

PRAGMATYKI SZCZEGÓLNE – PRYWATYZACJA „W RESZTKACH”

Prywatyzacja na podstawie zapisów w rozbudowanych, systemowych aktach prawnych trwa od 1990 r.¹ Z liczby 8453 przedsiębiorstw państwowych istniejących na koniec grudnia 1990 do końca roku 1999 pozostało 2599.

Liczba przedsiębiorstw państwowych w okresie dziesięciolecia procesów transformacji własnościowej zmniejszyła się o około 70%. Wliczyć w to należy również transformacje własnościowe będące następstwem procesów likwidacji z przyczyn ekonomicznych przeprowadzone w 1641 przedsiębiorstwach, z czego w 618 ogłoszono upadłość a 820 przedsiębiorstw likwidowano w następstwie przede wszystkim złej kondycji ekonomicznej w trybie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.² W 3181 przedsiębiorstwach państwowych wdrożono skutecznie procedury prywatyzacyjne wynikające z ustaw o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Z ogólnej liczby uczestniczących w procesach przekształceń przedsiębiorstw państwowych biorąc za podstawę stan z 1990 r. skomercjalizowano do końca 1999 r. ok. 30%, blisko 40% przeszło przez procedurę prywatyzacji bezpośredniej a trochę więcej niż 30% zlikwidowano w trybie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych lub prawa upadłościowego.

Biorąc pod uwagę powyższe dane dziwić może fakt, że aż w takim procencie przedsiębiorstw państwowych wdrożono procedury przekształceniowe, jako że dopiero w lipcu 1998 r. rząd przyjął średniookresową strategię prywatyzacji będącą pierwszym tego rodzaju dokumentem w którym, jak piszą autorzy opracowania z Departamentu Strategii i Instrumentów Polityki Majątkowej MSP, po raz pierwszy „...przedstawiona została wizja, harmonogram oraz metodologia procesu prywatyzacji”.³ Jeśli metodologia i wizja została w sposób jednolity opracowana dopiero po ośmiu latach przekształceń to można przyjąć, że na zmiany własnościowe do czasu powstania tego dokumentu, wpływ miały doraźne decyzje, często przypadkowe umiejscowione w różnych strukturach gospodarki. Często źródłem tych decyzji były nie tylko warunki ekonomiczne, ale też polityczne, będące następstwem nacisku politycznego, społecznego, czy grup, a nawet jednostek interesu.

Z pozaformalnymi przyczynami przekształceń mieliśmy do czynienia mi-

¹ *Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z 13 lipca 1990 r., Dz.U. 90.51.298; *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* z 30 sierpnia 1996 r., Dz.U. 96.118.561; *Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji* z 30 kwietnia 1993 r., Dz.U. 93.44.202.

² *Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych* z 25 września 1981 r., Dz.U. 91.18.80; *Prawo upadłościowe*, Rozporządzenie P.Rz. z 24 października 1934 r., Dz.U. 91.118.512.

³ „Biuletyn Ministerstwa Skarbu Państwa”, grudzień 1999 r., s. 11.

mo formalnie funkcjonującego zespołu aktów prawnych, mającego nawet charakter względnie systemowy. Rozumiem przez to, że względnie czytelne były zależności między normami typu *lex generalis* a *lex specialis*. Oznacza to, że nie jest wystarczającym wskazanie na istniejące akty prawne jako na zabezpieczenie przyjmowanych i realizowanych procedur przekształceniowych.

To w jakim trybie przedsiębiorstwa były przekształcane i znikają z mapy przedsiębiorstw państwowych na ogół informuje nas, **gdzie tkwiło źródło decyzji co do sposobu przekształcenia**. Jest to niebagatelne zarówno z racji realizacji polityki transformacyjnej jak i kontroli procesów przekształceń. By mieć jasność co do źródła decyzji uszeregujemy zależność zmian w sytuacji własnościowej od organu który stanowi o kształcie przekształcenia. Ostatnie dwie kolumny informują nas o tym od czyjej decyzji ostatecznie zależy przekształcenie własnościowe.

Lp	Metoda	Akt prawny	Wniosek – inicjacja procesu	Organ dokonujący + zatwierdzenie
1	Komercjalizacja	Ustawy o p.p.; o k. i p.p.p.	Organ zał.; organy przedsiębior.; Min. S. P.	Minister Skarbu Państwa (w szczeg. przyp. R. M.)
2	Komercjalizacja z konwersją wierzytelności	Ustawa o k. i p.p.p.	Minister Skarbu Państwa	Minister Skarbu Państwa + zgoda wierzycieli
3	Prywatyzacja bezpośrednia	Ustawy o p.p.p.; o k. i p.p.p.	Organy przedsiębiorstwa, organ założycielski, oferent – nabywca	Organ założycielski + Minister Skarbu Państwa
4	Likwidacja	Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych	Rada pracownicza, organ założycielski, zarządca komisaryczny	Organ założycielski
5	Upadłość	Prawo upadłościowe	Zarząd przedsiębiorstwa, organ założycielski, izba skarbo-wa, wierzyciele	Sąd

6	Komerccjalizacje i prywatyzacje szczególne	Rozp. R.M. w sprawie określenia p.p oraz sp. SP o szczeg. znaczeniu dla gospod. Ustawy o gospod. Komunalnej, o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przem. Cukrowniczym i inne szczególne akty prawne	W zależności od aktu prawnego	W zależności od aktu prawnego
---	--	---	-------------------------------	-------------------------------

Trzecia i czwarta pozycja w tabeli zawiera przypadki w których organ decyzyjny (niezależnie od późniejszego zatwierdzenia) umieszczony jest na niższym poziomie struktury decyzyjnej w państwie mimo, iż ilość prywatyzowanych tą drogą podmiotów gospodarczych jest zdecydowanie większa – tylko w 1999 r. objęto tym trybem przekształceń 206 przedsiębiorstw – państwo traktuje je jako mniej ważne.

Przeciętny obserwator procesów prywatyzacyjnych spotyka się najczęściej z informacjami dotyczącymi procesów prywatyzacyjnych dużych podmiotów gospodarczych. Informacja pojawia się już na poziomie komercjalizacji a intensyfikuje się w momencie zastosowania procedur udostępniania udziałów Skarbu Państwa. Najczęściej jest to informacja publicystyczna z natury swej filtrowana przez pryzmat patologii gospodarczej, czy nacisków politycznych. Powstający w ten sposób odbiór społeczny procesów transformacji wysuwa na pierwszy plan przede wszystkim cele polityczne w zakresie prywatyzacji z silnym uwypukleniem w następnej kolejności interesów ekonomicznych grup nacisku. To co było w założeniu faktycznym celem prywatyzacji – poprawa efektywności gospodarowania jest przesuwana na dalsze pozycje.⁴

Jeśli weźmiemy pod uwagę liczbę przedsiębiorstw sprywatyzowanych poprzez metodę kapitałową to liczba ich jest zdecydowanie mniejsza niż przedsiębiorstw sprywatyzowanych bezpośrednio a jednak to one wpływają na powstawanie opinii o prywatyzacji i przez tę opinię wytwarzają specjalny stosunek do zastosowania procedur w zakresie pragmatyk szczególnych.

Zilustrujmy to danymi. Tylko 262 przedsiębiorstwa do końca 1999 r. sprywatyzowano w drodze metody kapitałowej z tego zaledwie 44 przedsię-

⁴ Przeprowadzony sondaż wśród studentów Wydziału Nauk Społecznych na kierunku Nauki Polityczne potwierdza tę opinię. W odbiorze społecznym cele gospodarcze, efektywnościowe znajdują się na dalszych pozycjach. Studenci na pierwszej pozycji umieszczają cel sam w sobie (idem per idem): odpowiadają – celem prywatyzacji jest prywatyzacja, zmiana własności. Konkretyzacja takiego sformułowania następuje przez cele polityczne.

biorstwa za pomocą oferty publicznej, ale to właśnie one wywarły zasadniczy wpływ na ukształtowanie opinii społecznej o procesach prywatyzacyjnych.⁵ W kolejnych latach rośnie niekorzystna ocena społeczna prywatyzacji (w 1990 r. – 8% w 1999 r. – 27%) a maleje procent osób oceniających pozytywnie procesy prywatyzacyjne (odpowiednio: 43% – 32%).⁶ Również gorzej w stosunku do założeń, opinii rządu i polityków wygląda w ocenie społecznej tempo przekształceń własnościowych. Jako zbyt wolne tempo w 1990 r. oceniało 46% badanych w kwietniu 2000 r. 20% respondentów ocenia tempo jako zbyt wolne. Jako zbyt szybkie w tym samym czasie ocenia odpowiednio 12% i w 2000 r. – 40%.⁷ Z tych danych widać, że oczekiwania społeczne rozminęły się z faktycznie zachodzącymi procesami.

W środkach masowego przekazu rządziej otrzymujemy informację o przekształceniach małych i średnich przedsiębiorstw, dokonywanych szczególnie w trybie prywatyzacji bezpośredniej przez organy założycielskie na szczeblu województwa – informacja taka pojawia się najczęściej w kontekście patologii gospodarczej czy wzrostu bezrobocia. W związku z tym, tego typu prywatyzacje mają inną skalę oddziaływania na powstawanie opinii społecznej – raczej kształtują opinię osób, które bezpośrednio, osobiście z tymi procesami mają do czynienia przez pryzmat przypadku. W sytuacji patologii, w opinii społecznej, jest to przypadek bez konsekwencji. Efekty niedoskonałości procedur prywatyzacyjnych częściej nagłaśniane są w przypadku przekształceń zależnych od organów centralnych (M.S.P. czy ministerstw branżowych), natomiast procedury stosowane przez wojewodów (poz. w tabeli 3 i 4), znakomicie korupcyjne, rzadko kiedy są analizowane pod kątem ich jasności. Analizie podlega rezultat a nie sposób osiągnięcia tego rezultatu. Jest to również efektem tego, iż mimo upływu lat i mimo sygnalizowanych w ustawie o k. i p.p.p. delegacji do powstania szczegółowych przepisów mających konkretyzować procedury – nie doczekaliśmy się stosownych aktów prawnych.⁸

Wszystko to umacnia przekonanie społeczne o nieodłącznych zjawiskach korupcji towarzyszących procesom gospodarczym a prywatyzacji w szczególności. Organizacja Transparency International umieszcza Polskę na 44. pozycji w rankingu przejrzystości i czystości procedur przy czym Polska przesuwa się na coraz odleglejsze pozycje w tym rankingu.

Ocena prywatyzacji i ocena rządu są ze sobą powiązane, w 2000 r. wyraźnie spada akceptacja społeczna dla rządu: 49% przeciwników rządu przy 22% poparcia – na taki stosunek do rządu i jego struktur wpływ ma przekonanie o wzroście nieprawidłowości szczególnie w procesach prywatyzacji. Rośnie przekonanie o politycznej motywacji prywatyzacji, wypierając motywa-

⁵ Przykładowo prywatyzacja banków, prywatyzacja KGHM, czy aktualnie PZU, przemysł cukrowniczy.

⁶ Dane z raportu Ministerstwa Skarbu Państw o przekształceniach własnościowych w 1999 r., Warszawa 2000, s. 102.

⁷ Ibidem, s. 103.

⁸ O zjawiskach tych pisaliśmy w różnych opracowaniach m.in. w art.: R. Gryglaszewska, A. Eckhardt *Patologizacja form tzw. prawa do kapitału*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1865, „Ekonomia 2”, 1996.

cję ekonomiczną. Ten stosunek do motywów prywatyzacji występuje również w kręgach ekonomistów, wynika on z faktu, iż dochody z prywatyzacji przeznaczane są przede wszystkim na pokrycie deficytu budżetowego a więc w konsekwencji na krótkookresową konsumpcję bez efektów w przyspieszaniu wzrostu gospodarczego. Ekonomiczne skutki prywatyzacji można oceniać przede wszystkim poprzez wzrost efektywności gospodarczej, natomiast przeznaczanie wpływów z prywatyzacji majątku skarbu państwa ma charakter gospodarki rabunkowej o doraźnym efekcie gospodarczym u podłoża którego leżą przesłanki zarówno polityczne jak i wynikające z nacisków grup interesu (lobbingu gospodarczego).

Prywatyzacja staje się coraz bardziej nerwowa. Wpływ na to ma kilka przyczyn.

- Maleje rozmiar zasobów, które mogą być przedmiotem przekształceń.
- Rośnie faktyczna niezależność struktur pozarządowych w praktycznym stosowaniu procedur przekształceniowych.
- Zwiększa się rozbieżność w ocenach społecznych i rządowych tempa i skutków przekształceń.
- Rośnie związek pomiędzy prywatyzacją a rynkiem kapitałowym⁹ co wiąże się z naciskami na zmniejszenie udziału SP w kapitale.
- Wysoki popyt na grunty powodujący zamianę przedsiębiorstw sprywatyzowanych na nieruchomości jak i przyspieszanie procesów likwidacyjnych w przypadkach atrakcyjnego położenia przedsiębiorstwa.¹⁰
- Wpływy z prywatyzacji są środkiem ograniczającym zwiększający się deficyt budżetowy.
- Ze względu na tendencję recesyjną w gospodarce prywatyzacja w niektórych przypadkach spełnia rolę katalizatora nastrojów społecznych (np. prywatyzacja mieszkań, prywatyzacja jednostek budżetowych i innych).
- Zwiększa się udział pragmatyk szczególnych w procedurach prywatyzacyjnych, przy czym pragmatyki te nie zawsze w sposób jasny określają sposoby prywatyzacji.

Pragmatyki szczególne sygnalizowane w ostatniej pozycji tabeli na stronie drugiej, poprzez swoją nietypowość zwiększają odczucie „rozpływania” się resztek majątku Skarbu Państwa.

⁹ Według powołanego Raportu o przekształceniach własnościowych: „Na koniec 1999 r. w obrocie publicznym znajdowały się akcje 261 spółek. Z tej liczby 58 (łącznie z akcjami NFI) to spółki utworzone przez Skarb Państwa w drodze przekształceń przedsiębiorstw państwowych. Udział tych spółek w obrocie publicznym wynosi zatem około 22%” i na stronie 99: „...kapitalizacja, czyli łączna wartość rynkowa wszystkich spółek notowanych na GPW wynosi około 1123 mld zł, z tego kapitalizacja spółek powstałych w wyniku prywatyzacji ponad 70 mld zł, co stanowi około 57% kapitalizacji giełdy”.

¹⁰ Przykładowo: Zakłady Wytwórcze Aparatury Wysokiego Napięcia ZWAR S. A., Stocznia Gdańska i inwestycje na jej majątku spółki Synergia 99 z Radomia, dawny PAFAWAG we Wrocławiu, Polskie Linie Oceaniczne, huty na terenie Śląska m.in. Huta Kościuszki, Huta Zabrze, Huta Gliwice, DOLPIMA Wrocław, Zakłady Mięsne we Wrocławiu, tereny Uniekteksu w Łodzi i inne.

Istotą pragmatyki szczególnej, jak chodzi o cel jej przeznaczenia jest to, że przystosowana jest do prywatyzacji obiektów gospodarczych (jednostek) nie mieszczących się w pragmatykach systemowych (wynikających z aktów prawnych uogólniających procesy przekształceń). Budowa pragmatyk szczególnych charakteryzuje się tym, że z trudem, albo w ogóle nie daje się w nich odnaleźć precyzyjnych powiązań między *lex generalis a lex specialis*. Pragmatyka szczególna gromadzi bowiem wybiórczo, z bardzo różnej rangi aktów prawnych, te normy prawne które jej twórcom, z uwagi na cel budowy konkretnej pragmatyki, wydają się niezbędne a możliwe do zastosowania w całości systemu prawnego tak, by w razie wątpliwości co do poprawnego zastosowania procedur można było przejść na pragmatykę ogólną. W efekcie otrzymujemy niespójny, proces przekształceń, który

- **z jednej strony** należy ocenić pozytywnie poprzez jego elastyczność, możliwość dostosowania do różnorodnej wszak sytuacji podmiotów gospodarczych poddających się tym procedurom, działających na podstawie niejednorodnych form organizacyjnych wynikających z ich specyfiki produkcyjnej czy organizacyjnej,
- **z drugiej strony** ta pragmatyka szczególna i często jej niespójność daje swobodę w realizacji transformacji, która wymyka się nie tylko z koncepcji i metodologii przekształceń, ale też z norm przewidzianych przez ustawodawcę, jako zasada „intencji” ustawodawcy i właściciela majątku.

Temu „wymykaniu się” z koncepcji i metodologii przekształceń sprzyja również poczucie bezkarności w przypadku patologicznych zjawisk w procesach przekształceń na różnych szczeblach procedur przekształceniowych.

Decyzjom podejmowanym w sytuacji pragmatyk szczególnych, które narażają na niejasności, czy luki rozwiązań systemowych towarzyszy przekonanie, o tolerancji dla odstępstw od funkcjonujących rozwiązań prawnych. Odstępstwa od systemowych rozwiązań związanych z przekształceniami własnościowymi są dalej idące w sytuacji, gdy mamy do czynienia z majątkiem Skarbu Państwa nie zorganizowanym w postaci przedsiębiorstw państwowych. Wejście do puli przekształceń również majątku nie będącego we władaniu przedsiębiorstw państwowych umożliwia przeprowadzona ewidencja majątku Skarbu Państwa, która przybrała również wyraz wartościowy. Wycena majątku w przypadku jednostek władających tym mieniem zależna jest od tych jednostek przy zastosowaniu przepisów szczególnych o ewidencji składników przedmiotowych. Często sposób wyceny zależy od wewnętrznie, w poszczególnych resortach, tworzonych zasad powoływania jednoosobowych spółek Skarbu Państwa nie objętych systemowymi przepisami o komercjalizacji. Przykładowo Ministerstwo Rolnictwa w październiku 2000 r. wydało dokument o zasadach tworzenia jednoosobowych spółek S. P. z majątku dotychczasowych zakładów budżetowych w którym nakazuje, by do wyceny budynków, budowli i trwałych środków ruchomych przyjmować za podstawę wartość ewidencyjną netto a wartość rynkową umorzonych składników mienia określać poprzez powołanie komisji wyceny mienia w skład której będą wchodzić pracownicy –

kwalifikacje takiej komisji do wyceny określone są tylko w przypadku jednej osoby – ma być to „osoba z działu finansowego”. Do tak tworzonego majątku j.sp. Skarbu Państwa nie wchodzi ponadto dotychczasowe zobowiązania zakładów budżetowych. Tak więc majątek tych zakładów wniesiony zostaje do spółki na zasadzie „wniesienia aktywów” dodatkowo wycenionych przez osoby uczestniczące następnie w prywatyzacji poprzez nieodpłatne udostępnienie do 15% udziałów w takich spółkach uprawnionym rolnikom co wynika ze szczególnego aktu prawnego (pragmatyka szczególna) i do 15% pracownikom zakładów budżetowych co na odmianną wyznika z aktu notarialnego o powołaniu j.sp. SP, który te uprawnienia deleguje z ustawy o k. i p.p.p. Ponieważ w powoływany przypadku nie ma żadnej jednolitej zasady powstawania spółki SP i określania wartości majątku wnoszonego aportem do tej spółki a uprawnienia do bezpłatnego przejmowania udziałów wynikają z podstaw niejasnych to interpretacja tych zapisów jest równie dowolna co można sprawdzić w bezpośrednich rozmowach z zarządami tych spółek. Jest to typowy przykład „prywatyzacji w resztkach” – można by oczywiście dla prywatyzacji takiego majątku powołać odrębny akt prawny ale decydenci prawdopodobnie uznali, że systemowa procedura byłaby długotrwała – wymagałaby zaakceptowania przez parlament w związku z czym rozdysponowanie takiego majątku byłoby i czasochłonne i niepewne.

Szczeble takiego dysponowania są różne dotyczą majątku SP, którego dyspozycja należy do organów centralnych i do wojewodów, ale też dotyczą mienia komunalnego. Procedury są niejasne dopuszczają interpretację poprzez analogie do zapisów w aktach systemowych, ale dopuszczają też możliwość pomijania tych aktów w zależności od wygody decydentów. Zapisy typu „w sprawach przekształcenia (...) w spółkę nie stosuje się przepisów ustawy o k.i p.p.p. chyba, że ustawa stanowi inaczej” dają dowolność interpretacji umacnianą występującymi bez konsekwencji patologiami w procesach prywatyzacji. Mimo wyrażanych w sondażach zastrzeżeń społecznych co do zbyt szybkiego tempa prywatyzacji, które jest przyczyną narastającego chaosu w dysponowaniu majątkiem i wzroście zjawisk patologicznych, decydenci przyspieszają tempo prywatyzacji a między bajki należy włożyć artykuł 61 Konstytucji który mówi, że obywatel ma prawo do uzyskania informacji na temat gospodarowania przez władze majątkiem Skarbu Państwa.