywne efekty.

6. Inne bariery realokacji majątku do sektora prywatnego to nie uregulowany stan prawny, a także niekorzystna lokalizacja części nieruchomości. Zdarzają się też przypadki przeciągania procesów przez likwidatorów, często zresztą wykorzystujących w tym celu problemy uwłaszczeniowe.

7. Konsekwencją reformy administracyjnej kraju był rapidny wzrost liczby przedsiębiorstw nadzorowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego. Widoczny stał się efekt doświadczenia w postaci wzrostu dynamiki przekształceń własnościowych w 1999 roku. Zmiany struktury organizacyjnej i wzrost zatrudnienia w Wydziale Nadzoru Właścicielskiego i Rolnictwa były niewielkie.

8. Planowaną zmianą w systemie nadzoru właścicielskiego jest zmniejszenie liczby przedsiębiorstw nadzorowanych przez jednego pracownika, co doprowadzi do poprawy jakości nadzoru i ułatwi podejmowanie racjonalnych decyzji w zakresie przekształceń własnościowych.

9. Program przekształceń własnościowych przygotowany przez pracowników Wydziału i zaakceptowany przez Wojewodę Dolnośląskiego przewiduje odpaństwowienie własności większości przedsiębiorstw w regionie do końca 2000 roku. Realna wydaje się perspektywa dokończenia

przekształceń do końca 2003 roku, co będzie można uznać za sukces Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

Mając na uwadze tę niezbyt długą i realną perspektywę, należy z dużą ostrożnością podchodzić do ewentualnych zamiarów MSP tworzenia funduszy regionalnych. Istnieje bowiem możliwość spowolnienia i zakłócenia przekształceń własnościowych spowodowana (mniej lub bardziej) czasochłonnym tworzeniem nowych struktur. Ponadto mogłaby zostać przerwana współpraca z przedsiębiorstwami (przejmowanymi przez tworzące się fundusze) nierzadko uciążliwa z powodu barier społecznych. Perspektywa dokończenia wstrzymywanych działań prywatyzacyjnych mogłaby się znacznie oddalić.

Analiza przypadku jednoosobowej spółki Skarbu Państwa wyprzedającej majątek prowadzi do wniosków bardziej ogólnej natury.

10. Restrukturyzacja deficytowego przedsiębiorstwa w ramach nie zmienionej formuły przedsiębiorstwa państwowego lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa ma przede wszystkim defensywny charakter. Przy braku kapitału sposobem na przetrwanie przedsiębiorstwa jest zbywanie jego majątku. Konsekwencją są redukcje zatrudnienia i kurczenie się przedsiębiorstwa.

11. Przydatne w takich sytuacjach jest doświadczenie z praktyki Wydziału. Wczesna likwidacja i sprzedaż "zdrowej ekonomicznie" części firmy inwestorowi strategicznie umożliwiłyby jej efektywne funkcjonowanie i uratowanie miejsc pracy. Jest to szczególnie istotne w regionach strukturalnego bezrobocia (w takim regionie zlokalizowane jest analizowane przedsiębiorstwo).

12. Zapaść finansowa skłania do pospiesznej wyprzedaży majątku na rzecz przypadkowych nabywców. W efekcie warunki transakcji mogą być niekorzystne, co do ceny i innych istotnych warunków, np. zatrudnienia pracowników "kurczącego się" przedsiębiorstwa państwowego.

13. Wyprzedawany majątek jest eksploatowany przez podmioty o zróżnicowanym profilu i zdolności do efektywnego działania. Przykładowo, tradycyjna działalność przy braku środków na przeprofilowanie często kończy się porażką przy zaostreniu konkurencji. Ta prawidłowość widoczna była w monitorowanym przypadku.

Kończąc analizę można stwierdzić, że mimo barier i złożoności procesów zakończenie odpaństwowienia własności w regionie staje się realną perspektywą dzięki skutecznemu administrowaniu. Rekomendacją, którą można sformułować na tle przypadku "dolnośląskiego", jest pozostawienie swobody działania w zakresie przekształceń własnościowych na poziomie województwa. Ingerencja w ukształtowany już system nadzoru i przekształceń własnościowych spowodowałaby jego zakłócenie wydłużające drogę od państwowej do prywatnej własności przedsiębiorstw.

3.2. REALOKACJA MAJĄTKOWA POPRAWIEZ AKTYWNE ZARZĄDZANIE FINANSOWE – PRZYKŁAD BR-FUNDUSZU INWESTYCYJNEGO

David Dornisch

3.2.1. Wstęp

Proces realokacji zasobów majątkowych znajdujących się w sektorze państwowym do sektora prywatnego jest jednym z podstawowych celów transformacji gospodarek Europy Centralno-Wschodniej. Powstanie silnego sektora przedsiębiorstw prywatnych zależy w dużym stopniu od sukcesu danego kraju w procesie tworzenia mechanizmów, które pozwalają na sprawne przekazanie kompetentnym, prywatnym właścicielom wartościowych państwowych zasobów.

Podstawowym takim mechanizmem jest rynek. Na początku reform oczekiwano, że rynek będzie wystarczającym narzędziem, żeby zidentyfikować właścicieli, którzy będą w stanie skutecznie znaleźć nowe zastosowania dla środków poprzednio znajdujących się w przedsiębiorstwach państwowych [Stiglitz, 1999]. Praktyka pokazała jednak, pomimo pewnych niewątpliwych sukcesów, że bezpośrednia realokacja zasobów majątkowych oparta na rynku to ideał, który jest efektywny tylko w ograniczonej liczbie przypadków.

Mówiąc wprost, efektywność kanałów przekazu środków z sektora państwowego do sektora prywatnego była ograniczona w praktycznym zastosowaniu. Prywatyzacja pośrednia (kapitałowa) nie mogła zostać zastosowana na większą skalę ze względu na trudne i kosztowne procesy przygotowawcze. Prywatyzacja bezpośrednia zaś została w dużym stopniu zdominowana przez oddawanie przedsiębiorstw do płatnego użytkowania (tzw. leasing pracowniczy). Ta forma na ogół nie sprzyja głębokiej restrukturyzacji majątku [Błaszczyk et al, 1999]. Najprostszy sposób – bezpośrednia sprzedaż danego podmiotu lub części majątku innej firmie – był ograniczony w praktyce. W pierwszym okresie reform, choć przedsiębiorstwa państwowe miały prawo (w ramach ustawy o przedsiębiorstwie państwowym) wyprzedać lub wynająć swój majątek rozmiary tego zjawiska zostały bardzo ograniczone z powodu braku doświadczeń i precedensów w procesach podziału przed-

siębiorstw. Później, od 1993 roku, spółki Skarbu Państwa i niektóre przedsiębiorstwa państwowe zaczęły swobodnie dysponować swoim majątkiem [8]. Jednak i na tym etapie rozmiary transferu środków do sektora prywatnego były też umiarkowane z następujących powodów [Balcerowicz et al, 1998]:

1. Oporów ze strony załóg i związków zawodowych wobec wyprzedaży lub podziału majątku przedsiębiorstwa.

2. Płytkości rynku na zasoby majątkowe przedsiębiorstw przemysłowych.

3. Obwarowania środków majątkowych długami przedsiębiorstw i spółek, w których się znajdują.

4. Wstrzemięźliwości przedsiębiorstw państwowych i spółek w wyzbywaniu się majątku.

Drugim sposobem, który stanowi instytucjonalną podstawę procesów realokacyjnych w rozwiniętych krajach kapitalistycznych – upadłość – natknął się w polskich warunkach na rozmaite przeszkody natury prawnej, finansowej, organizacyjnej i politycznej. Sama upadłość, jako mechanizm, zaczęła działać na większą skalę po 1994 r. i dotyczyła głównie mniejszych przedsiębiorstw. Przedtem opory ze strony załóg i kadr kierowniczych przedsiębiorstw wobec stygmy związanej z upadłością najczęściej blokowały jej ogłoszenie, nawet w przypadkach skrajnego finansowego upadku. Trzeci ze sposobów, likwidacja "upadłościowa", ogłoszona na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym, była przeprowadzana znacznie częściej w odniesieniu do większych przedsiębiorstw i spółek. Główną wadą likwidacji była jej przewlekłość. W wielu przypadkach procesy te ciągnęły się latami, w powolnym procesie przejadania majątku, bez wyraźnych koncepcji lub prób znalezienia długofalowego zastosowania dla zasobów majątkowych [Gray and Holle, 1996a].

Generalnie rzecz biorąc, procesy przekazywania majątku państwowego sektorowi prywatnemu we wszystkich formach okazały się dużo bardziej złożone, niż początkowo oczekiwano. Tylko w stosunkowo nielicznych przypadkach udało się szybko znaleźć sprawnych właścicieli i nowe zastosowania dla podmiotów lub ich części. Dużo częściej okazywało się, że proces transferu jest długotrwały i wymaga różnych zabiegów w formie: przygotowania planów podziału majątku i inwestycji, szukania nowych właścicieli lub użytkowników, negocjonowania nowych warunków spłaty długów z wierzycielami, znalezienia nowych odbiorców dla wyrobów produkowanych na bazie przekazywanego majątku.

W poniższym opracowaniu przedstawiam pogląd, że podstawową lekcją wynikającą z dotychczasowych doświadczeń jest to, że przekazywanie środków majątkowych z sektora państwowego do prywatnego jest długotrwałym

[8] Zwiększona aktywność w sferze restrukturyzacji majątkowej wynikała z kilku ogólnych tendencji pojawiających się w polskim przemyśle od 1993 r.: 1. Stabilizacji otoczenia rynkowego wielu przedsiębiorstw; 2. Uporządkowania reguł współpracy z organami właścicielskimi, w szczególności województwami [zob. Kamiński, 1999]; 3. Ciągłe zwiększająca się liczba jednoosobowych spółek Skarbu Państwa wskutek komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych.

procesem wymagającym inwestycji, wyobraźni i współpracy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w dany przypadek restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Często trzeba na nowo ukształtować dany zasób majątkowy, aby był on w przyszłości produktywny. Reguła ta obowiązuje bez względu na to, czy aktor odpowiedzialny za restrukturyzację jest przedstawicielem państwa (dyrektor p.p., prezes jssp, likwidator, zarządca komisaryczny, syndyk) lub przedstawicielem kapitału prywatnego (właściciel, menedżer zatrudniony w ramach umowy o pracę). Jeśli transfer majątku następuje i nowy właściciel nie ma lub nie jest w stanie stworzyć dobrego programu restrukturyzacyjno-inwestycyjnego problem pozostaje ten sam: uczynić z majątku produktywny, konkurencyjny zasób rynkowy. Sam transfer nie wystarczy; bez twórczej koncepcji i aktywnego działania zgodnie z tą koncepcją konieczne będzie ponowne przekazanie zasobu nowemu właścicielowi.

Poniższe opracowanie ilustruje tę tezę poprzez analizę działalności organizacji budowanej, jako instytucja wyspecjalizowana w zarządzaniu procesami transferu środków majątkowych z sektora państwowego do prywatnego. Konkretnie, przedstawiam ewolucję lokalnego, okołobankowego funduszu inwestycyjnego – stworzonego w celu przekształcenia przedsiębiorstw zrestrukturyzowanych finansowo w ramach ustawy o restrukturyzacji banków i przedsiębiorstw państwowych – w dobrze funkcjonujące, konkurencyjne firmy prywatne. W opracowaniu tym analizuję funkcjonowanie funduszu z perspektywy zmian w jego strategii działania, jak i efektywność funduszu z punktu widzenia zmian przeprowadzonych w przedsiębiorstwach, w których fundusz posiadał akcje. Oprócz dostępnej literatury fachowej, jako źródło informacji do tego opracowania zostały wykorzystane nieopublikowane materiały i wywiady z kierownictwem i pracownikami Funduszu [9].

3.2.2. Początki Funduszu

Do końca 1994 r. etap wykonywania przepisów ustawy o restrukturyzacji finansowej banków i przedsiębiorstw państwowych z 1993 r. w zasadzie się zakończył. Choć w latach 1995–1996 banki kontynuowały działalność restrukturyzacyjną w ramach ustawy, większość najważniejszych projektów restrukturyzacyjnych już została ukończona do końca 1994 r. [Gray and Holle, 1996b].

Niemniej, zakończenie bankowych postępowań ugodowych oznaczało początek nowego procesu: doprowadzanie

restrukturyzowanych przedsiębiorstw do konkurencyjności. Wielu ekspertów miało poważne obawy, że restrukturyzacja finansowa będzie miała tylko krótkofalowy wpływ na działalność firm, nie powodując istotnych zmian w ich zarządzaniu i strukturze produkcyjnej [Gray and Holle, 1996b; Pawłowicz, 1995; Groszek, 1995].

W jednym z siedmiu regionalnych banków komercyjnych objętych ustawą o restrukturyzacji finansowej – w Banku Regionalnym (BR) w Łodzi, problem ten nabral szczególnej wagi. Bank ten w ramach ustawy o restrukturyzacji finansowej przeprowadził do końca 1994 r. 42 bankowe postępowania ugodowe, z których 28 zawierało zamiar wierzycelności na akcje [Lachowski, 1995]. Oznaczało to, że BR stał się współwłaścicielem 28 przedsiębiorstw przemysłowych, odpowiedzialnym za monitoring realizacji projekcji finansowych i programów restrukturyzacyjnych stanowiących istotną część restrukturyzacji finansowej.

Jednostką wewnętrzną BR odpowiedzialną za przeprowadzenie restrukturyzacji finansowej dłużników banku, a pierwotnie za ich monitoring i nadzór właścicielski, był Departament Trudnych Kredytów [Pawłowicz, 1995]. Początkowo (do końca 1994 r.) pracownicy Departamentu Trudnych Kredytów [10] reprezentowali Bank Regionalny w radach nadzorczych zrestrukturyzowanych spółek akcyjnych.

Prezes Banku Regionalnego wraz ze swym zastępcą i jednocześnie dyrektorem owego Departamentu byli twórcami strategii zawierania uгод finansowych opartych m.in. na zamianie wierzycelności na akcje. To w Banku Regionalnym obserwujemy największą liczbę takich uгод. Trzeba jednak zaznaczyć, że w większości z tych 28 przypadków, gdzie zamiana wchodziła w grę, Bank Regionalny nabył tylko mniejszościowy udział właścicielski. Ta strategia była z jednej strony umotywowana wizją rozwoju Banku Regionalnego, jako uniwersalnego banku wzorowanego na modelu niemieckim. Z drugiej strony, strategia ta była też uwarunkowana świadomością bardzo trudnych warunków działania, którymi przyszłość przedsiębiorstw zrestrukturyzowanych będzie obwarowana.

Liderzy Departamentu Trudnych Kredytów uznali, że samo posiadanie akcji w przedsiębiorstwach zrestrukturyzowanych nie wystarczy do realizacji tej wizji. Zrozumieli, że ze względu na niekonkurencyjność nawet najlepszych przedsiębiorstw w ich portfelu, konieczne będzie zastosowanie bardziej aktywnych zabiegów. Pomysł stworzenia funduszu inwestycyjnego, jako podmiotu zajmującego się aktywną działalnością inwestycyjną, powstał jako wyraźny element przyszłej strategii już w marcu 1994 r. Został on za-

[9] Autor pragnie podziękować wszystkim osobom, które poświęciły czas na zapoznanie go z działalnością Funduszu, a w szczególności pracownikom i kierownictwu Funduszu.

[10] W lecie 1994 r., po wygaśnięciu etapu trwania ustawy, w którym banki miały możliwość wykorzystania obligacji państwowych, jako rekompensaty za przeprowadzone restrukturyzacje finansowe, nazwa została zmieniona na Departament Restrukturyzacji.

prezentowany zarządowi banku w dokumencie o nazwie *BR Fundusz Inwestycyjny: Koncepcja działania* (1994). Według tej koncepcji Fundusz Inwestycyjny miał łączyć w sobie kilka powiązanych funkcji: 1) menedżera finansowego handlującego akcjami przedsiębiorstw, posiadanych przez bank w celu osiągnięcia zysku, poprzez zastosowanie znanych instrumentów finansowych i stworzenie nowych; 2) konsultanta menedżerskiego pomagającego przedsiębiorstwom w wypracowaniu i realizacji strategii restrukturyzacyjnych i rozwojowych; 3) funduszu typu *venture capital* szukającego możliwości ulokowania wolnych zasobów finansowych w przedsięwzięciach wskazujących na możliwość czerpania szybkich i znacznych zysków.

Po ponad półrocznym okresie negocjacji warunków funkcjonowania Funduszu powstała spółka akcyjna o nazwie *BR-Fundusz Inwestycyjny S.A.*, ze stuprocentowym udziałem Banku Regionalnego. Podmiot ten był formalnie i prawnie wyodrębniony ze struktur BR i uzyskał pełnię niezależności strategicznej i zarządczej. Fundusz był monitorowany przez przedstawicieli BR w radzie nadzorczej Funduszu. Jako podstawę do jego funkcjonowania BR miał przekazać Funduszowi akcje spółek, które uzyskał w wyniku wcześniej przeprowadzonych bankowych postępowań ugodowych.

Żeby zrealizować swoje ambicje restrukturyzacyjne i inwestycyjne, Fundusz Inwestycyjny musiał rozbudowywać swoje zasoby organizacyjne. Bez dobrze funkcjonującego mechanizmu organizacyjnego, wypracowanych systemów informacyjnych, jasno określonych funkcji organizacyjnych i grupy kompetentnych fachowców FI nie byłby w stanie zabrać się do skomplikowanych zadań, które go czekały.

Tym samym liderzy Funduszu nie mogli oczekiwać, że uda się w szybkim tempie zbudować rozwiniętą strukturę organizacyjną. Innymi słowy, nie można było najpierw zbudować struktury, a dopiero potem zabrać się do pracy restrukturyzacyjnej i inwestycyjnej. Wynikało to, po pierwsze, z faktu, że proces budowy struktury trwałby zbyt długo i pilne sprawy w przedsiębiorstwach wymagające uwagi FI musiałyby zbyt długo czekać. Po drugie, budowa struktur i procedur organizacyjnych musiała być zaadaptowana do rzeczywistych potrzeb klientów, rynków, możliwości finansowych, które nie były jeszcze w pełni rozpoznane. Fundusz Inwestycyjny musiał więc powstać poprzez interaktywny proces uczenia się nowych praktyk bankowych i równoległe budowanie swoich struktur i procedur działania.

Fundusz Inwestycyjny przeszedł trzy fazy interaktywnego rozwoju. W każdej fazie inne priorytety i problemy musiały być zidentyfikowane i rozwiązane. Te trzy fazy to kolejno: powstawanie i określenie wewnętrznych struktur, roz-

wój projektów/stabilizacja struktur, realizacja inwestycji/ekspansja działalności.

3.2.3. Faza I (1995): Powstanie Funduszu – rozbudowa wewnętrznych struktur i procedur

Ważne jest, aby na początku zwrócić uwagę na podstawowy aspekt działania Funduszu Inwestycyjnego: fundusz został stworzony jako instytucja komercyjna nastawiona na zrealizowanie zysków, poprzez podwyższenie wartości akcji posiadanych w restrukturyzowanych przez siebie spółkach akcyjnych. Prywatyzacja i restrukturyzacja organizacyjna i majątkowa spółek nie były więc głównym, lecz podrzędnym celem Funduszu, wynikającym z tego głównego komercyjnego celu.

W roku 1995 polskim bankierom i finansistom brakowało doświadczeń w metodach i technikach finansowych związanych z bankowością finansową [Czerkas i Oppenheim, 1993; Dittus and Prowse, 1996]. W związku z tym trzeba było podjąć bardzo niepewną próbę zaplanowania szeregu struktur i praktyk, które jeszcze nie zostały zastosowane w polskich warunkach. Konkretnie, liderzy Funduszu Inwestycyjnego i ich doradcy próbowali określić szereg procedur i praktyk dotyczących kilku sfer funkcjonowania Funduszu. Sferami tymi były: 1) fundusze i struktury kapitałowe funduszu, 2) pracownicy i polityka zatrudnienia, 3) struktura organizacyjna i stanowiska pracy, 4) systemy informatyczne. Pierwszą fazę roku 1995 możemy więc nazwać fazą wewnętrzną rozbudowy Funduszu.

Podstawowym zagadnieniem warunkującym działalność Funduszu było wypracowanie niezbędnych środków i kształtowanie własnej struktury kapitałowej. Fundusz był finansowany z dwóch różnych źródeł. Po pierwsze, w ramach umowy z rządem brytyjskim, Bank Regionalny dostał bezzwrotną pomoc finansową w wysokości 4 mln funtów brytyjskich na sfinansowanie bieżącej działalności i na wynagrodzenie dla brytyjskich konsultantów zatrudnionych przez Fundusz. Po drugie, Fundusz został zasilony finansowo przez swojego właściciela (Bank Regionalny) w postaci akcji przedsiębiorstw (restrukturyzowanych finansowo przez Departament Trudnych Kredytów) przetransferowanych do Funduszu. Tabela 3-6 przedstawia informacje na temat portfela bazowego Funduszu. Proces uzgodnień organizacyjnych i prawnych aspektów transferu trwał przez cały rok 1995. Trzeba tu więc zwrócić uwagę na fakt, że do końca roku żadna z akcji wskazanych w tabeli 3-6 nie została przekazana [11]. Poza tymi akcjami Fundusz otrzymał również

[11] W wielu przypadkach Fundusz nie objął wszystkich akcji należących do Banku Regionalnego, lecz tylko część z nich. Decyzja dotycząca wielkości portfela akcji w posiadaniu Banku Regionalnego nabywanych przez Fundusz została podjęta na podstawie wstępnej analizy finansowej wszystkich podmiotów. Niemniej Fundusz docelowo zaplanował przejęcie pewnej ilości akcji w prawie każdym przedsiębiorstwie, w którym Departament Trudnych Kredytów wcześniej wykonał zamianę wierzytelności na akcje.

Tabela 3-6. Portfel Bazowy BR-Funduszu Inwestycyjnego – liczba* firm według zatrudnienia

	Zatrudnienie			
	140-500 (9)	500-1000 (6)	> 1000 (5)	Ogółem (20)
Sprzedaż (tys. zł)	Liczba firm			
0-10 000	4	1	0	5
10-30 000	5	5	0	10
30-100 000	0	0	3	3
> 100 000	0	0	2	2
Zysk netto (tys. zł)				
-12 000 – -1 000	1	0	1	2
-1 000 – 0	2	2	0	4
0 – 500	0	2	2	4
500 – 2000	1	1	0	2
> 2 000	5	1	2	8
Aktwa netto (tys. zł)				
-30 000 – -10 000	0	0	1	1
-10 000 – 0	2	1	0	3
1 – 10 000	5	2	0	7
> 10 000	2	3	4	9
Przemysł				
spożywczy	1	0	0	1
lekki	3	4	4	11
elektromaszynowy	2	1	0	3
elektroniczny	1	1	0	2
ciężki	1	0	1	2
budowniczy	1	0	0	1
Region				
dawne województwo łódzkie	4	2	2	8
makroregion łódzki	3	3	3	9
spoza regionu łódzkiego	2	1	0	3
Udział BR-FI w kapitale akcyjnym (%)				
0-10	3	0	3	6
10-20	3	3	1	7
20-50	1	3	1	5
> 50	2	0	0	2

Źródło: Nie opublikowane materiały Funduszu Inwestycyjnego

* Z powodu braku informacji w materiałach źródłowych tabela obejmuje tylko 20 z 23 przedsiębiorstw w portfelu bazowym

od Banku kwotę na działalność bieżącą w wysokości 3 mln PLN.

Pomoc angielska w formie ekspertów i konsultantów finansowych i inwestycyjnych była bardzo ważna z punktu widzenia wizerunku i strategii działania Funduszu. Co istotne, Fundusz, jako instytucjonalne "dziecko" Departamentu Trudnych Kredytów, odziedziczył też zespół konsultantów angielskich z tego Departamentu. W związku z tym należy zaznaczyć, że wbrew stwierdzeniom formułowanym przez analityków programów pomocy gospodarczej w Europie Wschodniej, doradcy ci nie zostali narzuceni Funduszowi [Wedel, 1995]. Współpraca zespołu konsultantów angielskich była logiczną kontynuacją już wypróbowanej i dobrej współpracy ukształtowanej w Departamencie Trudnych Kredytów.

Wpływ Anglików był bardzo widoczny w początkach działalności Funduszu. Liderzy Funduszu przyjęli anglosaski model bankowości inwestycyjnej oparty na inwestycjach typu *venture capital*, w której przedsiębiorczość odgrywała bardzo ważną rolę. Fundusz stał się więc instytucją hybrydową łączącą elementy niemieckiego banku uniwersalnego i anglosaskiego funduszu typu *venture capital*. Od początku duży nacisk kładziono na staranne wyszukiwanie i głęboką analizę potencjalnych obiektów do inwestycji [Schilit, 1997]. Co więcej, jak wynika z tabeli 3-6, na początku Fundusz planował przyjęcie tylko małego procentowo udziału akcji od większości swoich potencjalnych klientów. Kontrastuje to z praktyką znaną z niemieckiego modelu bankowości uniwersalnej, w którym banki mają

często większościowy udział w podległych im firmach [Franks i Mayer, 1992; ale zob. Sabel, Griffin i Deeg, 1994]. Początkowo mały udział własnościowy pozwolił Funduszowi na strategiczny wybór i aktywne rozwijanie najbardziej obiecujących inwestycji.

W związku ze zwróceniem specjalnej uwagi na przedsiębiorczość liderzy Funduszu rozpoczęli identyfikację odpowiednich pracowników. Szukali ludzi mających nie tylko zdolności do menedżmentu finansowego i analizy finansowej przedsiębiorstw, ale też twórczych, umiających tworzyć plany i strategie finansowe z potencjałem dużych zysków. Nowi pracownicy Funduszu byli ściągani, po pierwsze, spośród najaktywniejszych młodych finansistów i analityków Departamentu Trudnych Kredytów. Po drugie, szukano nowych pracowników na zewnątrz, w łódzkich kręgach naukowo-biznesowych. W większości byli to młodzi ludzie (25–30 lat), którzy pomimo młodego wieku mieli już pewne doświadczenie. Stanowisko menedżera inwestycyjnego, na które w większości byli rekrutowani, wymagało znacznej niezależności i inicjatywy. Fundusz był już na tym wczesnym etapie widziany jako mała, aktywna i elitarna organizacja ekspertów finansowych [12].

Najwięcej uwagi poświęcono początkowo określeniu zadań nowych menedżerów inwestycji i szkoleniu ich. Portfel przedsiębiorstw podległych Funduszowi miał być rozdzielony pomiędzy menedżerów inwestycji. Najważniejsze zadania menedżerów inwestycji w odniesieniu do restrukturyzowanych przedsiębiorstw obejmowały:

1. Kompleksową analizę finansową i możliwości konkurencyjne przedsiębiorstwa.

2. Monitorowanie bieżących zmian w przedsiębiorstwach poprzez udział w ich radach nadzorczych (menedżerowie inwestycyjni mieli reprezentować Fundusz w radach nadzorczych) i częste robocze wizyty w przedsiębiorstwie w celu omawiania strategii działania i innych uwarunkowań działania przedsiębiorstw.

3. Wypracowanie strategii postępowania Funduszu wobec każdego przedsiębiorstwa, łącznie z propozycją zmian organizacyjno-kadrowo-produkcyjnych, ewentualnych inwestycji w sprzęt i systemy zarządzania oraz koncepcję inwestycyjną dotyczącą udziałów Funduszu (wyprzedaż, przejęcie i podniesienie kapitału).

4. Analizę rynkową i poszukiwanie zewnętrznych inwestorów dla przedsiębiorstwa.

5. Stworzenie kompleksowej bazy danych o przedsiębiorstwie.

Propozycje finansowe przygotowane przez menedżerów inwestycji miały być oceniane, ewentualnie zmieniane i zatwierdzone przez Komitet Inwestycyjny. W szczególnie trudnych przypadkach były również przewidywane dyskusje z radcą prawnym i zarządem. Zarząd miał być na bieżąco informowany przez menedżerów inwestycji o wszelkich ważnych zmianach w przedsiębiorstwach, szczególnie w warunkach, gdy interes Funduszu wydawał się być zagrożony przez wydarzenia zachodzące wewnątrz lub w otoczeniu przedsiębiorstwa.

Równie ważna z punktu widzenia informacyjnego była budowa systemu informatycznego dla Funduszu. Miała ona na celu zarówno zestandaryzowanie informacji o przedsiębiorstwach, jak i umożliwienie analiz finansowych całego portfela Funduszu lub wydzielonej jego części. Wprowadzenie tego systemu, opartego na zachodnich wzorcach komputerowych, trwało przez cały rok 1995 i stanowiło według członków zarządu jedno z najważniejszych przedsięwzięć. System ten bowiem miał pozwolić zarządowi na bieżący, kompleksowy monitoring wszystkich przedsiębiorstw w portfelu, jak również możliwości szybkiej analizy tegoż portfela.

Pomimo tego, że większość inicjatyw podjętych przez Fundusz w pierwszej fazie jego działania była nastawiona na określenie i budowę wewnętrznych struktur i procedur, nie oznaczało to, że Fundusz nie angażował się na zewnątrz. Chociaż do końca roku sprawa przekazania udziałów z BR do Funduszu nie została sfinalizowana, jego pracownicy już zaczęli nawiązywać robocze kontakty z przedsiębiorstwami przewidzianymi do udziału w portfelu. Po pierwsze, menedżerowie inwestycji złożyli wiele wizyt w przedsiębiorstwach w towarzystwie liderów Funduszu i angielskich konsultantów, obserwując, rozmawiając i oceniając warunki majątkowe, ekonomiczne i społeczne przedsiębiorstw. Po drugie, przedstawiciele Funduszu odwiedzali nie tylko same przedsiębiorstwa, ale też i inne podmioty działające w ich otoczeniu, m. in. innych wierzycieli przedsiębiorstw, potencjalnych inwestorów strategicznych, ekspertów i firmy branżowe (zarówno krajowe, jak i zagraniczne) [13].

[12] Struktura organizacyjna zawierała początkowo dwuosobowy zarząd, sześciu menedżerów inwestycji, jednego radcę prawnego, jednego asystenta finansowego i innych pracowników pomocniczych (łącznie trzynastu pracowników). Dodatkowo wokół tej podstawowej struktury powstało kilka innych jednostek ważnych dla dalszego funkcjonowania Funduszu: 1. Rada Nadzorcza; 2. Komitet Inwestycyjny (osiem osób: dwie z Funduszu, cztery z BR, dwóch konsultantów angielskich); 3. Zespół konsultantów brytyjskich (pięć osób: jeden ekspert marketingowy, jeden ekspert od venture capital, dwóch ekspertów finansowych, jeden ekspert organizacyjny).

[13] Był to przykład zarówno "learning by doing", jak i "interactive learning", o których tyle się mówi obecnie w naukach ekonomicznych i biznesowych [Braczyk, Cooke, Heidenreich, 1998; Kogut, Shan, Walker, 1993].

3.2.4. Faza II (1996–1997): Rozwój i stabilizacja Funduszu – zewnętrzne działania restrukturyzacyjne i inwestycyjne

3.2.4.1. Rozwój

Proces zewnętrznej aktywizacji Funduszu rozpoczął się już w 1996 roku, nabierając rozpędu w 1997 r. W 1996 r. sfinalizowano formalności związane z przekazaniem akcji przedsiębiorstw posiadanych przez Bank Regionalny do BR-Funduszu Inwestycyjnego. Odbywało się to w dwóch transzach, pierwszej – 10 przedsiębiorstw (kwiecień 1996 r.) i drugiej – 12 przedsiębiorstw (listopad 1996 r.).

Lata 1996–1997 były okresem bardzo aktywnego działania Funduszu, a szczególnie menedżerów inwestycji wobec 23 przedsiębiorstw w portfelu bazowym. Menedżerowie stali się ekspertami zarówno w sferze konkretnej grupy przedsiębiorstw, za którą byli odpowiedzialni (z reguły 4–5), jak również w sferach szerszych, na przykład zarządzania finansami, analiz rynkowych, przygotowywania strategii zmian organizacyjnych i planowania inwestycji. Menedżerowie inwestycji angażowali się w intensywne próby konkretyzowania strategii już zarysowanych w poprzedniej fazie, weryfikowanie ich przez częste wyjazdy i rozmowy w przedsiębiorstwach i w ich otoczeniu, oraz korygowanie strategii na podstawie bieżących obserwacji i wniosków dotyczących przedsiębiorstw.

W tym procesie porządkowania portfela, każde przedsiębiorstwo było traktowane indywidualnie. Z punktu widzenia realokacji zasobów dla menedżerów inwestycji bardzo wcześnie stało się oczywiste, że potencjał restrukturyzacyjno-inwestycyjny przedsiębiorstw zależał przede wszystkim nie od stanu ich zastanych "twardych" środków majątkowych (park maszynowy, nieruchomości, zasoby finansowe, asortyment produktowy), a od "miękkich" zasobów tkwiących w przedsiębiorstwach – zdolności kadr kierowniczych i pracowniczych do wyobrażenia sobie i akceptacji zmian, ich zdolności negocjacyjnej, zdolności do nauczenia się nowych praktyk i umiejętności oraz społecznego klimatu współpracy w przedsiębiorstwie. Pod tym względem przedsiębiorstwa bardzo różniły się od siebie. Ogólnie rzecz biorąc, występowały z reguły znaczne opory wewnątrz każdego przedsiębiorstwa, szczególnie wobec cięć przewidzianych w każdej strategii i "odchudzenia" przedsiębiorstwa.

W sytuacji, gdy opory te były bardzo mocne, menedżerowie inwestycji mieli zróżnicowane możliwości wpłynięcia na postawy przedstawicieli przedsiębiorstw. Często zależało to od czysto technicznej sprawy: udziału właścicielskiego Funduszu w danym przedsiębiorstwie. W przypadku, gdy był to mały udział, przedstawiciel Funduszu mógł, jak to ujął jeden z menedżerów inwestycji, "nawet nie być wpuszczo-

ny na teren przedsiębiorstwa". Jeśli udział był mały, istniała także możliwość, że Fundusz nie miałby prawa do umieszczenia swojego przedstawiciela w radzie nadzorczej.

W roku 1996 Fundusz starał się wywrzeć aktywny wpływ na większość przedsiębiorstw. Aby ten cel zrealizować, zostały nie tylko rozbudowane związki z przedsiębiorstwami, ale nawiązano też współpracę z szeregiem aktorów na zewnątrz przedsiębiorstw, takich jak: firmy konsultingowe, inwestorzy i inni wierzyciele. W każdym przypadku konfiguracja zaangażowanych aktorów wyglądała inaczej.

W przypadkach, gdy konfiguracja działań rokowała nadzieję, że przedsiębiorstwo będzie w przyszłości konkurencyjne, Fundusz podejmował różnego rodzaju konkretne działania mające przybliżyć ten cel. Były to: przeprowadzenie zmian kadrowych w zarządzie przedsiębiorstwa, przejście dodatkowych akcji w przedsiębiorstwie, pomoc finansowa w formie pożyczek lub sfinansowanie emisji obligacji, pomoc techniczna.

W niektórych przedsiębiorstwach Fundusz poprzez swoje wpływy w radzie nadzorczej doprowadził do zmian w kadrze kierowniczej, aby zintensyfikować działania restrukturyzacyjne. Tam gdzie Fundusz nie miał wystarczającej liczby miejsc w radzie nadzorczej przedsiębiorstwa, starał się poprzez porozumienie z członkami rady nadzorczej, reprezentującymi innych właścicieli, doprowadzić do takich zmian. W skrajnych przypadkach Fundusz umieszczał w zarządzie przedsiębiorstwa własnego przedstawiciela (były dwa takie przypadki). Drugą taktiką, którą Fundusz wybierał w sytuacjach, gdy nie miał wystarczająco dużego udziału właścicielskiego, ale jednocześnie przedsiębiorstwo było uważane za strategiczne lub potencjalnie mogło stać się terenem inwestycji przynoszącym duże zyski, było przejście poprzez zakup dodatkowych akcji (lub podwyższenie kapitału akcyjnego) zapewniające zwiększoną kontrolę nad przedsiębiorstwem.

Po trzecie, Fundusz wspomagał niektóre firmy finansowo w formie pożyczki lub sfinansowania emisji obligacji zamiennych. Ta pomoc finansowa była umotywowana oceną potwierdzającą potrzeby inwestycyjne przedsiębiorstwa w zakresie sprzętu lub systemów różnego rodzaju (kontrolingu, marketingu, finansów, itp.). Były to inwestycje "przygotowawcze", mające przynieść zmiany wewnątrz przedsiębiorstw – konieczne w celu doprowadzenia w przyszłości do zyskowej odsprzedaży akcji. Ważną z punktu widzenia rozwoju Funduszu Inwestycyjnego była druga z wymienionych wyżej form pomocy finansowej. Obligacje zamienne stanowiły swoistą innowację Funduszu stosowaną prawdopodobnie po raz pierwszy w Polsce. Operacja ta polegała na wyemitowaniu przez przedsiębiorstwo pewnej ilości obligacji po cenie poprzednio ustalonej. Fundusz w umowie handlowej zobowiązywał się do kupna tych obligacji, których posiadanie dawało Funduszowi, w przeciwieństwie do zwykłej pożyczki, prawa właścicielskie wobec przedsiębiorstwa. Oprocentowanie było też ustalone w umowie, z pełną spłatą przewidzianą zwykle po pięciu latach.

Tabela 3-7. Pomoc finansowa i techniczna udzielona przez BR-Fundusz Inwestycyjny (1995–1998)

Forma pomocy	Suma*		Liczba Firm
	PLN	GBP	
Pomoc finansowa:			
Pożyczki	4 430 000	200 000	5
Obligacje zamienne	1 800 000	0	2
Podwyższenie kapitału i przejęcie akcji	812 304	719 000	8
Pomoc finansowa ogółem	7 042 304	919 000	11
Pomoc techniczna	658 000	273 655	11
Pomoc finansowa i techniczna razem	7 700 304	1 292 655	14

Źródło: Nie opublikowane materiały Funduszu Inwestycyjnego

* Z powodów technicznych funty brytyjskie, jak i złote polskie były wykorzystane w umowach pomocowych

Po czwarte, Fundusz w znacznej liczbie przypadków finansował różnego rodzaju pomoc techniczną dla swoich klientów-przedsiębiorstw: szkolenia finansowe i marketingowe, opracowanie przez zewnętrzne wyspecjalizowane firmy konsultingowe programów inwestycyjnych lub produktowych, badania rynkowe.

Tabela 3-7 przedstawia informacje dotyczące pomocy finansowej i technicznej udzielonej w latach 1995–1998 przez Fundusz swoim przedsiębiorstwom "bazowym".

Fundusz wyraźnie różnicował przedsiębiorstwa ze względu na posiadany potencjał rozwojowy. W portfelu było 14 przedsiębiorstw, wobec których Fundusz wykazał szczególne zainteresowanie, przejawiające się w formie specjalnych zabiegów restrukturyzacyjnych.

Rozmiary i rodzaje zabiegów restrukturyzacyjnych wyszczególnionych w tabeli 3-8 wskazują na złożony, trudny charakter wszelkich prób realokacji zasobów majątkowych z sektora państwowego do sektora prywatnego. Nawet w typowym przedsiębiorstwie portfelowym Funduszu, które zwykle było w stosunkowo dobrym stanie finansowym i majątkowym (w rezultacie wcześniej przeprowadzonej restrukturyzacji finansowej w latach 1993–1994), efektywna realokacja zakładała daleko idące wysiłki kadrowe, finansowe, techniczne i strategiczne [14].

3.2.4.2. Stabilizacja

W drugiej fazie rozwoju BR-Funduszu Inwestycyjnego nastąpiła wyraźna stabilizacja jego praktyk, procedur i struktury

organizacyjnej. Wyrazem tej stabilizacji stało się odejście z Funduszu jego dotychczasowego prezesa, który uprzednio miał bardzo istotny, stały wkład w rozwój wszystkich inicjatyw związanych z restrukturyzacją "starych dłużników państwowych". Wagę spełnianej przez niego roli w strukturach bankowych potwierdza jego przejście z Funduszu do zarządu BR na stanowisko wiceprezesa do spraw zarządzania ryzykiem.

Stabilizacja Funduszu umożliwiła też odejście zespołu konsultantów brytyjskich w 1997 r. Na ich odejście rzutowały dwa fakty: 1. Polscy pracownicy Funduszu byli już na tyle doświadczeni i fachowi, że pomoc Anglików była zbędna; 2. W tym czasie pieniądze przeznaczone przez rząd brytyjski na pomoc dla BR zostały już w zasadzie wykorzystane. Dodatkowe pieniądze pomocowe nie były Funduszowi potrzebne, jako że wypracował już bieżące zyski, z których był w stanie sfinansować niektóre nowe inwestycje oraz zaczął rozwijać plany pozyskiwania innych zewnętrznych inwestorów dla sfinansowania swojej działalności.

3.2.5. Faza III (1997–1999). Realizacja i ekspansja – zakończenie starego i rozpoczęcie nowego

3.2.5.1. Realizacja

Wraz ze stabilizacją wewnętrznych i zewnętrznych struktur Fundusz był gotów do realizacji planów inwestycyjnych,

[14] W latach 1995 i 1996 Fundusz zaplanował uruchomienie innych przedsięwzięć w strefach venture capital i usług dodatkowych (w szczególności konsulting i doradztwo menedżerskie), które miały za cel dywersyfikację jego działalności. Ze względu na bardzo dużą ilość pracy, którą menedżerowie inwestycji musieli włożyć w przedsiębiorstwa "bazowe", realizacja tych zamierzeń była ograniczona w praktyce. Niemniej Funduszowi udało się zainicjować i przeprowadzić w dość krótkim okresie jedną inwestycję typu venture capital. Polegała ona na zainwestowaniu w zadłużone przedsiębiorstwo (w branży spożywczej) pieniędzy zarówno na oddłużenie (w szczególności spłacenie długów przedsiębiorstwa w zamian za akcje), jak i na inwestycje w park maszynowy. Choć z inwestycją wiązało się stosunkowo duże ryzyko związane ze złym stanem finansowym przedsiębiorstwa, z dokładnej analizy rynków zbytu przedsiębiorstwa wynikał jednoznaczny duży popyt na jego produkty. Po przeprowadzeniu ww. zabiegów finansowych stan przedsiębiorstwa był na tyle dobry, że Funduszowi udało się sprzedać swoje w nim udziały zewnętrznemu inwestorowi strategicznemu po cenie około sześciokrotnie wyższej niż ta, którą zapłacił za nie pierwotnie. Choć liczba takich dodatkowych przedsięwzięć była ograniczona, Fundusz planuje rozszerzenie tego zakresu swojej działalności w przyszłości.

Tabela 3-8. Wyniki realizacji inwestycji w BR-Fundusz Inwestycyjny (1997–1998)

Rok	Liczba firm	Cena nabycia akcji (PLN)	Cena sprzedaży akcji (PLN)	Zysk nominalny (PLN) (cena nabycia – cena sprzedaży)	NPV na dzień realizacji (PLN)
1997	10	419 000	1 812 000	1 393 000	1 233 000
1998	4	2 200 000	9 200 000	7 000 000	6 013 000
1997–1998 razem	14	2 619 000	11 012 000	8 393 000	7 246 000
1995–1998 razem	23	7 684 000	11 012 000	3 328 000	--

Źródło: Nie opublikowane materiały Funduszu Inwestycyjnego

które wypracował dla przedsiębiorstw portfelowych. W latach 1997–1998 nastąpiło ich wdrożenie. Wraz z krystalizacją starego portfela Fundusz był gotów zrealizować swój pierwotny cel funduszu wzorowanego na modelu anglosaskim: wysprzedać akcje z zyskiem (po wcześniejszym przeprowadzeniu intensywnych działań restrukturyzacyjnych).

W fazie realizacji można było wyróżnić cztery grupy przedsiębiorstw:

- 1) wyjście z zyskiem (5 przedsiębiorstw);
- 2) wyjście z niewielkim zyskiem lub niewielką stratą (8 przedsiębiorstw);
- 3) oczekiwanie strat od początku i próby ograniczenia ich (1 przedsiębiorstwo);
- 4) niedokończenie inwestycji i oczekiwanie przyszłych zysków (9 przedsiębiorstw).

Tabela 3-8 przedstawia wyniki procesu realizacji. Widzimy tu znaczne zyski końcowe, wynoszące 8,4 mln PLN. Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że proces ten nie był jeszcze zakończony. Dziewięć przedsiębiorstw pozostających w grupie świadczy o tym, że Fundusz czekało jeszcze sporo pracy restrukturyzacyjno-inwestycyjnej.

Do końca roku 1998 Fundusz przeprowadził podstawową sanację portfela bazowego składającego się z dłużników zrestrukturyzowanych pierwotnie w latach 1993–1994. Po dwóch latach wnikliwej analizy i intensywnych działań naprawczych dokonany został podział dużej grupy 23 przedsiębiorstw na wygrane i przegrane. Tymczasem wytworzył się swoisty wewnętrzny "Funduszowy" rynek kapitałowy: Fundusz rozkładał i przemieszczał swoje kapitały wewnątrz tej grupy według ciągle rewidowanych ocen i priorytetów; nowi inwestorzy zostali wciągnięci również w ten proces; nowe kapitały były generowane i (częściowo) przeznaczane z powrotem na zabiegi restrukturyzacyjne i inwestycyjne.

W zakresie realokacji zasobów majątkowych selekcja prowadzona w stosunku do tych 23 przedsiębiorstw była bardziej efektywna niż sam rynek mógłby być, funkcjonujący poprzez zwykłe kanały sprzedaży i likwidacji zasobów. Fundusz, dysponujący grupą kompetentnych fachowców, był w stanie wykonać to zadanie szybciej i z większą dokładnością niż zwykły mechanizm rynkowy. Pod koniec tego procesu z dużą pewnością można już było stwierdzić, że przedsiębiorstwa odrzucone jako partnerzy przez Fundusz nie miały wymiernych szans na dalsze istnienie na rynku. Sa-

me zasoby (majątkowe, ludzkie, menedżerskie) znajdujące się w tych przedsiębiorstwach zostały poddane głębokiej analizie i ocenione, jako mające niewielką lub negatywną wartość rynkową.

3.2.5.2. Ekspansja

Chociaż lata 1997–1998 przyniosły sanację portfela bazowego BR-Funduszu Inwestycyjnego, nie oznaczało to zakończenia jego działań. W rzeczywistości ostatnie wydarzenia w Funduszu świadczą o znacznym rozszerzeniu zakresu jego działalności. Wynika to z konsolidacji Banku Regionalnego ze strukturami innego banku o skali krajowej (Bank Krajowy SA) w roku 1998 i jego zniknięcia, jako niezależnego podmiotu gospodarczego. W ramach tej konsolidacji Fundusz stał się odpowiedzialny za aktywne zarządzanie aktywami przedsiębiorstw, w których Bank Krajowy SA posiada udziały na terenie całej Polski. Szczególnie ważny stał się fakt przekazania Funduszowi Inwestycjnemu akcji przedsiębiorstw posiadanych przez dwa inne polskie banki regionalne, które podobnie jak Bank Regionalny zostały wchłonięte przez Bank Krajowy SA. Pozwoliło to na szersze, ogólnokrajowe wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń BR.

Proces nabywania akcji nabierał rozpędu w ostatnim kwartale 1998 r., kiedy sprawa konsolidacji Banku Krajowego SA z trzema bankami regionalnymi została ostatecznie rozstrzygnięta i przeprowadzona została pierwsza emisja akcji Banku Krajowego SA. Podczas gdy liczba spółek, w których Fundusz posiadał akcje, wynosiła 23 podmioty na początku roku, liczba takich spółek zwiększyła się do 37 w końcu roku. Oznaczało to, że po odliczeniu czterech spółek, wobec których Fundusz zrealizował opcje wyjścia w 1997 i 1998 r., do jego od nowa kształtowanego portfela przybyło 18 spółek ($23 - 4 + 18 = 37$). Wartość posiadanych akcji wzrosła z 7,6 mln PLN, na początku roku, do 23,0 mln PLN na końcu roku. W pierwszej połowie 1999 r. zostały przekazane Funduszowi akcje dodatkowych 23 przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarczych. Portfel wyniósł do kwietnia 1999 r. 60 przedsiębiorstw o wartości w sumie 48 mln PLN.

Pomimo ciągle zwiększającej się w ostatnim czasie liczby przedsiębiorstw, portfel Funduszu Inwestycyjnego cha-

rakteryzuje się stosunkowo dużą koncentracją. Z czternastu przedsiębiorstw pozostałych w początkowym portfelu bazowym (akcje przekazane pierwotnie z BR do Funduszu w 1995 r.) te siedem, w których Fundusz posiadał 3% kapitału akcyjnego lub więcej, reprezentowało 94% wartości całej grupy [15]. W kwietniu 1999 r. po nabyciu przez Fundusz akcji dodatkowych 23 przedsiębiorstw, wartość akcji posiadanych w grupie 10 "trzyprocentowych" przedsiębiorstw wyniosła 84% całej grupy 60 przedsiębiorstw.

Według pierwszych analiz, wykonanych przez Fundusz Inwestycyjny, wiele przedsiębiorstw nabytych od Banku Krajowego SA w latach 1998–1999 było w bardzo trudnej sytuacji finansowej i konkurencyjnej. W pewnym sensie można stwierdzić, że BK-Fundusz Inwestycyjny znalazł się z powrotem w punkcie zerowym, w którym posiadał stosunkowo dużą ilość akcji trudnych przypadków restrukturyzujących się przedsiębiorstw państwowych i spółek Skarbu Państwa. Fundusz w pierwszych miesiącach 1999 r., po analizie nowego portfela, dokonał segmentacji przedsiębiorstw według trzech kategorii: 1. Strategiczne komercyjne; 2. Niestrategiczne komercyjne; 3. Niekomercyjne.

Pierwsza kategoria komercyjnych strategicznych inwestycji składała się z 11 przedsiębiorstw, których wartość wyniosła 26 mln PLN. Były to więc duże inwestycje: 5 z największych 10 znalazło się tej grupie; pozostałe 6 plasowało się na poziomie 0,5–1,3 mln PLN. Do pewnego stopnia rozmiar tych inwestycji zdecydował o ich strategiczności. Jednak ważniejsze z punktu widzenia Funduszu na tym etapie było to, że analiza finansowych i rynkowych możliwości przedsiębiorstw wskazała na potencjał mogący stać się podstawą znacznego wzrostu wartości ich akcji w ciągu kilku lat. W większości tych przedsiębiorstw Fundusz przyjął strategię długofalowego zaangażowania: w trzech planował daleko idące zabiegi restrukturyzacyjne, a w czterech planował konkretne inwestycje lub pomoc finansową i menedżerską mającą doprowadzić do znacznego rozwoju przedsiębiorstwa. W dwóch pozostałych Fundusz planował wyjście (odsprzedaż akcji).

Druga kategoria komercyjnych niestrategicznych inwestycji składała się z akcji 26 przedsiębiorstw, których wartość wyniosła 23 mln PLN. Były to przeciętnie średnie inwestycje: choć 5 z nich znalazło się w grupie największych 10 w portfelu, wartość pozostałych 21 inwestycji plasowała się na poziomie 10 tys. – 1,2 mln PLN. Były to więc przedsiębiorstwa, wobec których planowane było szybkie wyjście z inwestycji (o ile to możliwe w ciągu jednego roku). Wynikało to z wniosku, że przedsiębiorstwa te nie rokowały nadziei na znaczny wzrost wartości udziałów. Po krótkotrwałych zabiegach finansowych i restruk-

turyzacyjnych akcje miały być odsprzedane z umiarkowanym zyskiem.

Trzecia grupa niekomercyjnych inwestycji składała się z akcji 23 przedsiębiorstw o wartości 545,35 tys. PLN. Były to więc inwestycje o niskiej wartości i jednocześnie trudne przypadki, dla których Fundusz często musiał utworzyć rezerwy, ponieważ klasyfikowano je jako inwestycje wysokiego ryzyka kredytowego. Były to w części przypadki "mienia niechcianego": 12 przedsiębiorstw z 23 było w likwidacji lub upadłości. Swoistą charakterystyką tej grupy było to, że 10 ze znajdujących się w niej podmiotów było bankami lub agencjami świadczącymi usługi finansowe. Tak jak w przypadku drugiej grupy, Fundusz zakładał strategię szybkiego wyjścia wobec tych 23 podmiotów, z tą różnicą jednak, że nie przewidywał możliwości zysków. Był gotów pogodzić się z małą stratą w zamian za większą przejrzystość portfela wynikłą z odsprzedaży udziałów.

Jak widać z powyższego, Fundusz zamierzał w krótkim okresie doprowadzić do dezinvestycji poprzez pozbycie się akcji większości przedsiębiorstw portfelowych. Do celowo planował skoncentrowanie się na około 12 przedsiębiorstwach o charakterze strategicznym, mających potencjał do osiągnięcia znacznych zysków. Ważny element nowej strategii Funduszu stanowiły próby identyfikacji i akwizycji nowych projektów inwestycyjnych poprzez różne kanały informacyjne (byli klienci, giełda papierów wartościowych, eksperci branżowi).

Ogólnie rzecz biorąc, BK-Fundusz Inwestycyjny w roku 1998 dokonał wyraźnej reorientacji swojej dotychczasowej strategii instytucjonalnej: odszedł od koncentracji na inwestycjach "restrukturyzacyjnych", przestawiając się na inwestycje "komercyjne". Oznaczało to również prawdopodobieństwo zmniejszonego zaangażowania Funduszu w procesy realokacyjne. Chociaż struktura portfela świadczyła o potrzebie dalszego zaangażowania w żmudne prace realokacyjne (por. opis portfela 60 przedsiębiorstw), strategia masowego wyjścia w szybkim tempie oznaczała, że procesu dokładnej selekcji, której Fundusz dokonał we wcześniejszych latach, może się nie powtórzyć.

3.2.6. Wnioski końcowe

Fundusz Inwestycyjny wykonał bardzo istotną pracę w dziedzinie udrażniania procesów realokacyjnych. Odniósł wyraźne sukcesy w identyfikacji nowych inwestorów dla znacznej części oryginalnego portfela nabytego od BR

[15] Obliczenia dotyczące kształtu portfela, w przeciwieństwie do poprzednich (które dotyczyły tylko zaangażowania kapitałowego w formie akcji) obejmują całkowite zaangażowanie finansowe Funduszu łącznie z posiadanymi obligacjami i udzielonymi pożyczkami.

(dla 11 z 23 znalazł inwestorów po daleko idących zabiegach restrukturyzacyjnych). Zrobił to poprzez aktywne, dynamiczne zabiegi finansowe, organizacyjne, rynkowe i kadrowe, poprawiające warunki konkurencyjne przedsiębiorstw. W tym sensie Fundusz podjął działania, które szły znacznie dalej, niż te podjęte przez innych właścicieli w Polsce. W gruncie rzeczy Fundusz stał się pośrednikiem pomiędzy przedsiębiorstwami i inwestorami, aktywnie przeprowadzającym zmiany wewnątrz przedsiębiorstw z jednej strony i szukającym inwestorów z drugiej. Działania Funduszu miały efekty szersze niż samego Banku Regionalnego, którego był on częścią. Miały one także wpływ na gospodarkę całego regionu łódzkiego. Przedsiębiorstwa objęte restrukturyzacją stanowiły ważną część potencjału regionu.

Niemniej trzeba zwrócić uwagę na fakt, że głównym celem Funduszu Inwestycyjnego nie było samo doprowadzenie do efektywnej realokacji. Jego priorytetem było stworzenie wzorcowej organizacji działającej na rynku finansowym w Polsce. Ten cel udało się Funduszowi również zrealizować. Obecnie BK-Fundusz Inwestycyjny może stać się jednym ze znaczących podmiotów zajmujących się bankowością inwestycyjną w Polsce. Co więcej, różni się on od większości swoich konkurentów tym, że powstał już w 1995 r. i rozwijał się w wyniku oddolnej, lokalnej inicjatywy bankowej, a nie, tak jak w przypadku Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, poprzez odgórnie narzucony wzorzec prawno-instytucjonalny [Thieme, 1995]. BK-Fundusz Inwestycyjny zdaje się posiadać ciągłość, spójność i kompetencje, których NFI nie mają.

Przyszłość rokuje więc dobrze dla Funduszu Inwestycyjnego bez względu na to, czy, jak można wnioskować z obecnej strategii, ciężar swojego działania przestawi na inwestycje komercyjne, czy też nie. Możemy jednak stwierdzić w zakończeniu, że nawet jeśli te cele komercyjne zostaną zrealizowane w pełni, ze względu na ciągle trudne warunki działania polskich przedsiębiorstw, BK-Fundusz Inwestycyjny będzie miał ważny wkład w udrażnianie procesów realokacyjnych w Polsce.

3.3. ANALIZA PROCESU REALOKACJI MAJĄTKU PAŃSTWOWEGO ORAZ IDENTYFIKACJA CZYNNIKÓW WPLYWAJĄCYCH NA JEGO EFEKTYWNOŚĆ – PRZYPADEK REGIONU KATOWICKIEGO

Michał Górczyński

3.3.1. Wstęp

Przedmiotem poniższej pracy jest analiza procesu realokacji zorganizowanych części majątku państwowego z uwzględnieniem jego dynamiki i barier na terenie dawnego województwa katowickiego. Zgodnie z założeniami badawczymi celem opracowania jest prześledzenie powiązań pomiędzy procesami "kurczenia się" przedsiębiorstw państwowych w wyniku działań restrukturyzacyjnych oraz procesów upadłościowych i likwidacyjnych (przez procesy likwidacyjne rozumiem likwidację na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych), a rozwojem sektora prywatnego. Pomocniczą rolę w opracowaniu pełni analiza procesów prywatyzacyjnych (prywatyzacja bezpośrednia oraz prywatyzacja kapitałowa), której to analizie nie sposób nie uwzględnić.

Pełne uchwycenie procesu realokacji majątku państwowego jest niezwykle trudne ze względu na złożoność i ograniczoną możliwość kwantyfikowania przebiegu oraz efektów ekonomicznych i społecznych tego procesu. Świadczy o tym niewielka liczba opracowań, która powstała na ten temat w Polsce [16]. W poniższej pracy przeprowadziłem syntetyczną analizę zależności pomiędzy stopniem rozwoju sektora prywatnego a efektywnością procesu realokacji majątku państwowego w regionie katowickim, opierając się na analizie danych ilościowych i uwarunkowań instytucjonalnych. W celu pełnego zobrazowania procesu niezbędne jest również przeprowadzenie analizy jakościowej, na poziomie podmiotów gospodarczych uczestniczących w procesie. Warto zaznaczyć, że bez tego typu analizy praktycznie niemożliwe jest oddanie pełnego obrazu realokacji majątku państwowego oraz uchwycenie efektów ekonomicznych i społecznych tego procesu. W związku z tym mam nadzieję, że materiał przedstawiony w pracy będzie punktem wyjściowym do dalszych badań, a postawione w opracowaniu tezy będą mogły być w niedalekiej przyszłości poddane bardziej kompleksowej analizie.

[16] Znane mi badania zostały prowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz przez CASE. Patrz: J.M. Dąbrowski, T. Kamiński, (1996c), J.M. Dąbrowski, T. Kamiński, (1996b), L. Balcerowicz (1997).

3.3.2. Restrukturyzacja a realokacja majątku sektora państwowego

Dynamiczny rozwój sektora prywatnego, stanowiącego fundament gospodarki rynkowej, jest niezbędnym czynnikiem warunkującym udaną transformację gospodarczą. O szybkości rozrastania się sektora prywatnego i jednocześnie kurczeniu się sektora państwowego, czyli de facto o procesie prywatyzacji gospodarki, decyduje efektywność procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz proces oddolnego tworzenia nowych, wolnorynkowych struktur gospodarczych opartych na prywatnych podmiotach gospodarczych. W Polsce o wzroście udziału sektora prywatnego w tworzeniu PKB w latach dziewięćdziesiątych zdecydował proces niezwykle dynamicznego, "oddolnego" rozwoju sektora prywatnego, a w znacznie mniejszym stopniu proces prywatyzacji sektora publicznego [17].

Przyczyn sukcesu spontanicznego rozwoju sektora prywatnego należy upatrywać w przyjęciu przez reformatorów, w pierwszych latach transformacji, koncepcji stymulowania wzrostu sektora prywatnego poprzez likwidowanie barier kępujących jego rozwój. Punktem wyjścia było założenie, że sektor prywatny sam się rozwinie, nie należy mu tylko w tym przeszkadzać. W rezultacie skoncentrowano się na eliminacji administracyjnych barier kępujących działalność sektora prywatnego (reforma i uproszczenie systemu podatkowego, zdecydowane ograniczenie koncesji i licencji niezbędnych dla rozpoczęcia działalności gospodarczej, uproszczenie procedur rejestracyjnych itp.).

Z drugiej strony, na początku lat dziewięćdziesiątych w ramach pakietu stabilizacyjnego przeprowadzona została liberalizacja handlu zagranicznego (sektor państwowy został zmuszony do konkurencji z lepszymi jakościowo i niejednokrotnie tańszymi produktami pochodzącymi z importu, przy jednoczesnym załamaniu popytu krajowego spowodowanego wprowadzeniem rygorystycznej polityki dochodowej [18]), nastąpiła zmiana w strukturze cen, którą zaczęła kształtować nowa struktura kosztów (urealnienie stóp procentowych kredytów bankowych, urealnienie cen paliw i energii) oraz odcięto sektor przedsiębiorstw państwowych od źródeł miękkiego finansowania w postaci subsydiów, ulg podatkowych, preferencyjnych stawek celnych, dostępu do preferencyjnych linii kredytowych w bankach państwowych. W konsekwencji oznaczało to, że nowe otoczenie zaczęło generować nowe, trudne warunki działalności dla przedsiębiorstw państwowych. Wymuszały one restrukturyzację de-

fensywną w celu ograniczenia kosztów w drodze likwidacji przerostów organizacyjno-majątkowych. Sektor przedsiębiorstw państwowych został zmuszony do zbywania zbędnego mienia (kurczenia się). Do najczęściej podejmowanych przez przedsiębiorstwa działań restrukturyzacyjnych w tym okresie należało dostosowanie poziomu zaangażowania czynników wytwórczych do wielkości produkcji zbywalnej na rynku (redukowanie majątku produkcyjnego) [19] oraz gwałtowne ograniczenie aktywów związanych z świadczeniem usług socjalnych na rzecz swoich załóg (domów wczasowych, stołówek zakładowych) [20]. Dzięki temu sektor prywatny zyskał możliwość nabywania składników majątku państwowego po atrakcyjnych cenach. Był to niezwykle istotny czynnik mający wpływ na rozwój sektora prywatnego, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę trudności z pozyskiwaniem kapitału przez podmioty z sektora prywatnego w pierwszych latach transformacji gospodarczej.

Należy podkreślić, że wyżej opisane procesy dostosowawcze przedsiębiorstw państwowych były jedynie pierwszą fazą procesów dostosowawczych sektora państwowego oraz transferu zorganizowanych części majątku z sektora państwowego do sektora prywatnego. O ile w pierwszym okresie transformacji gospodarczej mieliśmy do czynienia z "naturalnym" procesem kurczenia się zbyt rozbudowanych przedsiębiorstw państwowych, o tyle po roku 1993 nastąpiła kolejna faza działań dostosowawczych, która przyspieszyła proces realokacji majątku państwowego, a co z tym się wiąże rozwój sektora prywatnego.

Restrukturyzacja (i realokacja) z początku lat dziewięćdziesiątych okazała się konieczna, lecz nie wystarczająca do efektywnego funkcjonowania w nowych realiach rynkowych. Wobec rosnącej konkurencji ze strony krajowego sektora prywatnego, producentów zagranicznych oraz perspektywy gospodarczej integracji z Unią Europejską, coraz bardziej oczywista stawała się potrzeba głębokiej, strategicznej restrukturyzacji w przedsiębiorstwach państwowych. Podczas drugiego etapu działań dostosowawczych wyodrębniły się dwie grupy przedsiębiorstw państwowych:

- zdolne do dostosowania się do działalności w realiach gospodarki rynkowej;
- niezdolne do takich dostosowań, których funkcjonowanie na rynku nie było uzasadnione przesłankami ekonomicznymi.

Przed wieloma przedsiębiorstwami, które przetrwały i charakteryzowały się dobrą kondycją ekonomiczno-finansową, pojawiła się szansa efektywnego operowania nie tylko na rynku polskim, ale i europejskim. Dla tych przedsię-

[17] B. Błaszczyk (1996).

[18] J.M. Dąbrowski (1991).

[19] W latach najtrudniejszego okresu dla przedsiębiorstw państwowych (1991–1993), sprzedaż aktywów – zbędnych maszyn i urządzeń oraz dzierzawa powierzchni produkcyjnych i magazynowych przyniosła w sektorze publicznym przychody równe 1/3 osiąganego zysku netto [Macieja, 1995].

[20] Przedsiębiorstwa państwowe dość szybko i sprawnie rozwiązały problem majątku socjalnego sprzedając je, przekształcając na inne cele (sklepy), dzierzawiąc osobom prywatnym (stołówki, domy wypoczynkowe) lub przekazując władzom gminy (przedszkola, stadiony, mieszkania zakładowe).

biorstw integracja gospodarcza z Unią Europejską stawała się nie zagrożeniem, ale szansą. Podstawowym warunkiem wykorzystania tej szansy była prywatyzacja i restrukturyzacja strategiczna prowadząca do pełnej adaptacji przedsiębiorstw do realiów rynkowych. Restrukturyzacji towarzyszyło ustawiczne upływanie zbędnego majątku produkcyjnego i socjalnego (warto zwrócić uwagę, że jak wykazują liczne badania empiryczne [21], proces "kompresji" struktur przedsiębiorstw prywatyzowanych kapitałowo następował w fazie przedprywatyzacyjnej, podczas gdy w przypadku prywatyzacji bezpośredniej proces ten można było obserwować najczęściej po sprywatyzowaniu przedsiębiorstw).

Z drugiej strony, trwale deficytowe przedsiębiorstwa państwowe stopniowo eliminowano z rynku (na mocy art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych lub prawa upadłościowego), a ich zasoby majątkowe nabywały przede wszystkim nowo tworzone przedsiębiorstwa prywatne [22].

Reasumując, zarówno w przypadku przedsiębiorstw, które zdołały się przystosować do nowych realiów rynkowych, jak i w przypadku przedsiębiorstw, które zostały wskazane przez rynek jako trwale nierentowne, następował proces transferu zorganizowanych części majątku państwowego do podmiotów gospodarczych pochodzących z sektora prywatnego. W konsekwencji sektor prywatny zyskał możliwość nabywania zorganizowanych części majątku po atrakcyjnych cenach, co umożliwiło jego dynamiczny rozwój w pierwszych latach transformacji. Można zatem postawić tezę, że **efektywny proces realokacji zorganizowanych części majątku sektora państwowego jest jednym z ważniejszych czynników stymulujących rozwój sektora prywatnego. Na tempo procesu wpływa przede wszystkim polityka państwa wobec sektora przedsiębiorstw państwowych** [23]. Niezwykle trudno jest uchwycić skalę i dynamikę procesu realokacji majątku, szczególnie w fazie naturalnego "kurczenia się" przedsiębiorstw państwowych. O wiele łatwiejsza jest ocena efek-

tywności procesu w drugiej, opisanej powyżej fazie działań dostosowawczych przedsiębiorstw państwowych. Za kryteria oceny w tym przypadku można uznać dynamikę procesów prywatyzacyjnych oraz dynamikę procesów likwidacyjno-upadłościowych.

3.3.3. Prezentacja sektora prywatnego w regionie katowickim na tle rozwoju sektora prywatnego w Polsce

3.3.3.1. Prezentacja znaczenia regionu katowickiego dla polskiej gospodarki

Region katowicki odgrywa niezwykle ważną rolę w rozwoju gospodarczym Polski. W 1997 roku na obszarze dawnego województwa katowickiego mieszkało ponad 10 procent populacji kraju. Na region przypadało ponad 15 procent produkcji sprzedanej polskiego przemysłu oraz 12 procent wartości brutto środków trwałych. W regionie wytworzono 13,1 procent PKB. Żaden inny region w kraju, nie wyłączając dawnego województwa stołecznego, nie odgrywa tak dużej roli w naszym kraju w kontekście gospodarczym i społecznym (tabela 3-9) [24].

Od dziesięcioleci rozwój gospodarczy Śląska opierał się na działalności przemysłowej i wydobywczej, w strukturze gospodarczej regionu dominowały zaś wielkie jednostki organizacyjne o charakterze wydobywczym i produkcyjno-przemysłowym [25].

Pomimo upływu dziesięciu lat od zapoczątkowania procesu transformacji działalność przemysłowa [26] w dalszym ciągu odgrywa kluczową rolę w rozwoju gospodarczym regionu. Na koniec września 1997 roku na obszarze

[21] Patrz: B. Błaszczuk (1997); J.M. Dąbrowski, T. Kamiński, (1996), (1996c); T. Kamiński (1996); M. Belka (1995); I. Grosfeld (1995).

[22] J. Dąbrowski, T. Kamiński, (1996 c).

[23] Przez efektywność procesu realokacji rozumiem w tym miejscu szybkość jego przebiegu oraz zakres.

[24] Wszelka działalność gospodarcza odznacza się tzw. tendencją do aglomeracji, tworząc wyraźne przestrzenne skupiska. Przestrzennej koncentracji sprzyjają określone siły selektywne, które prowadzą do skupiania się kluczowych funkcji gospodarczych w obszarach centralnych. W przypadku Polski mamy do czynienia z układem określanym jako centrum-peryferie. W okresie, kiedy coraz większego znaczenia nabierała zaczyna efektywność, podejście innowacyjne, wysokie kwalifikacje zawodowe oraz dostęp do informacji, obszar centralny tworzy aglomeracja warszawska, podczas gdy aglomeracje Gdańska, Poznania, Wrocławia, Krakowa, Łodzi oraz Katowic składają się na tzw. sub-centra lub bieguny wzrostu – L. Zienkowski "Stan i rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw w latach 1994–1996", Śląsk, Warszawa, 1998.

Z tego powodu, dla większej przejrzystości analizy mającej na celu przedstawienie stopnia rozwoju sektora prywatnego w regionie katowickim na tle rozwoju tego sektora w Polsce, w badaniu biorę pod uwagę jedynie wspomniane wyżej obszary, charakteryzujące się zbliżonymi potencjałami gospodarczymi.

[25] W regionie katowickim w 1990 roku przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 500 osób wyprodukowały ponad 90 procent wartości sprzedazy przemysłowej w regionie. Co prawda w ciągu dwóch lat w wyniku działań dostosowawczych udział przedsiębiorstw przemysłowych, zatrudniających powyżej 500 osób, w wartości sprzedazy spadł do 77 procent, ale w dalszym ciągu duże państwowe przedsiębiorstwa lub jednoosobowe spółki Skarbu Państwa odgrywają wiodącą rolę w regionie (spółki węglowe, kombinaty hutnicze) – Zienkowski L. (red.), „Wkład małych i średnich przedsiębiorstw w rozwój gospodarczy Polski”, Śląsk, Warszawa, 1997.

[26] Działalność przemysłowa obejmuje górnictwo i kopalnictwo, działalność produkcyjną oraz zaopatrywanie w energię elektryczną i gaz.

Tabela 3-9. Wybrane dane dotyczące rozwoju sektora prywatnego na obszarze dawnego województwa katowickiego na tle innych województw (stan na 31.12.1997 r.)

Województwa	Polska	Stołeczne	Gdańskie	Katowickie	Krakowskie	Łódzkie	Poznańskie	Wrocławskie
% ludności zamieszkałej w wybranych województwach	100%	6,3%	3,8%	10,1%	3,2%	2,9%	3,5%	2,9%
% pracujących	100%	7,9%	3,4%	9,6%	3,5%	2,6%	3,7%	1,1%
% produkcji sprzedanej przemysłu	100%	12,7%	3,8%	15,1%	3,6%	2,8%	5,2%	2,7%
% wartości brutto środków trwałych	100%	10%	4,2%	12,1%	4,2%	2,3%	4,1%	3,2%
% PKB w 1996 r.	100%	11,5%	3,9%	13,1%	3,5%	2,9%	4,2%	3,5%

Źródło: Rocznik statystyczny województw, GUS, Warszawa, 1998

dawnego województwa katowickiego w przemyśle zatrudnionych było 573 tys. osób. Porównując strukturę zatrudnienia w podziale EKD w regionie do struktury zatrudnienia w Polsce, wyraźnie można zaobserwować, że w dawnym województwie katowickim na 100 zatrudnionych 45 osób pracowało w przemyśle. W tym samym czasie w Polsce odsetek zatrudnionych w przemyśle wynosił 34,4 procent [27]. Według danych na koniec 1997 roku nie można wskazać województwa, w którym przemysł odgrywał tak znaczącą rolę na rynku pracy [28]. O znaczeniu dawnego województwa katowickiego dla polskiego przemysłu świadczy również fakt, że pracujący w przemyśle w tym regionie stanowią przeszło 16 procent wszystkich pracujących w polskim przemyśle. Do najważniejszych wyrobów wytwarzanych w regionie, poza węglem kamiennym, którego wydobyto przeszło 129 mln ton, co stanowi 97 proc. krajowego wydobycia, zaliczyć należy szkło budowlane (58,6 proc. udziału w krajowej produkcji), stal surową (56,8 proc. udziału w krajowej produkcji), wyroby walcowane (54,8

proc. udziału w krajowej produkcji), samochody osobowe (45,3 proc. udziału w krajowej produkcji), tłuszcze roślinne konsumpcyjne (18,5 proc. udziału), kwas siarkowy (17,2 proc.), odlewy stalowe (19,9 proc.), obrabiarki skrawające do metali (33,1 proc.).

3.3.3.2. Prezentacja sektora prywatnego w regionie katowickim

W regionie katowickim w sektorze prywatnym na koniec 1997 roku pracowało 773 tys. osób, podczas gdy w sektorze publicznym 756 tys. osób (odpowiednio 50,5 proc. oraz 49,5 proc.). W tym samym czasie w skali całego kraju 32 proc. ogółu pracujących pochodziło z sektora państwowego, natomiast 68 proc. z sektora prywatnego [29]. Tę obserwację potwierdzają również dane w tabeli 3-10. W analizowanym regionie przeszło 68 proc. pracowników pełnozatrudnionych pracowało w sektorze publicznym. W

Tabela 3-10. Pracownicy pełnozatrudnieni w podziale na sektor publiczny i prywatny w wybranych województwach (stan na wrzesień 1997 r.)

Województwo	% pracowników pełnozatrudnionych w sektorze publicznym	% pracowników pełnozatrudnionych w sektorze prywatnym
Polska	56,6%	43,4%
Warszawskie	42,8%	57,2%
Gdańskie	54,1%	45,9%
Katowickie	67,6%	32,4%
Krakowskie	57,7%	42,3%
Łódzkie	48,9%	51,1%
Poznańskie	45,5%	54,5%
Wrocławskie	54,2%	45,8%

Źródło: Zatrudnienie w gospodarce narodowej według wysokości wynagrodzenia za wrzesień 1997 roku, GUS, Warszawa, 1998

[27] Rocznik statystyczny województwa katowickiego 1998, GUS, Katowice, 1998.

[28] Rocznik statystyczny województwa katowickiego 1998, GUS, Katowice, 1998.

[29] Rocznik statystyczny województwa katowickiego 1998, GUS, Katowice, 1998.

żadnym innym badanym województwie udział pracowników pełnozatrudnionych w tym sektorze nie był tak wysoki (dla porównania dla Polski wskaźnik ten kształtował się na poziomie 57 proc.).

Na koniec 1997 roku udział sektora prywatnego stanowił 35,6 proc. wartości produkcji sprzedanej przemysłu w dawnym regionie katowickim, natomiast udział sektora publicznego wyniósł 64,4 proc. (dla Polski wskaźnik ten kształtował się dokładnie odwrotnie, tylko bowiem 35,8 proc. produkcji sprzedanej przemysłu przypadało na sektor publiczny). Warto zaznaczyć, że udział produkcji sprzedanej przemysłu, wytworzonej przez sektor publiczny w regionie katowickim, stanowił aż 27 proc. całkowitej wartości produkcji sprzedanej przemysłu sektora publicznego w Polsce. W odniesieniu do wartości produkcji sprzedanej przemysłu wytworzonej przez sektor prywatny, ten sam wskaźnik kształtował się na poziomie 8,4 procent.

Nakłady inwestycyjne poniesione w 1997 roku w regionie przez sektor publiczny wyniosły ponad 5 miliardów złotych, co stanowi prawie 54 proc. wszystkich nakładów inwestycyjnych. O dominacji sektora publicznego w strukturze gospodarczej regionu katowickiego świadczy również wartość brutto środków trwałych znajdujących się w jego gestii. Pod koniec 1997 roku wynosiła ona 96 mld złotych, co stanowiło 69 proc. ogólnej wartości brutto środków trwałych w regionie. Dla porównania, dla Polski wskaźnik ten kształtował się na poziomie 58 procent.

Na koniec grudnia 1998 roku w regionie katowickim zarejestrowanych było ponad 57 tysięcy podmiotów gospodarczych [30] (tabela 3-11), w tym 12 253 spółki prawa handlowego (689 spółek akcyjnych, 11 468 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, 70 spółek jawnych oraz 26 komandytowych [31]), ponad 32 tysiące spółek cywilnych, 873 spółdzielnie, przeszło 3 tysiące stowarzyszeń i organizacji społecznych. Z wyłączeniem

regionu stołecznego, w żadnym innym analizowanym województwie nie zarejestrowano tak dużej liczby podmiotów gospodarczych.

Można szacować, że w dawnym regionie katowickim, na koniec 1998 roku, zarejestrowanych było 13 238 podmiotów gospodarki narodowej z wyłącznym lub częściowym udziałem kapitału prywatnego (w tym 10 919 spółek z udziałem krajowego kapitału prywatnego i 2 319 spółek z udziałem kapitału zagranicznego) – tabela 3-12. W liczbach bezwzględnych liczba prywatnych podmiotów gospodarczych w regionie katowickim, z wyjątkiem dawnego województwa stołecznego, jest większa niż w innych największych, analizowanych polskich aglomeracjach. Analizując jednakże znaczenie i rolę regionu katowickiego dla polskiej gospodarki (tabela 3-9), należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę liczbę prywatnych podmiotów gospodarczych w ujęciu względnym badany obszar plasuje się wśród największych badanych polskich aglomeracji na ostatnim miejscu. W regionie zamieszkanym przez ponad 10 proc. populacji naszego kraju, który w 1996 roku wygenerował 13,1 proc. PKB, zarejestrowanych było 9,6 proc. wszystkich podmiotów gospodarczych z udziałem krajowego kapitału prywatnego i jedynie 6,3 proc. podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. We wszystkich innych analizowanych aglomeracjach odsetek liczby prywatnych podmiotów z udziałem kapitału krajowego i zagranicznego przekraczał (na obszarze dawnego województwa warszawskiego, gdańskiego, poznańskiego i wrocławskiego przekraczał wręcz znacznie) odsetek wartości brutto środków trwałych, produkcji sprzedanej przemysłu, pracujących oraz wytworzonego PKB w regionie (por. tab. 3-9 i tab. 3-12). Oczywiście liczba podmiotów może być bardzo mylącym kryterium oceny aktywności sektora prywatnego w regionie, ponieważ w analizie nie została uwzględniona ich wielkość. Mając jednakże na uwadze dane przedstawione powyżej, a ukazujące ogromną rolę sektora pu-

Tabela 3-11. Podmioty gospodarki narodowej bez osób fizycznych (stan na 31.12.1998)

	Ogółem	Przedsiębiorstwa Państwowe	Spółki			Spółdzielnie	Fundacje	Stowarzyszenia i org. społeczne.
			Prawa handlowego	Cywilne	Pozostałe			
Polska	567785	2906	136497	272008	1507	19638	4677	28825
Warszawskie	83470	288	33904	35350	24	1896	1873	2989
Gdańskie	25484	95	10245	9557	30	798	217	1217
Katowickie	57200	332	12253	32139	74	873	287	2324
Krakowskie	25616	99	6290	14559	11	578	302	1275
Łódzkie	19294	160	4608	10533	10	347	166	922
Poznańskie	27448	126	8141	13357	27	752	224	1046
Wrocławskie	21234	94	6001	10929	9	687	156	969

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

[30] Dane nie obejmują zakładów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

[31] "Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998", GUS, Warszawa, 1999.

blicznego w regionie, można pokusić się o stwierdzenie, że niska liczba podmiotów (mowa oczywiście o ujęciu względnym) odzwierciedla w dużym stopniu niską aktywność sektora prywatnego na terenie dawnego województwa katowickiego. Dane zamieszczone w tabeli 1 i tabeli 2 w aneksie statystycznym, prezentujące dynamikę rozwoju spółek prawa handlowego należących do prywatnego kapitału krajowego i kapitału zagranicznego w latach 1992–1998, potwierdzają zbyt wolną dynamikę powstawania prywatnych podmiotów gospodarczych prawa handlowego w regionie katowickim. Co prawda dynamika tworzenia spółek należących do kapitału krajowego w tym regionie w latach 1992–1998 była wyższa od dynamiki tworzenia prywatnych krajowych spółek prawa handlowego na obszarze dawnego województwa gdańskiego i łódzkiego (w przypadku innych badanych województw dynamika rozwoju badanych spółek była wyższa). Jednakże liczba tych spółek była nieadekwatna do potrzeb rozwojowych i potencjału gospodarczego analizowanego regionu (o czym świadczy procentowy udział spółek prawa handlowego, należących do prywatnego kapitału krajowego, w ogólnej liczbie spółek tego typu zarejestrowanych w Polsce). Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku spółek prawa handlowego należących do kapitału zagranicznego.

Z drugiej strony na uwagę zasługuje duża liczba przedsiębiorstw państwowych (11,4 proc. wszystkich przedsiębiorstw państwowych zarejestrowanych w Polsce) oraz spółek państwowych osób prawnych (ponad 12 proc. wszy-

stkich podmiotów gospodarczych tego typu zarejestrowanych w kraju), co dodatkowo potwierdzają tabele 3 i 4 znajdujące się w aneksie statystycznym. Region katowicki wykazał się co prawda wyższą dynamiką likwidacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1992–1998 niż dawne województwo warszawskie i łódzkie (na terenie byłego województwa gdańskiego, krakowskiego, poznańskiego i wrocławskiego dynamika likwidacji przedsiębiorstw państwowych jest szybsza), ale cały czas proces ten przebiega zbyt wolno, na co wskazuje procentowy wzrost liczby przedsiębiorstw państwowych zarejestrowanych w regionie katowickim w odniesieniu do wszystkich zarejestrowanych przedsiębiorstw państwowych w Polsce. Dodatkowo w latach 1992–1998 region katowicki wykazał się zdecydowanie najwyższą dynamiką powstawania spółek prawa handlowego należących do państwowych osób prawnych.

Tezę o mniejszej aktywności kapitału prywatnego w porównaniu z innymi badanymi obszarami potwierdzają również dane przedstawione w tabeli 3-13. Tabela prezentuje dynamikę powstawania zakładów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Na 31.12.1998 roku na terenie dawnego województwa katowickiego zarejestrowanych było ponad 212 tys. zakładów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. W latach 1992–1998 region katowicki wykazał się najmniejszą dynamiką powstawania zakładów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą [32]. W wyniku tego udział zakładów osób fizycz-

Tabela 3-12. Spółki prawa handlowego według rodzaju kapitału (stan na 31.12.1998)

	Ogółem	Skarbu Państwa	Państwowych osób prawnych	Samorządu Terytorialnego	Prywatnego kapitału	Zagranicznego
Polska	136497	2205	5310	1833	114022	36850
Warszawskie	33904	403	1002	81	25825	11919
Gdańskie	1245	66	373	82	9073	2160
Katowickie	12253	208	640	180	10919	2319
Krakowskie	6290	80	239	44	5570	1353
Łódzkie	4608	59	171	45	3927	1209
Poznańskie	8141	72	353	63	6725	2451
Wrocławskie	6001	64	134	26	4848	2015
Polska	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Warszawskie	24,8%	18,3%	18,9%	4,4%	22,6%	32,3%
Gdańskie	0,9%	3,0%	7,0%	4,5%	8,0%	5,9%
Katowickie	9,0%	9,4%	12,1%	9,8%	9,6%	6,3%
Krakowskie	4,6%	3,6%	4,5%	2,4%	4,9%	3,7%
Łódzkie	3,4%	2,7%	3,2%	2,5%	3,4%	3,3%
Poznańskie	6,0%	3,3%	6,6%	3,4%	5,9%	6,7%
Wrocławskie	4,4%	2,9%	2,5%	1,4%	4,3%	5,5%

[32] Co prawda jeszcze mniejszą dynamikę można było zaobserwować na terenie dawnego województwa wrocławskiego, ale z drugiej strony na tym obszarze mieliśmy do czynienia z prawdziwą erupcją zakładów osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą na początku lat dziewięćdziesiątych. W tym okresie, na tym obszarze zarejestrowanych było 7 proc. wszystkich zakładów osób fizycznych zarejestrowanych w Polsce.

nych na terenie regionu katowickiego spadł z przeszło 12 proc. w roku 1992 do 9 proc. w 1998 roku w skali kraju. Na uwagę zasługuje fakt, że w pierwszych latach transformacji gospodarczej w regionie katowickim mieliśmy do czynienia z dość aktywnym powstawaniem zakładów osób fizycznych, co zbiegło się w czasie z innymi ważnymi wydarzeniami w regionie: sektor węgla kamiennego oraz sektor hutnictwa żelaza i stali zostały poddane aktywnym działaniom restrukturyzacyjnym [33]. Porównując procentowy udział zakładów osób fizycznych w analizowanych regionach na tle liczby zakładów osób fizycznych zarejestrowanych w Polsce w ujęciu dynamicznym [34], uwzględniając jednocześnie ich potencjał gospodarczy (tabela 3-9), można dojść do tych samych wniosków, które nasunęły się przy analizie liczby spółek prawa handlowego prywatnego kapitału krajowego oraz zagranicznego zarejestrowanych w badanych województwach. I w tym przypadku we wszystkich analizowanych aglomeracjach poza regionem katowickim (i co ciekawe regionem stołecznym) odsetek zakładów osób fizycznych przekraczał odsetek wartości brutto środków trwałych, produkcji sprzedanej przemysłu, pracujących oraz wytworzonego PKB w regionach.

Podsumowując, należy stwierdzić, że tempo rozwoju sektora prywatnego na obszarze dawnego województwa katowickiego odbiega od przeciętnego tempa rozwoju sektora prywatnego obserwowanego w Polsce (nie wspominając o dynamice rozwoju sektora prywatnego w innych naj-

większych analizowanych aglomeracjach Polski). Biorąc pod uwagę wyżej przytoczone dane, można stwierdzić, że region ten stanowi swoisty bastion gospodarki państwowej w Polsce.

3.3.4. Nieefektywny proces realokacji zorganizowanych części majątku państwowego, jako główny czynnik hamujący rozwój sektora prywatnego w regionie katowickim

Poniższy rozdział identyfikuje czynniki wpływające na wolniejsze tempo rozwoju sektora prywatnego na terenie dawnego województwa katowickiego na tle dynamiki rozwoju sektora prywatnego w Polsce w innych najważniejszych aglomeracjach. Tezy, które prezentuję poniżej, zostały sformułowane na podstawie przeprowadzonych pogłębionych wywiadów z przedstawicielami delegatury Ministerstwa Skarbu Państwa, Górnośląskiej Agencji Przekształceń Przedsiębiorstw, Agencji Rozwoju Przemysłu, Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego [35] oraz na analizie dostępnej bazy statystycznej [36].

Jednym z najważniejszych czynników wskazanych przez respondentów jest zbyt **wolna dynamika procesów li-**

Tabela 3-13. Dynamika powstawania zakładów osób fizycznych w latach 1992–1998

Stan na	Polska	Warszawskie	Gdańskie	Katowickie	Krakowskie	Łódzkie	Poznańskie	Wrocławskie
31.12.1992	747306	58504	24119	87658	26018	33239	34023	52033
31.12.1993	1625640	134834	50110	166794	55791	74366	78953	54654
31.12.1997	2090013	206389	84784	200638	79471	76907	92639	83773
31.12.1998	2274493	226755	92244	212433	88349	80842	104138	91596
Przyrost w %								
93-92	217,5	230,5	207,8	190,3	214,4	223,7	232,1	105,0
97-93	128,6	153,1	169,2	120,3	142,4	103,4	117,3	153,3
98-97	108,8	109,9	108,8	105,9	111,2	105,1	112,4	109,3
98-92	304,4	387,6	382,5	242,3	339,6	243,2	306,1	176,0
% udział zakładów osób fizycznych w badanych województwach do liczby zakładów ogółem								
31.12.1992	100,0	7,8	3,2	11,7	3,5	4,4	4,6	7,0
31.12.1993	100,0	8,3	3,1	10,3	3,4	4,6	4,9	3,4
31.12.1997	100,0	9,9	4,1	9,6	3,8	3,7	4,4	4,0
31.12.1998	100,0	10,0	4,1	9,3	3,9	3,6	4,6	4,0

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

[33] W przypadku sektora węgla kamiennego działania te zostały zahamowane po roku 1992, w wyniku wprowadzenia pierwszego programu restrukturyzacji górnictwa – M. Górzyński (1996).

[34] Analiza obejmuje lata 1992–1998.

[35] Szczególnie gorąco pragnę podziękować za pomoc przy prowadzeniu badań panu prezesowi Podsiadło z Górnośląskiej Agencji Przekształceń Przedsiębiorstw, panu Słoiłowi z Delegatury MSP oraz panu Lesińskiemu z Agencji Rozwoju Przemysłu.

[36] Opieram się na danych GUS, niestety nie udało mi się uzyskać danych z Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach.

kwidacyjno-upadłościowych i prywatyzacyjnych w regionie. W regionie katowickim przekształceniami własnościowymi objętych zostało 528 przedsiębiorstw państwowych, co stanowi 8,6 proc. wszystkich przedsiębiorstw państwowych objętych procesem (tabela 5 w aneksie statystycznym). Wśród przedsiębiorstw państwowych objętych tym procesem, 238 zostało przeznaczonych do komercjalizacji (aż 17,7 proc. wszystkich przedsiębiorstw), 149 objęto procesem likwidacji (9,4 proc. przedsiębiorstw przeznaczonych do likwidacji w Polsce), a 122 przeznaczono do prywatyzacji bezpośredniej (7,9 proc.). W wyniku procesu przekształceń własnościowych do 31.12.1998 r. skomercjalizowano w badanym regionie 183 spółki, z czego 65 spółek zostało utworzonych w celu prywatyzacji indywidualnej, 89 w celu prywatyzacji powszechnej (17,4 proc. ogólnej liczby spółek wniesionych do całego Programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych), 29 spółek utworzono w innym celu (spółki o znaczeniu strategicznym) [37] – tabela 6 w aneksie statystycznym. Porównując dane w tabeli 5 i tabeli 6 w aneksie statystycznym, uwagę zwraca niezwykle niska efektywność pierwszego etapu prywatyzacji, to znaczy procesu przekształcania przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. W dawnym regionie katowickim do komercjalizacji przeznaczono 238 przedsiębiorstw państwowych, podczas gdy skomercjalizowano jedynie 183. W innych badanych województwach niemal wszystkie przedsiębiorstwa objęte procesem zostały skomercjalizowane.

Tabela 7 w aneksie prezentuje spółki powstałe z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych według przeważającego udziałowca. W interesującym nas regionie jedynie w 40 przypadkach mamy do czynienia z występowaniem przeważającego udziałowca w postaci krajowych i zagranicznych osób prawnych. W przypadku przeszło 60 proc. spółek, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych, większościowym udziałowcem jest Skarb Państwa lub państwowe osoby prawne. W żadnym innym województwie wskaźnik ten nie osiągnął tak wysokiego poziomu (dla porównania, omawiana relacja na terenie dawnego województwa stołecznego wyniosła 30 proc., wrocławskiego 35 proc., a dla Polski 47 proc.). W wyniku przekształceń przedsiębiorstw państwowych w skali kraju na terenie województwa katowickiego swoje siedziby ma ponad 15,5 proc. jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w których większościowym udziałowcem jest Skarb Państwa i przeszło 19 proc. spółek, w których większościowym udziałowcem są państwowe osoby prawne.

Tabela 8 zamieszczona w aneksie statystycznym prezentuje liczbę spółek sprywatyzowanych kapitałowo na koniec 1998 roku. Na terenie byłego województwa katowickiego w ten sposób sprywatyzowano 22 spółki, co sta-

nowi 9,2 proc. wszystkich firm sprywatyzowanych w tym trybie w Polsce. W analizowanej grupie regionów jedynie w województwie stołecznym sprywatyzowano przy zastosowaniu tej metody więcej spółek (29). Jednakże liczba ta jest bardzo niska w stosunku do całkowitej liczby przedsiębiorstw państwowych przeznaczonych do komercjalizacji w tym regionie, czy nawet do liczby przedsiębiorstw skomercjalizowanych.

Tabele 9 i 10 w aneksie statystycznym przedstawiają efekty prywatyzacji bezpośredniej oraz procesu likwidacji na podstawie art. 19. Dynamika tych procesów w sposób znaczący odbiega od dynamiki obserwowanej w innych analizowanych województwach. Procesem prywatyzacji bezpośredniej objęto 108 przedsiębiorstw państwowych, co stanowi 7,7 proc. przedsiębiorstw sprywatyzowanych tą metodą w skali kraju. Warto zwrócić uwagę, że aż 90 przedsiębiorstw zostało sprywatyzowanych w drodze leasingu pracowniczego (8,8 proc. prywatyzacji tego typu w całym kraju). Sprzedaży dokonano jedynie w 11 przypadkach (3,5 proc. wszystkich sprzedaży w ramach prywatyzacji bezpośredniej), wniesienia do spółki dokonano w przypadku 5 przedsiębiorstw (3,5 proc.). Na terenie dawnego województwa katowickiego zlikwidowano na mocy art. 19 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych 54 podmioty gospodarcze, na 699 przedsiębiorstw zlikwidowanych w Polsce (7,7 proc.).

Reasumując, należy stwierdzić, że dynamika procesu przekształceń własnościowych na terenie dawnego województwa katowickiego jest wolniejsza od dynamiki tego procesu w innych największych, analizowanych aglomeracjach. Co więcej, przeważająca część tych przekształceń nie znajduje finału w prywatyzacji, która może zapewnić przedsiębiorstwom nowym, aktywnym właścicielom zdolnym, do dokonywania ich głębokiej restrukturyzacji. Duża część przekształceń własnościowych ma charakter pozorny, imitujący prywatyzację (przesunięcia w ramach sektora publicznego), inna znaczna część oddaje przedsiębiorstwa w ręce rozproszonych inwestorów, którzy nie są w stanie zapewnić ich strategicznej restrukturyzacji. Czynnikiem, który wpływa na słabą dynamikę procesu przekształceń własnościowych w regionie, jest niska efektywność działań prywatyzacyjnych Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, czego, co zaznaczyli respondenci, nie można jedynie tłumaczyć słabą przepustowością organizacyjną Urzędu, ale niezwykle silnym, niespotykanym na taką skalę w innych województwach, upolitycznieniem lokalnej sceny gospodarczej. W konsekwencji Urząd przyjął niezwykle zachowawcze podejście do działań prywatyzacyjno-likwidacyjnych [38] w regionie. Z drugiej strony, proces przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach, nad którymi nadzór właścicielski sprawowało Ministerstwo Przekształceń Własności-

[37] Co czwarta spółka z tej grupy pochodzi z obszaru dawnego województwa katowickiego.

wych, odznaczał się większą efektywnością, porównywalną z dynamiką przekształceń na terenie kraju (szczególnie zważyło na tym silne zaangażowanie spółek z regionu katowickiego w Program Powszechnej Prywatyzacji).

O ile niska dynamika procesu przekształceń własnościowych w regionie katowickim z całą pewnością miała wpływ na nieefektywność procesu realokacji zorganizowanych części majątku państwowego, a tym samym na niższą niż w innych regionach dynamikę wzrostu sektora prywatnego, to nie był to, w opinii respondentów, jedyny i najważniejszy czynnik wpływający bezpośrednio na hamowanie wzrostu sektora prywatnego w regionie. Wszyscy ankietowani, z którymi przeprowadziłem rozmowy, stwierdzili, że barierą wzrostu, charakterystyczną jedynie dla dawnego regionu katowickiego, jest występowanie niezrestrukturyzowanego sektora węgla kamiennego oraz w mniejszym stopniu sektora hutnictwa żelaza i stali.

Rozwój gospodarczy Śląska od drugiej połowy XIX wieku opierał się na górnictwie węgla kamiennego. W regionie katowickim, w 1997 roku, wydobyto 129 milionów ton węgla kamiennego, co stanowi 97 proc. krajowego wydobycia. W sektorze (stan na koniec 1997 roku) zatrudnionych było około 230 tys. osób mieszkających na obszarze badanego regionu (co trzeci pracujący w sektorze publicznym oraz co drugi pracujący w przemyśle w regionie katowickim jest związany z sektorem wydobywczym). Pomimo upływu dziesięciu lat od rozpoczęcia procesu transformacji gospodarczej, sektor ten nie uporał się ze spuścizną poprzedniego systemu i w dalszym ciągu charakteryzuje się ogromną nadwyżką mocy produkcyjnych (subsydiowana nadprodukcja węgla kamiennego kształtuje się na poziomie 30–40 mln ton węgla), przerostem zatrudnienia (obecny przerost zatrudnienia szacowany jest na 110–120 tysięcy pracowników) i niską efektywnością działania na poziomie przedsiębiorstw [39]. Począwszy od początku lat dziewięćdziesiątych górnictwo nie osiągnęło dodatniego wyniku finansowego. Urzędnicy Komisji Europejskiej oceniają, że co roku polscy konsumenci i podatnicy wydają około 5 mld USD na pomoc dla sektora [40].

Negatywny wpływ zahamowania procesu restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego na rozwój sektora prywatnego należy rozpatrywać w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, sektor nie został zmuszony do restrukturyzacji strategicznej na poziomie przedsiębiorstw górniczych [41]. Wynikało to głównie z paternalistycznego podejścia państwa w stosunku do działań restrukturyzacyjnych, przekładającego się na wdrażanie "odgórných", rządowych programów naprawczych. W wyniku nacisków społecznych i politycznych sektorowi nie zostały narzucone twarde ograniczenia budżetowe, nie zdecydowano się na rozpoczęcie zdecydowanych działań prywatyzacyjnych i likwidacyjno-upadłościowych (szczególnie w sferze działalności produkcyjnej). W rezultacie spółki węglowe, w przeciwieństwie do przeważającej części sektora przedsiębiorstw państwowych, nie zostały zmuszone do operowania na zasadach rynkowych i przeprowadzenia głębszych działań dostosowawczych [42]. Mając na uwadze znaczenie sektora dla województwa katowickiego, szczególnie zaś liczbę zatrudnionych i wartość majątku przedsiębiorstw górniczych, należy stwierdzić, że zahamowanie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego wpłynęło na osłabienie dynamiki realokacji mienia państwowego i rozwoju sektora prywatnego w regionie i uniemożliwiło wielu mieszkańcom tego regionu dostrzeżenie i wykorzystanie nowych szans na awans zawodowy i społeczny, jakie niósł ze sobą proces przekształceń systemowych i strukturalnych w Polsce lat 90.

Po drugie, obecność sektora, który nie został poddany działaniu mechanizmów wolnorynkowych, wpływa niekorzystnie nie tylko na proces tworzenia nowych, prywatnych podmiotów gospodarczych, ale oddziałuje negatywnie na podmioty już operujące w regionie. Sektor górniczy, ponosząc olbrzymie straty finansowe, utrzymuje się kosztem innych podmiotów gospodarczych oraz kosztem budżetów: centralnego i lokalnego. Według szacunków Ministerstwa Finansów długi górnictwa węgla kamiennego na koniec 1998 roku wyniosły 15 mld złotych, z czego 4,1 mld złotych

[38] O skuteczności procesów prywatyzacyjnych i likwidacyjno-upadłościowych decydują w głównej mierze wypracowane przez urzędy procedury. O ile można mieć zastrzeżenia do polskiego ustawodawstwa w tej materii, to z drugiej strony w gestii organów założycielskich leży ogłaszanie procesów likwidacyjnych i upadłościowych. Na przykład ustawa o przedsiębiorstwach państwowych stanowi, że proces likwidacji może być zapoczątkowany jedynie w momencie, kiedy przedsiębiorstwo przez przynajmniej 6 miesięcy wykazuje stratę (czyli wtedy, kiedy jest już bardzo często za późno na efektywną i sprawną sprzedaż majątku. Warto zauważyć, że mówimy o grupie przedsiębiorstw rozumianych jako całość majątkowa, które z reguły nie są atrakcyjne dla inwestorów zewnętrznych i wewnętrznych i w dłuższej perspektywie nie mają szansy na przetrwanie). W tym momencie tylko od decyzji organu założycielskiego oraz od "jakości" monitorowania przedsiębiorstw zależy, kiedy proces zostanie rozpoczęty. W opinii części respondentów w przypadku Urzędu w Katowicach nie ma jasno określonych kryteriów i procedur dotyczących zapoczątkowania procesów upadłości (por. T. Kamiński, *Od państwowego do prywatnego – region dolnośląski*, gdzie można znaleźć opis działalności UW we Wrocławiu, w którym to regionie procesy likwidacyjne, upadłościowe i prywatyzacyjne przebiegają znacznie sprawniej niż w regionie katowickim).

Kolejnym przykładem jest kwestia wstrzymania upadłości, kiedy to tylko i wyłącznie od decyzji organu założycielskiego zależy, czy po zbyciu części majątku i osiągnięciu dodatniego wyniku finansowego proces likwidacji przedsiębiorstwa zostanie wstrzymany.

[39] M. Górzyński, (1999).

[40] J. Bielecki, *Eksport węgla do Unii Europejskiej*, "Rzeczpospolita", 28.10.97.

[41] Nad tymi przedsiębiorstwami zostały utworzone sztuczne "parasole ochronne" w postaci spółek węglowych, które osłaniają je przed bezpośrednim oddziaływaniem sygnałów rynkowych.

[42] M. Górzyński, (1999).

stanowiły zobowiązania kopalń wobec dostawców oraz z tytułu zaciągniętych kredytów bankowych, 5 mld złotych zobowiązania wobec narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 290 mln złotych stanowiły zobowiązania wobec gmin.

3.3.5. Podsumowanie

Analizując rozwój sektora prywatnego na terenie dawnego województwa katowickiego, należy stwierdzić, że jest on niewspółmierny w relacji do znaczenia tego regionu dla polskiej gospodarki i jego potencjału. Co więcej, tempo rozwoju sektora prywatnego w badanym regionie nie tylko odbiega od tempa w innych największych aglomeracjach (dawne województwa: stołeczne, poznańskie, krakowskie, wrocławskie, gdańskie i łódzkie), ale również od średniej dynamiki rozwoju sektora prywatnego w Polsce. Na podstawie przeprowadzonych badań można postawić tezę, że **podstawową przyczyną powolnego rozwoju sektora prywatnego w regionie katowickim jest zbyt wolny proces "kurczenia" się sektora państwowego**, co przejawia się w mniej efektywnym, w porównaniu z innymi re-

gionami kraju, procesie realokacji zorganizowanych części majątku trwałego i przepływu siły roboczej do sektora prywatnego. W konsekwencji zbyt rozbudowany sektor państwowy tworzy barierę dla wzrostu sektora prywatnego, który nie znajduje miejsca na swój rozwój.

Zbyt wolne tempo realokacji w regionie katowickim jest wynikiem błędnej polityki państwa w zakresie działań restrukturyzacyjnych w stosunku do państwowych sektorów dominujących i determinujących działalność gospodarczą w regionie (w szczególności sektora węgla kamiennego [43]) oraz zachowawczego podejścia lokalnych organów administracji państwowej (ze wskazaniem na Urząd Wojewódzki w Katowicach).

Z całą pewnością przyspieszenie działań likwidacyjno-prywatyzacyjnych, jak również zmuszenie sektora górnictwa węgla kamiennego do operowania na zasadach wolnorynkowych, poprzez narzucenie sektorowi twardych ograniczeń budżetowych, decentralizację procesów restrukturyzacyjnych oraz zdecydowane zapoczątkowanie procesów prywatyzacyjnych i likwidacyjno-upadłościowych, doprowadziłoby do przyspieszenia procesu realokacji zorganizowanych części majątku państwowego w prywatne ręce, co wpłynęłoby stymulująco na dynamikę rozwoju sektora prywatnego w regionie.

[43] Tezę tę wydaje się potwierdzać dynamiczny rozwój zakładów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na początku lat 90., kiedy to sektor górnictwa węgla kamiennego został poddany najgłębszym działaniom dostosowawczym - szerzej patrz rozdział 3.3.2.

3.3.6. Aneks statystyczny

Tabela 1. Spółki prawa handlowego należące do prywatnego kapitału krajowego

Stan na	Polska	Warszawskie	Gdańskie	Katowickie	Krakowskie	Łódzkie	Poznańskie	Wrocławskie
31.12.1992	63925	13533	5857	6168	3089	2485	3777	2355
31.12.1993	74447	16099	6596	7069	3588	2806	4420	2780
31.12.1997	106746	23929	8649	10290	5193	3675	6252	4477
31.12.1998	114022	25825	9073	10919	5570	3927	6725	4848
Przyrost w %								
93-92	116,5	119,0	112,6	114,6	116,2	112,9	117,0	118,0
97-93	143,4	148,6	131,1	145,6	144,7	131,0	141,4	161,0
98-97	106,8	107,9	104,9	106,1	107,3	106,9	107,6	108,3
98-92	178,4	190,8	154,9	177,0	180,3	158,0	178,1	205,9
%								
31.12.1992	100,0	21,2	9,2	9,6	4,8	3,9	5,9	3,7
31.12.1993	100,0	21,6	8,9	9,5	4,8	3,8	5,9	3,7
31.12.1997	100,0	22,4	8,1	9,6	4,9	3,4	5,9	4,2
31.12.1998	100,0	22,6	8,0	9,6	4,9	3,4	5,9	4,3

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 2. Spółki prawa handlowego należące do kapitału zagranicznego

Stan na	Polska	Warszawskie	Gdańskie	Katowickie	Krakowskie	Łódzkie	Poznańskie	Wrocławskie
31.12.1992	10010	3535	730	676	384	376	698	447
31.12.1993	15167	5376	1020	998	561	529	1003	744
31.12.1997	32942	10701	1958	2092	1239	1102	2177	1813
31.12.1998	36850	11919	2160	2319	1353	1209	2451	2015
Przyrost w %								
93-92	151,5	152,1	139,7	147,6	146,1	140,7	143,7	166,4
97-93	217,2	199,1	192,0	209,6	220,9	208,3	217,0	243,7
98-97	111,9	111,4	110,3	110,9	109,2	109,7	112,6	111,1
98-92	368,1	337,2	295,9	343,0	352,3	321,5	351,1	450,8
%								
31.12.1992	100,0	35,3	7,3	6,8	3,8	3,8	7,0	4,5
31.12.1993	100,0	35,4	6,7	6,6	3,7	3,5	6,6	4,9
31.12.1997	100,0	32,5	5,9	6,4	3,8	3,3	6,6	5,5
31.12.1998	100,0	32,3	5,9	6,3	3,7	3,3	6,7	5,5

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 3. Przedsiębiorstwa państwowe

Stan na	Polska	Warszawskie	Gdańskie	Katowickie	Krakowskie	Łódzkie	Poznańskie	Wrocławskie
31.12.1992	7245	453	248	669	212	286	277	273
31.12.1993	5924	420	176	535	190	261	234	210
31.12.1997	3369	309	108	368	116	177	140	119
31.12.1998	2906	288	95	332	99	160	126	94
Przyrost w %								
93-92	81,8	92,7	71,0	80,0	89,6	91,3	84,5	76,9
97-93	56,9	73,6	61,4	68,8	61,1	67,8	59,8	56,7
98-97	86,3	93,2	88,0	90,2	85,3	90,4	90,0	79,0
98-92	40,1	63,6	38,3	49,6	46,7	55,9	45,5	34,4
Liczba pp w relacji do ogółu pp w Polsce w %								
31.12.1992	100,0	6,3	3,4	9,2	2,9	3,9	3,8	3,8
31.12.1993	100,0	7,1	3,0	9,0	3,2	4,4	4,0	3,5
31.12.1997	100,0	9,2	3,2	10,9	3,4	5,3	4,2	3,5
31.12.1998	100,0	9,9	3,3	11,4	3,4	5,5	4,3	3,2

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 4. Spółki prawa handlowego należące do państwowych osób prawnych

Stan na	Polska	Warszawskie	Gdańskie	Katowickie	Krakowskie	Łódzkie	Poznańskie	Wrocławskie
31.12.1992	3908	805	391	351	191	153	306	134
31.12.1993	4250	867	386	411	205	158	319	132
31.12.1997	5226	989	376	586	232	170	355	135
31.12.1998	5310	1002	373	640	239	171	353	134
Przyrost w %								
93-92	108,8	107,7	98,7	117,1	107,3	103,3	104,2	98,5
97-93	123,0	114,1	97,4	142,6	113,2	107,6	111,3	102,3
98-97	101,6	101,3	99,2	109,2	103,0	100,6	99,4	99,3
98-92	135,9	124,5	95,4	182,3	125,1	111,8	115,4	100,0
%								
31.12.1992	100,0	20,6	10,0	9,0	4,9	3,9	7,8	3,4
31.12.1993	100,0	20,4	9,1	9,7	4,8	3,7	7,5	3,1
31.12.1997	100,0	18,9	7,2	11,2	4,4	3,3	6,8	2,6
31.12.1998	100,0	18,9	7,0	12,1	4,5	3,2	6,6	2,5

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 5. Przedsiębiorstwa państwowe objęte procesem przekształceń własnościowych wg wybranych województw (stan na dzień 31.12.1998)

	Ogółem	Skomercjalizowane	Poddane likwidacji	Prywatyzacji bezpośredniej	Ogółem	Skomercjalizowane	Poddane likwidacji	Prywatyzacji bezpośredniej
Polska	6129	1343	1581	1551	100%	100%	100%	100%
Warszawskie	305	75	87	120	5,0%	5,6%	5,5%	7,7%
Gdańskie	209	39	48	62	3,4%	2,9%	3,0%	4,0%
Katowickie	528	238	149	122	8,6%	17,7%	9,4%	7,9%
Krakowskie	167	43	45	71	2,7%	3,2%	2,8%	4,6%
Łódzkie	204	41	77	75	3,3%	3,1%	4,9%	4,8%
Poznańskie	244	41	74	80	4,0%	3,1%	4,7%	5,2%
Wrocławskie	54	8	22	11	0,9%	0,6%	1,4%	0,7%

Źródło: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 6. Spółki powstałe z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych wg województw (stan na dzień 31.12.1998)

	Ogółem	Z tego spółki powstałe w celu			W wyniku konwersji wierzytelności	Ogółem	Z tego spółki powstałe w celu		
		pryw. indywidualnej	pryw. powszechnej	innym			pryw. indywidualnej	pryw. powszechnej	innym
Polska	1289	652	512	120	5	100%	100%	100%	100%
Warszawskie	76	49	18	9	0	5,9%	7,5%	3,5%	7,5%
Gdańskie	39	29	5	4	1	3,0%	4,4%	1,0%	3,3%
Katowickie	183	65	89	29	0	14,2%	10,0%	17,4%	24,2%
Krakowskie	43	19	19	5	0	3,3%	2,9%	3,7%	4,2%
Łódzkie	41	23	14	4	0	3,2%	3,5%	2,7%	3,3%
Poznańskie	41	23	14	4	0	3,2%	3,5%	2,7%	3,3%
Wrocławskie	55	28	24	3	0	4,3%	4,3%	4,7%	2,5%

Źródło: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 7. Spółki powstałe z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych wg przeważającego udziałowca, stan w dniu 31.12.1998

	Ogółem	W tym spółki wg przeważającego kapitału					Ogółem	W tym spółki wg przeważającego kapitału				
		Skarbu Państwa		państwowych osób prawnych	prywatnych osób prawnych			Skarbu Państwa		państwowych osób prawnych	prywatnych osób prawnych	
		razem	100%		krajowych	zagranicznych		razem	100%		krajowych	zagranicznych
Polska	1226	337	304	280	271	125	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Warszawskie	76	21	16	7	12	5	6,2%	6,2%	5,3%	2,5%	4,4%	4,0%
Gdańskie	10	3	2	2	2	0	0,8%	0,9%	0,7%	0,7%	0,7%	0,0%
Katowickie	173	52	50	53	31	9	14,1%	15,4%	16,4%	18,9%	11,4%	7,2%
Krakowskie	42	9	8	13	9	5	3,4%	2,7%	2,6%	4,6%	3,3%	4,0%
Łódzkie	37	8	7	5	8	4	3,0%	2,4%	2,3%	1,8%	3,0%	3,2%
Poznańskie	41	9	8	9	5	11	3,3%	2,7%	2,6%	3,2%	1,8%	8,8%
Wrocławskie	51	13	13	5	16	6	4,2%	3,9%	4,3%	1,8%	5,9%	4,8%

Źródło: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 8. Spółki sprywatyzowane kapitałowo wg województw (stan na 31.12.1998)

	Ogółem	W tym z udziałem kapitału zagranicznego	Ogółem	W tym z udziałem kapitału zagranicznego
Polska	240	92	100%	100%
Warszawskie	29	11	12,1%	12,0%
Gdańskie	8	1	3,3%	1,1%
Katowickie	22	7	9,2%	7,6%
Krakowskie	11	4	4,6%	4,3%
Łódzkie	10	3	4,2%	3,3%
Poznańskie	14	8	5,8%	8,7%
Wrocławskie	10	4	4,2%	4,3%

Źródło: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 9. Przedsiębiorstwa państwowe sprywatyzowane bezpośrednio wg wybranych województw (stan na 31.12.1998).

	Ogółem	Przedsiębiorstwa w których dokonano				Ogółem w %	Przedsiębiorstwa w których dokonano			
		sprzedaży	wniesienia majątku	leasing pracowniczy	mieszanych sposobów zbycia		sprzedaży	wniesienia majątku	leasing pracowniczy	mieszanych sposobów zbycia
Polska	1515	312	127	1021	55	100%	100%	100%	100%	100%
Warszawskie	115	17	5	89	4	7,6%	5,4%	3,9%	8,7%	7,3%
Gdańskie	63	11	7	42	3	4,2%	3,5%	5,5%	4,1%	5,5%
Katowickie	108	11	5	90	2	7,1%	3,5%	3,9%	8,8%	3,6%
Krakowskie	69	10	2	54	3	4,6%	3,2%	1,6%	5,3%	5,5%
Łódzkie	71	19	2	50	0	4,7%	6,1%	1,6%	4,9%	0,0%
Poznańskie	79	4	14	59	2	5,2%	1,3%	11,0%	5,8%	3,6%
Wrocławskie	73	8	2	59	4	4,8%	2,6%	1,6%	5,8%	7,3%

Źródło: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

Tabela 10. Przedsiębiorstwa państwowe zlikwidowane wg województw (stan na 31.12.1998).

	Ogółem	Przedsiębiorstwo w których dokonano				Przekazania mienia z innych tytułów	Ogółem	Przedsiębiorstwo w których dokonano				Przekazania mienia z innych tytułów
		sprzedaży	wniesienia majątku	leasing pracow.	mieszanych sposobów zbycia			sprzedaży	wniesienia majątku	leasing pracow.	mieszanych sposobów zbycia	
Polska	699	252	33	14	55	345	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Warszawskie	37	17	1	4	5	10	5,3%	6,7%	3,0%	28,6%	9,1%	2,9%
Gdańskie	26	4	2	0	2	18	3,7%	1,6%	6,1%	0,0%	3,6%	5,2%
Katowickie	54	5	5	2	2	40	7,7%	2,0%	15,2%	14,3%	3,6%	11,6%
Krakowskie	19	3	0	1	0	15	2,7%	1,2%	0,0%	7,1%	0,0%	4,3%
Łódzkie	15	5	0	0	0	5	2,1%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%
Poznańskie	33	24	1	0	4	4	4,7%	9,5%	3,0%	0,0%	7,3%	1,2%
Wrocławskie	20	7	1	0	0	12	2,9%	2,8%	3,0%	0,0%	0,0%	3,5%

Źródło: Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w 1998 r., GUS, Warszawa, 1999

3.3.7. Bibliografia

- Balcerowicz E., I. Hoshi, J. Mladek, T. Novak, A. Sinclair, M. Szanyi (1998). "Downsizing as an Exit Mechanism: Comparing the Czech Republic, Hungary, and Poland". [w:] L. Balcerowicz, Ch. Gray, and I. Hoshi (red.) "Enterprise Exit Processes in Transition Economies: Downsizing". Workouts, and Liquidation, Budapest: CEU Press.
- Balcerowicz E., K. Kloc (1996). "Liquidation of Private Firms in Poland, 1990-1994". *Studia i Analizy* nr 78, CASE, Warszawa.
- Balcerowicz L., Ch. Gray, I. Hashi (red.) (1997). "Enterprise Exit Processes in Transition Economies". CEU Press, Budapest.
- Belka M., J. Hausner, L. J. Jasiński, M. Marody, M. Zirk-Sadowski, (1996). "Polska transformacja w perspektywie integracji europejskiej". EU - monitoring. Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.
- Belka M., S. Estrin, M.E. Schaffer, I.J. Singh (1995). "Enterprise Adjustment in Poland: Evidence from a Survey of 200 Private, Privatized and State-owned Firms". Centre for Economic Performance, London School of Economics, Discussion Paper no 233.
- Belka M., S. Krajewski (1995 b). "Hardening of the Budget Constraint for Polish Manufacturing Enterprises 1991-1993". [w:] M. A. Landesmann and I. P. Szekely, "Industrial restructuring and trade reorganization in Eastern Europe". Cambridge University Press.
- Bielecki J., "Eksport węgla do Unii Europejskiej". *Rzeczpospolita*, 28.10.97.
- Błaszczyk B., R. Woodward (1999). "Privatization and Company Restructuring in Poland". Raporty CASE nr 18, CASE, Warszawa.
- Błaszczyk B. (1997). "Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach. Osiągnięcia, opóźnienia i pożądane kierunki działań". CASE, Warszawa.
- Błaszczyk B. (1993). "Pierwsze lata prywatyzacji w Polsce (1989-1991)". Poltext, Warszawa.
- Braczyk H.-J., P. Cooke, M. Heidenreich (1998). "Regional Innovation Systems". London, UCL Press Limited.
- "BR Fundusz Inwestycyjny, Koncepcja działania" (1994). Łódź, Bank Regionalny, Departament Trudnych Kredytów.
- Czerkas K., R. Oppenheim (1993). "Banki inwestycyjne: nowe spojrzenie na restrukturyzację finansową i restrukturyzację". Warszawa, Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu.
- Dąbrowski J. M., (1996). "Efekty prywatyzacji przedsiębiorstw drogą kapitałową". *Transformacja Gospodarki* nr 67, Warszawa.
- Dąbrowski J. M., T. Kamiński (1996b). "Monitoring przedsiębiorstw likwidowanych z przyczyn ekonomicznych". *Transformacja Gospodarki* nr 79, Warszawa.
- Dąbrowski J. M., T. Kamiński (1996c). "Efekty i przebieg likwidacji przedsiębiorstw ze względu na zły stan finansowy". *Transformacja Gospodarki* nr 70, Warszawa.
- Dąbrowski J. M., M. Fedorowicz, A. Levitas (1993). "Przedsiębiorstwa państwowe w procesie transformacji gospodarczej 1992-1993 (wyniki badań)". *Transformacja Gospodarki* nr 38, Warszawa.
- Dąbrowski J. M., M. Fedorowicz, A. Levitas (1992). "Przedsiębiorstwa państwowe w drugim roku transformacji - Wyniki badań". *Transformacja Gospodarki* nr 27, Warszawa.
- Dąbrowski J. M., M. Fedorowicz, A. Levitas (1991). "Przedsiębiorstwa państwowe w roku 1990. Wyniki badań". *Transformacja Gospodarki* nr 11, Warszawa.
- Dąbrowski J. M., M. Fedorowicz, A. Levitas (1991b). "Zapaść sektora państwowego - etap prawdy, I połowa 1991 roku". *Transformacja Gospodarki* nr 18, Warszawa.
- Dąbska L. (1995). "Polskie prawo upadłościowe i jego praktyka". CASE, Warszawa.
- Dittus P., S. Prowse (1996). "Corporate Control in Central Europe and Russia: Should Banks Own Shares?" [w:] R. Frydman, Ch. W. Gray, A. Rapaczynski, (red.) "Corporate Governance in Central Europe and Russia", vol. 1: Banks, Funds, and Foreign Investors, New York, Central European University Press.
- Franks J., C. Mayer (1992). "Capital Markets and Corporate Control: A Study of France", Germany and the UK. "Economic Policy", Spring.
- Główny Urząd Statystyczny (1998). "Rocznik Statystyczny Województw". Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (1999). "Mały Rocznik Statystyczny". Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (1999). "Rocznik statystyczny województwa katowickiego 1998". Katowice.
- Główny Urząd Statystyczny (1999). "Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 1998 r". Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (1998). "Zatrudnienie w gospodarce narodowej wg wysokości wynagrodzenia za wrzesień 1997 roku". Warszawa.
- Górzyński M. (1999). "Analiza, ocena i perspektywa restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w Polsce w latach 1989-1998". CASE, Warszawa.
- Grosfeld I., G. Roland (1995). "Defensive and strategic restructuring in Central European enterprises". CEPR Discussion Papers Nr 1135, London.
- Gray Ch. W., A. Holle (1996a). "Bank-Led Restructuring in Poland: Bankruptcy and its Alternatives". World Bank, Policy Research Working Paper #1651.
- Gray Ch. W., A. Holle (1996b). "Bank-Led Restructuring in Poland: An Empirical Look at the Bank Conciliation Process". World Bank, Policy Research Working Paper #1650.
- Groszek M. (1995). "The Role of Banks in the Restructuring of Firms". Polish Development Bank S.A., Draft Manuscript.

Kamiński T. (1996). "Wpływ prywatyzacji na przeobrażenia przedsiębiorstw". Raporty CASE nr 1, CASE, Warszawa.

Kogut B., W. Shan, G. Walker (1993). "Knowledge in the Network and the Network as Knowledge: The Structuring of New Industries". [w:] G. Grabher (red.). *Networks and the Socioeconomics of Interfirm Cooperation*. London, Routledge.

Lachowski S. (1995). "Restrukturyzacja portfela kredytów trudnych banku komercyjnego w okresie transformacji". Opracowanie przygotowane w ramach projektu badawczego: *The Process of Enterprise Exit in the Transition to the Market Economy*. CASE.

Mujżel J., T. Baczko (1996). "Rozwój sektora prywatnego w gospodarce polskiej w okresie przemian". [w:] *Dynamika transformacji polskiej gospodarki*. INE PAN.

Pawłowicz L. (1995). "Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków: II raport z badań". Gdańsk, Konrad Adenauer Stiftung.

Pinto B., M. Belka, S. Krajewski (1992). "Microeconomics of Transformation in Poland. A Survey of State Enterprise Responses". World Bank Policy Research Working Paper WPS 982.

Sabel Ch. F., J. R. Griffin, R. E. Deeg (1995). "Making Money talk: Towards a New Debtor-Creditor Relation in German Bankin". [w:] J. C. Coffee, R. J. Gilson, and L. Lowenstein, (red.). *Relational Investing*. Cambridge, Oxford University Press.

Schilit W. K. (1997). "The Nature of Venture Capital Investments". *The Journal of Private Equity*, Winter.

Stiglitz J. (1999). "Whither Reform? Ten Years of the Transition". Draft Manuscript.

Thieme J. (1995). "The Legal Structure of the National Investment Funds". Draft Manuscript. Warszawa, Ministry of Privatization.

Wedel J. R. (1995). "U.S. Aid to Central and Eastern Europe, 1990-1994: An Analysis of Aid Models and Responses". [w:] *East-Central European Economies in Transition*. Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington, D.C.

Zienkowski L. (1998). "Stan i rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw w latach 1994-1996". Śląsk, Warszawa.

Zienkowski L. (1997). "Wkład małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju gospodarki polskiej". Śląsk, Warszawa.

