

Edyta Drajska

PROCES PRZEKSZTAŁCEŃ WŁASNOŚCIOWYCH JAKO INTEGRALNY ELEMENT TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ KRAJÓW POSTSOCJALISTYCZNYCH

Wstęp

Jedną z najważniejszych cech gospodarki światowej na przełomie XX i XXI wieku jest wielki proces przemian posocjalistycznych dokonujących się w ponad 30 państwach europejskich i azjatyckich, zamieszkałych przez 1,5 mld ludzi, tj. przez 1/4 wszystkich mieszkańców ziemi. Skutki tych przemian są istotne nie tylko dla tych krajów, lecz także dla całego świata. Pierwszym ich etapem, prowadzącym do systemu wolnorynkowego, było „otwarcie” byłych krajów socjalistycznych i ich silniejsze powiązanie z gospodarką globalną. To historyczne przedsięwzięcie, którego jesteśmy świadkami, jest procesem odchodzenia od socjalizmu państwowego, tzn. gospodarki etatystycznej, centralnie planowanej do gospodarki rynkowej.

Głównym założeniem gospodarek, w których produkcja dóbr i usług, a zatem i alokacja ograniczonych zasobów odbywa się pod dyktando potrzeb nabywców, jest wolność gospodarcza. Podstawowy problem, z jakim musiały się zetknąć państwa postsocjalistyczne, to kompletne niedostosowanie gospodarki do realiów rynkowych. Jednym z ważniejszych aspektów owego nie-dopasowania była dominacja sektora państwowego. Pierwszym założeniem transformacji było oparcie gospodarki na mechanizmie rynkowym, który miał spełniać rolę podstawowego regulatora funkcjonowania gospodarki i – co się

z tym wiąże – weryfikatora cen oraz wyborów alokacyjnych. Wiarygodność funkcjonowania rynku miała być wsparta uznaniem prywatnej własności za podstawę ustrojową gospodarki. Wśród globalnych problemów ekonomicznych krajów posocjalistycznych właśnie prywatyzacja zajmowała miejsce szczególne. W odróżnieniu od krajów rozwiniętych i rozwijających się, w gospodarkach okresu przejściowego, tzn. w byłych gospodarkach centralnie sterowanych, sektor państwowy nie tylko dominował, ale obejmował często prawie całą gospodarkę, jego udział dochodził nawet do poziomu 96%. Było to główną przyczyną upadku tych gospodarek i tego ustroju politycznego. Dlatego właśnie przekształcenia własnościowe w tych krajach są znacznie bardziej istotne niż w krajach pozostałych. Nie chodzi w nich bowiem tylko o poprawę efektywności działającego systemu gospodarczego, lecz o budowę zupełnie nowej gospodarki, opartej na dominacji prywatnej własności i rynku. W tych krajach, podobnie jak w krajach rozwijających się, prywatyzacja jest zasadniczym elementem przeprowadzanych reform gospodarczych, a jej zakres jest bardzo szeroki.

1. Prywatyzacja w Polsce

Polska była pierwszym krajem Europy postsocjalistycznej, który podjął procesy prywatyzacyjne na szeroką skalę, a Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 roku miała pionierski charakter.

W ujęciu ogólnym prywatyzacja jest aktem ograniczenia roli państwa w społeczeństwie oraz zwiększenia roli działalności i własności prywatnej¹.

Definicja prywatyzacji w ujęciu Ustawy z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, z uwagi na skalę tego problemu w naszym kraju, jest bardziej złożona i obejmuje zmianę formy własności przedsiębiorstwa w drodze przekształcenia lub likwidacji i udostępnienia jego mienia osobom trzecim poprzez:

- sprzedaż akcji lub udziałów,
- sprzedaż lub wniesienie do spółki całego lub zorganizowanych części tego mienia,
- udostępnienie do odpłatnego korzystania w oznaczonym czasie².

¹ E.S. Savas: Prywatyzacja – klucz do lepszego rządzenia. PWE, Warszawa 1992, s. 10.

² Dz.U. z 1990 roku, nr 51, poz. 298, art. 1.



Istotną cechą polskiego programu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest różnorodność stosowanych metod, dzięki czemu program jest elastyczny, pozwala dostosować procedurę prywatyzacji do specyfiki i możliwości poszczególnych przedsiębiorstw. O doborze metody prywatyzacji decydują: wielkość przedsiębiorstwa, jego sytuacja finansowa i rynkowa, powiązanie z działalnością rolniczą oraz znaczenie gospodarcze.

Zasadniczym aktem prawnym regulującym procedury prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce w latach 1990-1996 i w I kwartale 1997 roku była Ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Wejście w życie z dniem 8 kwietnia 1997 roku Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych zamknęło pierwszy etap przekształceń własnościowych w Polsce, na bazie doświadczeń którego dalsza realizacja procesu prywatyzacji odbywa się w oparciu o przepisy wyżej wymienionej ustawy.

Poza wymienionymi aktami prawnymi prywatyzacja w Polsce opiera się na następujących aktach prawnych, które wyznaczają jej kierunki i definiują zasady postępowania:

- Ustawa z dnia 25 września 1981 roku o przedsiębiorstwach państwowych,
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- Ustawa z dnia 3 lutego 1993 roku o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa,
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 roku o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji,
- Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1997 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Na podstawie wymienionych wyżej akt prawnych stosuje się trzy zasadnicze procedury postępowania z przedsiębiorstwami państwowymi³:

- komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego, tj. przekształcenie go w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (w celu prywatyzacji indywidualnej, wniesienia akcji lub udziałów do NFI w celu restrukturyzacji) lub przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę z udziałem wierzycieli, w wyniku konwersji wierzytelności na udziały,

³ Odrębnym procesom podlegają przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, których mienie włączono do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.



- prywatyzację bezpośrednią, która do przyjęcia Ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 roku poprzedzona była likwidacją przedsiębiorstwa państwowego,
- likwidację przedsiębiorstwa ze względów ekonomicznych.

Kolejne ustawy o prywatyzacji nadawały jej coraz bardziej realny kształt. Prywatyzacja większości przedsiębiorstw państwowych miała na celu stworzenie takiej struktury własnościowej w polskiej gospodarce, która byłaby podobna do struktur gospodarek najbardziej rozwiniętych krajów świata. Chodzi tutaj nie tyle o zewnętrzne upodobnienie się do tych gospodarek, ile raczej o wykorzystanie ich doświadczeń związanych z funkcjonowaniem różnych form własności do poprawy efektywności naszej gospodarki.

Procesy przekształceń własnościowych gospodarki polskiej wyraźnie zbliżają się ku końcowi. Po 20 latach transformacji systemowej z ponad 8 700 przedsiębiorstw państwowych, istniejących w połowie roku 1990, działalność gospodarczą – jako firmy państwowe – prowadzi około 980 przedsiębiorstw (wraz z jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa). Coraz mniej jest sektorów gospodarki, w których własność państwowa obejmuje większość, a i w nich postępują przekształcenia własnościowe albo istnieją dość zaawansowane plany przekształceń prywatyzacyjnych, ponieważ masową, obligatoryjną komercjalizację ostatnich przedsiębiorstw państwowych (jest ich ponad 300) przewiduje nowelizacja ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, która weszła w życie 28 lipca 2006 roku.

I tak w stosunku do 7 463 przedsiębiorstw państwowych objętych prywatyzacją do końca 2008 roku (co stanowi 85,4% ogólnej liczby przedsiębiorstw państwowych zarejestrowanych w REGON na koniec czerwca 1990 roku) zastosowano następujące metody prywatyzacyjne⁴:

- 1 701 przedsiębiorstw państwowych (22,8%) poddanych zostało procesowi komercjalizacji, w tym 1 687 w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i 14 w spółki z udziałem wierzycieli,
- 2 184 przedsiębiorstwa (29,3%) objęte zostały prywatyzacją bezpośrednią, w tym sprywatyzowano 2 105 (96,4%),
- 1 924 przedsiębiorstwa (25,7%) poddano likwidacji, z czego 1 073 (55,8%) zlikwidowano,
- 1 654 (22,1%) włączono do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

⁴ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polski 2008. GUS, Warszawa 2009.



Najwięcej przedsiębiorstw państwowych (6 691) zostało objętych procesami prywatyzacyjnymi w I dekadzie okresu transformacji, tj. do 2000 roku. Od 2001 roku liczba ich naturalnie ulega zmniejszeniu. Wysoka liczba przedsiębiorstw objętych komercjalizacją na starcie procesu prywatyzacji (1 236 przedsiębiorstw w latach 1991-1996) wynikała z presji przedsiębiorstw na szybką prywatyzację w celu pozyskania kapitału, nowych technologii, dostępu do nowych rynków zbytu, obniżenia obciążeń finansowych. W latach 1992-1993 przedsiębiorstwa przybrały postawę bardziej wyczekującą na nowe rozwiązania systemowe, jak Pakt o Przedsiębiorstwie Państwowym i Ustawa o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych. Ponadto sytuacja ekonomiczna jednoosobowych spółek Skarbu Państwa była zróżnicowana i prywatyzacja dla przedsiębiorstw wykazujących ujemne wyniki finansowe stawała się nieosiągalna. Ożywienie komercjalizacji w latach 1994 i 1995 było ściśle związane z przygotowaniem do realizacji Programu Narodowych Funduszy Inwestycyjnych. Największą sprawnością charakteryzowała się prywatyzacja bezpośrednia, którą w I dekadzie objęto 1 850 firm i w 96% procesy prywatyzacyjne zostały zakończone. Likwidacja z art. 19 Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych była procedurą stosowaną w przypadku przedsiębiorstw o złej kondycji ekonomicznej. Celem jej było zakończenie bytu przedsiębiorstwa zarówno w sensie podmiotowym – jako osoby prawnej, jak i przedmiotowym – jako zorganizowanej masy majątkowej, po zaspokojeniu wierzycieli lub zabezpieczeniu ich wierzytelności. Likwidacja w tym trybie nie jest prywatyzacją sensu stricto, pośrednio jedynie wiąże się z nią przez przekazanie części mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa sektorowi prywatnemu. Stanowiła jednak ważną metodę eliminowania z życia gospodarczego trwale deficytowych podmiotów ekonomicznych i odegrała istotną rolę w procesie transferowania produktywnych, a nieużytkowanych lub użytkowanych nieefektywnie zasobów majątkowych do zastosowań potencjalnie dochodowych.

Problem prywatyzacji ożył w ostatnim czasie za sprawą kryzysu gospodarczego, którego jednym ze skutków jest występowanie deficytu budżetowego. Rozwiązania tego problemu politycy upatrują w sprzedaży majątku państwowego. Na początku transformacji w Polsce rzadko wymieniano ten cel jako przesłankę prywatyzacji, na pierwszym miejscu była poprawa efektywności firm. W pierwszych latach transformacji sprzedaż przedsiębiorstw, szczególnie w ofertach publicznych, służyła przede wszystkim jako sposób ściągnięcia



z rynku nadmiaru pieniędzy, by w konsekwencji zmniejszyć popyt konsumpcyjny. W późniejszych latach wpływy z prywatyzacji przeznaczone były przede wszystkim na pokrycie kosztów wprowadzania reform gospodarczych. W ostatnich latach jednak sprzedaż dużych państwowych firm, szczególnie o dobrym „standingu ekonomicznym”, Polska traktuje jako doraźny sposób latania niedoborów budżetowych. Wielkość wpływów do budżetu z tytułu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach 1990-2008 wynosiła 126 mld zł⁵, w samym 2008 roku – ponad 6,5 mld zł. Okresem największych przychodów z prywatyzacji był rok 2000 – prawie 1/4 całkowitych dochodów, natomiast rok 2006 (obok początku prywatyzacji – 1991) to okres najmniejszych wpływów. Przeważającą część całkowitych wpływów stanowi jednak sprzedaż przedsiębiorstw ścieżką kapitałową – około 123 mld zł, co stanowi ponad 90% całkowitych wpływów. Natomiast wpływy ze sprzedaży innymi stosowanymi w Polsce ścieżkami przekształceń: bezpośrednią, likwidacyjną oraz NFI stanowiły w całym badanym okresie jedynie ok. 10% całkowitych wpływów z prywatyzacji.

2. Republika Czeska

Podstawą prywatyzacji w Czechosłowacji był program zmian w gospodarce uchwalony w 1990 roku, a wprowadzany w życie od 1 stycznia 1991 roku, w którym głównym punktem była prywatyzacja sektora państwowego⁶.

Podstawą prawną prywatyzacji na terenie Czech były następujące ustawy⁷:

- Ustawa o prywatnych jednostkach gospodarczych z 1990 roku,
- Ustawa o przekazaniu majątku państwowego osobom prawnym i fizycznym z 1990 roku,
- Ustawa o spółkach akcyjnych z 1990 roku,

⁵ Wielkość skorygowana o wskaźniki inflacji dla poszczególnych lat, za: K. Wietrzyk-Szczepkowska: Prywatyzacja a budżet. „Nowe Życie Gospodarcze”, 26.12.2009.

⁶ International Accounting and Reporting Issues, Transnational Corporations and Management Division. Department of Economic and Social Development. UN, New York, 1993, s. 115. Cyt. za: S.T. Surdykowska: Prywatyzacja. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 159.

⁷ A. Chordecki: Podstawy prawne, instytucje i ścieżki (procedury) prywatyzacyjne w krajach tworzących gospodarkę rynkową. W: Przekształcenia własnościowe w Polsce (1990-1997). Dostosowanie do struktur własnościowych Unii Europejskiej. Red. A. Noga. Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 1999, s. 52.



- Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych z 1990 roku,
- Ustawa o warunkach przekazania majątku państwowego innym jednostkom z 1991 roku.

Program przekształceń własnościowych obejmował trzy ścieżki⁸:

- prywatyzację masową (voucherową) – każdy obywatel za równowartość 35 dolarów otrzymał prawo posiadania kuponów w wysokości 1 000 punktów inwestycyjnych, reprezentujących część majątku narodowego,
- małą prywatyzację – dotyczyła wszystkich przedsiębiorstw, na które znalazł się tylko jeden nabywca, bez względu na ich rozmiar; tryb udostępniania majątku to: sprzedaż na aukcji, przekazanie w leasing lub oddanie poprzednim właścicielom,
- dużą prywatyzację, która przebiegała poprzez:
 - sprzedaż przedsiębiorstwa lub jego części bądź w trybie bezpośredniej sprzedaży inwestorom krajowym lub zagranicznym, bądź – oferty publicznej lub aukcji,
 - komercjalizację przedsiębiorstwa i następującą alokację akcji: dystrybucja poprzez vouchery, sprzedaż poprzez instytucje finansowe, sprzedaż pracownikom (EMBO), sprzedaż inwestorom krajowym i zagranicznym, przekazanie do instytucji komunalnych, funduszy emerytalnych, władz lokalnych, banków itp., pozostawienie w Narodowym Funduszu Własności.

Podstawowym założeniem, na którym oparto czeskosłowacki program prywatyzacji, była jak najszybsza zamiana własności państwowej na prywatną. Zastosowanie programu prywatyzacji masowej na szeroką skalę umożliwiło realizację tego założenia, dzięki czemu pod koniec 1994 roku ponad 80% majątku byłych przedsiębiorstw państwowych w Republice Czeskiej znalazło się w rękach prywatnych. Uważano, że nieuniknioną restrukturyzację przeprowadzą przyszli właściciele. Postanowiono tworzyć nowe prawo i powoływać instytucje gospodarki rynkowej stopniowo, reagując na najpilniejsze potrzeby, które wyłonią się w trakcie reformowania gospodarki.

Ustawa o małej prywatyzacji została uchwalona w 1990 roku. Minister prywatyzacji powoływał lokalne komisje prywatyzacyjne, które odpowiadały za wybór przedsiębiorstw do aukcji oraz zbierały i publikowały informacje na ich temat. Organy założycielskie przedsiębiorstw wytypowanych do przekształceń

⁸ Ibid., s. 53.



własnościowych decydowały o włączeniu ich do małej prywatyzacji lub pozostawieniu do tzw. dużej prywatyzacji. Ostateczną decyzję co do sprzedaży przedsiębiorstwa na aukcji, zgodnie z ustawą o małej prywatyzacji, podejmowało Ministerstwo Prywatyzacji.

Mała prywatyzacja była w Czechach przedsięwzięciem bardzo trudnym, ponieważ w kraju tym wśród niewielkich przedsiębiorstw w większym stopniu niż w innych krajach przechodzących transformację dominowały firmy państwowe. Na początku planowano sprzedaż około 100-120 tys. restauracji, sklepów i innych małych przedsiębiorstw. Ustawa przewidywała w tym przypadku aukcję jako jedyną metodę prywatyzacji.

Podstawą prawną dużej prywatyzacji była ustawa „Przesłanki i warunki przekazywania własności państwowej innym osobom”, uchwalona w 1990 roku. Instytucjami państwowymi odpowiedzialnymi za prywatyzację w momencie jej rozpoczęcia były⁹:

- Ministerstwa Prywatyzacji – utworzone w 1991 roku oddzielnie w Republice Czeskiej i na Słowacji pod nazwą Ministerstwo Zarządzania Majątkiem Narodowym i Prywatyzacją,
- Federalne Ministerstwo Finansów,
- Federalny Fundusz Majątku Narodowego,
- Fundusze Majątku Narodowego w Czechach i na Słowacji.

Duża prywatyzacja opierała się na dwóch założeniach: propozycje prywatyzacji były zgłaszane w większości przypadków przez menedżerów lub chętnych do zakupu przedsiębiorstwa inwestorów zewnętrznych, finalizowanie natomiast całego procesu było scentralizowane. Organy założycielskie prywatyzowanych przedsiębiorstw, tj. ministerstwa, odgrywały rolę pośredników.

Istotną cechą Funduszy Majątku Narodowego było to, że dochody uzyskane z prywatyzacji nie mogły być wykorzystane przez budżet państwa, ani do pokrywania jego deficytu, ani bieżących wydatków. Rozwiązanie takie przyjęto w obawie przed inflacją. Natomiast kapitał zgromadzony przez te fundusze był i jest wykorzystywany do pokrywania odszkodowań wypłacanych byłym właścicielom znacjonalizowanego niegdyś majątku. Część dochodów z małej prywatyzacji została przeznaczona na pokrycie kosztów związanych z jej przeprowadzeniem.

⁹ Ibid.



Program dużej prywatyzacji został zaprojektowany w dwóch etapach. Pierwszy etap zakończony został w 1992 roku, natomiast drugi przeprowadzono już po rozpadzie Czechosłowacji na dwa samodzielne państwa – Republikę Czeską i Słowację.

W pierwszym etapie dużej prywatyzacji dostarczono 2 884 projekty podstawowe, opracowane przez menedżerów przedsiębiorstw przeznaczonych do prywatyzacji, oraz 8 065 projektów konkurencyjnych. Podstawową metodą prywatyzacji, zgłaszaną przez przedsiębiorstwa, była sprzedaż akcji w ramach prywatyzacji kuponowej, po przekształceniu zakładu w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Natomiast w projektach konkurencyjnych dominowała sprzedaż bezpośrednia jako metoda prywatyzacji. W całej akcji związanej z realizacją tzw. programu dużej prywatyzacji w Czechosłowacji przewijały się dwa nurty: jeden dotyczył prywatyzacji kapitałowej (aukcje, przetargi, sprzedaż bezpośrednia), drugi dotyczył prywatyzacji masowej, w której kupony prywatyzacyjne traktowane były jako substytut pieniądza. Z uwagi na brak precedensu w gospodarce światowej, dotyczącego realizowania programu prywatyzacji masowej w takiej skali, uwagę środków masowego przekazu przyciągał przede wszystkim nurt prywatyzacji kuponowej. Tymczasem, podobnie jak w innych krajach, prywatyzacja kapitałowa, czyli nabywanie przedsiębiorstw państwowych przez inwestorów dysponujących kapitałem, zajęła trwałe miejsce w przekształceniach gospodarki czeskiej.

1 stycznia 1993 roku Czechosłowacja podzieliła się na dwa państwa. Po rozpadzie Republika Czeska konsekwentnie kontynuowała realizację programu prywatyzacji. Pierwszy etap prywatyzacji kuponowej zakończył się w połowie 1993 roku. W jego wyniku przekazano w ręce prywatne około 1 000 przedsiębiorstw, o wartości 5,8 mld dolarów¹⁰. W październiku 1993 roku przystąpiono do realizacji drugiego etapu prywatyzacji kuponowej, wykorzystując obok niej również metody prywatyzacji kapitałowej. Ten drugi, a zarazem ostatni etap prywatyzacji masowej, został zakończony w marcu 1995 roku. Wartość majątku przedsiębiorstw państwowych, który został przekazany prywatnym właścicielom, wyniosła 5,2 mld dolarów¹¹.

Od tej pory w prywatyzacji w szerszym zakresie niż dotychczas wykorzystuje się w Republice Czeskiej jako metodę prywatyzacji bezpośrednią sprzedaż przedsiębiorstwa, w tym także inwestorom zagranicznym.

¹⁰ Analiza porównawcza efektów prywatyzacji w krajach postkomunistycznych. Red. B. Błaszczak, R. Woodward. CASE, Warszawa 1996, s. 63.

¹¹ Ibid., s. 64.



Trudności w przekształcaniu gospodarek innych państw postkomunistycznych spowodowały szczególnie silne zainteresowanie Czechami jako krajem, który bardzo sprawnie przekształcił sektor państwowy w sektor prywatny. Źródła tego sukcesu upatruje się w następujących czynnikach: mała populacja kraju (10 mln), krótszy okres oddziaływania gospodarki centralnie sterowanej (około 40 lat) na świadomość ludzi, dobrze wykształcona siła robocza, słaba aktywność związków zawodowych oraz stabilność polityczna kraju, a także bezpośrednio z tego wynikający pozytywny obraz Czech w świecie, położenie geograficzne (bezpośrednie sąsiedztwo krajów o silnej gospodarce rynkowej), dynamiczny rozwój sektora prywatnego, w tym nowych przedsiębiorstw, a wśród nich sektora usług, który wchłaniał nadwyżki siły roboczej, rozwój turystyki, niskie koszty pracy (są one niższe niż w Polsce), co zachęca zagraniczny kapitał do inwestowania w Czechach oraz zwiększa konkurencyjność produktów czeskich na rynkach międzynarodowych, lepszy stan gospodarki w momencie rozpoczynania reform niż w każdym innym kraju postkomunistycznym (Czesi nie zaciągali dużych pożyczek zagranicznych i nie dopuścili w przeszłości do istotnego zachwiania równowagi makroekonomicznej)¹².

Reasumując, można stwierdzić, że gospodarka czeska prywatyzowana była głównie na ścieżce masowej (kuponowej), przekształcenia własnościowe przebiegały szybko, mimo braku kapitału krajowego, bez żmudnych działań restrukturyzacyjnych, z niewielkim marginesem wyłączeń i bez priorytetu maksymalizacji dochodów budżetowych. Bardzo silny okazał się jednak efekt redystrybucyjny świeżo sprywatyzowanego majątku. Powszechna prywatyzacja przyniosła znacznie bardziej skoncentrowaną strukturę własności, niż przypuszczano. Większość obywateli upłynniła swoje akcje, zbywając je inwestorom indywidualnym lub instytucjonalnym, w związku z czym przeciętny udział pięciu największych właścicieli w łącznej wartości 706 sprywatyzowanych firm w Republice Czeskiej wyniósł 65%¹³.

3. Prywatyzacja w Niemczech (landy wschodnie)

Niemcy wschodnie to kraj, w którym w ciągu czterech lat (1991-1995) sprywatyzowano całość majątku państwowego. Stworzono 1,5 mln miejsc pracy i uzyskano zobowiązania inwestycyjne na sumę ok. 200 mld DM. Przebieg

¹² S.T. Surdykowska: Op. cit., s. 167.

¹³ Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej. Zeszyty PBR-CASE, nr 32, Warszawa 1996, s. 52.



tej prywatyzacji zdecydowanie odbiegał od standardów przyjętych w innych krajach wchodzących na tory gospodarki rynkowej¹⁴, co wynikało z wejścia prywatyzowanej gospodarki byłej NRD w strukturę gospodarczą Republiki Federalnej Niemiec.

Podstawę legislacyjną przekształceń wschodnich Niemiec stanowiły następujące akty prawne¹⁵:

- Układ o Stworzeniu Unii Walutowej, Gospodarczej i Socjalnej między RFN i NRD z 18 maja 1990 roku,
- Ustawa o prywatyzacji i reorganizacji majątku narodowego z 17 czerwca 1990 roku,
- Układ między RFN i NRD o przywróceniu jedności Niemiec z 31 sierpnia 1990 roku,
- Ustawa o specjalnych inwestycjach w byłej NRD z 23 września 1990 roku,
- Ustawa o likwidacji przeszkód przy prywatyzacji przedsiębiorstw i o wspieraniu inwestycji z 22 marca 1991 roku.

Prywatyzacja w Niemczech wschodnich przebiegała w warunkach ogromnego wsparcia gospodarczego ze strony zachodnich landów. W momencie rozpoczynania prywatyzacji w byłej NRD inwestorzy, zarówno krajowi, jak i zagraniczni, wykazywali zainteresowanie lokowaniem kapitału w prywatyzowane przedsiębiorstwa. System bankowy zachodnich Niemiec był dobrze rozwinięty i szybko został zorganizowany także we wschodniej ich części. Powstały specjalne programy, dzięki którym zatrudnieni w danym przedsiębiorstwie i menedżerowie mogli otrzymać kredyty na zakup udziałów na dogodnych warunkach.

Po zjednoczeniu Niemiec trzeba było włączyć gospodarkę byłej NRD możliwie szybko w organizm gospodarki rynkowej Niemiec. Wystąpiła konieczność sprywatyzowania 10 500 przedsiębiorstw, w tym także dużych konglomeratów przemysłowych, które podzielono przed prywatyzacją na 14 000 mniejszych jednostek.

W czerwcu 1990 roku parlament NRD uchwalił ustawę dotyczącą prywatyzacji i reorganizacji własności państwowej – Treuhandgesetz, zgodnie z którą prywatyzacją miał się zająć Urząd Powierniczy (Treuhandanstalt), który w październiku 1990 roku uzyskał status specjalnej agencji rządowej. Jego obowiązkiem była prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych byłej NRD tak szybko, jak to tylko było możliwe, ponieważ większość przedsiębiorstw

¹⁴ Analiza porównawcza..., op. cit., s. 52.

¹⁵ A. Chordecki: Op. cit., s. 50.



wschodnioniemieckich była przestarzała i nie mogła być włączona w prosty sposób w gospodarkę rynkową RFN. Prywatyzacja była więc jedynym sposobem na szybkie zlikwidowanie balastu przeszłości i zbudowanie nowoczesnego przemysłu. Inwestorami strategicznymi były w większości osoby prawne lub fizyczne z RFN, korzystające ze stymulacyjnego programu *Aufschwung Ost*. Tylko do końca 1992 roku wpompowano w gospodarkę byłej NRD kapitał rządu około 200 mld DM¹⁶. Przeniesiono na grunt wschodnich landów całą gotową infrastrukturę prawną i finansową, pozwalającą zaistnieć prywatyzowanym podmiotom na stabilnym rynku kapitałowym. Urząd Powierniczy w swych decyzjach był autentycznie niezależny od polityki i nacisków administracji państwowej, dysponował ogromnym personelem i znacznymi funduszami¹⁷.

Można wyróżnić trzy podstawowe ścieżki prywatyzacji przedsiębiorstw na terenie wschodnich landów Niemiec¹⁸:

- prywatyzacja kapitałowa – z komercjalizacją i sanacją przedsiębiorstw państwowych jako etapem pośrednim, udostępnienie akcji/udziałów w trybie publicznego zaproszenia do rokowań po wyłonieniu inwestora strategicznego,
- prywatyzacja bezpośrednia – likwidacja przedsiębiorstwa państwowego, a następnie udostępnienie jego majątku w drodze przetargu lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa (najczęściej z prawem zakupu po określonym czasie i za określoną z góry cenę); bardzo częstym przypadkiem było przejście własności przedsiębiorstwa państwowego przez zatrudnioną w nim kadrę kierowniczą, tzw. MBO (*management-buy-out*), lub przez menedżerów spoza firmy, tzw. MBI (*management-buy-in*), względnie formy mieszane,
- likwidacja upadłościowa – drogą sądową postępowania upadłościowego.

Metody prywatyzacji gospodarki na terenie byłej NRD różniły się jednak zasadniczo od tych, które są stosowane np. w Polsce czy w Republice Czeskiej. Miało na to wpływ przyjęcie podstawowej zasady prywatyzacji: jak najszybciej znaleźć prywatnego właściciela lub zlikwidować przedsiębiorstwa nierokujące nadziei na przetrwanie. Usiłowano także pogodzić z tą zasadą następny warunek: *Treuhand*, prywatyzując tak szybko, jak to jest możliwe, musi tworzyć nowe miejsca pracy i chronić stare.

¹⁶ Ibid., s. 51.

¹⁷ Urząd Powierniczy (THA), określany często największym holdingiem świata, podporządkowany był władzom federalnym w Bonn. Bezpośredni nadzór nad nim sprawowało Ministerstwo Finansów. Za: S.T. Surdykowska: Op. cit., s. 192.

¹⁸ A. Chordecki: Op. cit., s. 51.



Wśród metod prywatyzacji stosowanych w byłej NRD nie występują aukcja, przetarg i inne środki ograniczające władzę urzędnika Treuhandu. Nie było czasu na ich organizowanie ani na zwoływanie komisji rozstrzygających przetarg. Duży zakres samodzielności zarówno THA, jak i poszczególnych jego urzędników stanowił podstawowy warunek ich sprawnego działania.

Tempo pracy Urzędu Powierniczego było bardzo wysokie. Od rozpoczęcia działania (1 lipca 1990) do końca 1992 roku sprywatyzował on ponad 11 000 przedsiębiorstw lub ich oddziałów, 24 000 sklepów detalicznych oraz zlikwidował 2 217 zakładów. 900 małych przedsiębiorstw zostało sprzedanych menedżerom i pracownikom. Wśród nabywców było też 550 inwestorów zagranicznych, m.in. ze Szwajcarii, Wielkiej Brytanii, Austrii, Francji, Stanów Zjednoczonych, Holandii, Włoch, Szwecji i Danii. Wpływy z prywatyzacji wyniosły 24 mld dolarów. Nabywcy zagwarantowali pracę 1,4 mln pracowników. Zobowiązali się też zainwestować 100 mld dolarów w rozwój przedsiębiorstw. Należy jednak dodać, że tak wysokie tempo prywatyzacji zostało po 1992 roku nieco spowolnione. Powodem tego był brak chętnych do zakupu przedsiębiorstw gorszych, ponieważ wszystkie zakłady o lepszej kondycji ekonomicznej znalazły już na początku prywatyzacji nowych właścicieli.

Zadania, jakie postawiono przed Treuhandem w 1990 roku, były bardzo skomplikowane. Świadczą o tym poniższe dane, które zawierają podsumowanie osiągnięć tego urzędu w momencie zakończenia jego działalności, w grudniu 1994 roku¹⁹:

- 8 000 przedsiębiorstw państwowych dużych i średnich poddanych zostało zaraz na wstępie przekształconym prawnie-organizacyjnym, w wyniku czego powstało 14 000 spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spośród nich 30% zostało zlikwidowanych, 1 600 reprivatyzowanych, a pozostałe – z wyjątkiem 69 spółek – przeszły w ręce prywatne,
- spośród 23 000 małych jednostek, w tym 11 000 sklepów, 2 300 restauracji i hoteli, 1 400 aptek, 500 księgarń oraz 300 kin, około 8 000 zostało zlikwidowanych, reszta ma już prywatnego właściciela,
- prywatyzacja 1,5 mln ha użytków rolnych okazała się szczególnie skomplikowana. Tylko 0,5 mln ha znalazło właściciela, pozostałe wydzierżawiono lub nadal czekają na zainteresowanie inwestorów bądź dzierżawców.

¹⁹ W. Pomianowski: Urząd Powierniczy zakończył działalność. „Rzeczpospolita”, 31.12.-01.01.1995.



Szybka prywatyzacja była naczelną zasadą obowiązującą przy przeobrażeniach własnościowych gospodarki byłej NRD. Istotne znaczenie w prywatyzacji we wschodniej części Niemiec miało wykupienie małych firm, takich jak garaże, punkty usługowe, małe sklepiki i inne, przez pracowników i menedżerów (20% przedsiębiorstw ogółem, a w handlu i hotelarstwie 70-80%). Należy jednak podkreślić, że musieli oni konkurować z innymi potencjalnymi inwestorami na normalnych warunkach. Powodzenie tej metody wynikało bezpośrednio z braku zainteresowania inwestorów krajowych zakupem tych drobnych firm. Była to więc sytuacja odwrotna niż w Polsce, gdzie tzw. mała prywatyzacja była szybko przeprowadzona dzięki zainteresowaniu inwestorów zasobnych w gotówkę.

Zakończenie

Prywatyzacja, jako jeden z najważniejszych elementów procesu transformacji ustrojowej, wywarła istotny wpływ na kierunek, tempo i jakość, a także na obecną strukturę społeczną i ekonomiczną badanych państw. Sektor państwowy, charakteryzujący się wysokim stopniem zmonopolizowania, przy równocześnie sztywnych strukturach organizacyjnych, ograniczających swobodę restrukturyzacji rzeczowej i podmiotowej, został w przeważającym stopniu poddany procesom prywatyzacyjnym, chociaż taktyka prywatyzacji miała bardzo zindywidualizowany charakter. Z perspektywy 20 lat można powiedzieć, iż proces transformacji w Europie ulega stopniowemu wygaszeniu, jego miejsce zastępuje proces integracji Wspólnot Europejskich, który prawdopodobnie ustali polityczne i gospodarcze oblicze Europy na wiele następnych lat.

THE PROCESS OF OWNERSHIP TRANSFORMATION AS AN INTEGRAL COMPONENT OF SYSTEM TRANSFORMATION IN POST-COMMUNIST COUNTRIES

Summary

The basic aim of the economic system transformation is to change the structure of the economy which can be described as its denationalisation or – in other words – the allocation of equity of formerly state-owned enterprises into private business entities.



Privatisation in the post-communist countries leads, therefore, to the political system dominating for over one century in those parts of the world where civilisation progress is the fastest. The aim of this paper is to show the differences between privatisation processes in three neighbouring post-communist countries: Poland, Czech Republic and Eastern Germany. The research method used for this purpose is mostly descriptive analysis with some elements of the quantitative analysis.

